



Asamblea General

Distr. general
9 de agosto de 2012
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

21º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff

Resumen

Este es el primer informe anual que el primer Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, presenta al Consejo de Derechos Humanos.

Tras la introducción, en el capítulo II del informe, el Relator Especial enumera las principales actividades que llevó a cabo entre el 1º de mayo y el 25 de julio de 2012. En el capítulo III, aborda las bases del mandato y defiende la importancia de aplicar un enfoque global al abordar las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho humanitario internacional, de conformidad con la resolución que establece su mandato; un enfoque que conjugue los elementos de la búsqueda de la verdad, las iniciativas de justicia, la reparación y las garantías de no repetición de modo que se complementen y refuercen mutuamente. En el capítulo IV se esboza la estrategia de ejecución del mandato y se destaca la importancia de seguir trabajando en la vinculación de estos cuatro elementos del mandato, de establecer conexiones más estrechas con otras modalidades de intervención política, como las políticas de desarrollo y de seguridad, y de mejorar la eficacia de las medidas adoptadas en las situaciones posteriores a conflictos u otras circunstancias en que las instituciones se vean sometidas a fuertes presiones.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1	3
II. Actividades del Relator Especial	2–9	3
III. Bases del mandato	10–46	4
A. Alcance del mandato	10–14	4
B. Contexto histórico	15–18	5
C. Concepto normativo	19–21	6
D. Enfoque global e interrelación de los cuatro elementos	22–27	8
E. Objetivos de la búsqueda de la verdad, las iniciativas de justicia y reparación y las garantías de no repetición	28–46	10
IV. Estrategia de aplicación del mandato	47–59	15
A. Consideraciones estratégicas	47–53	15
B. Perspectiva centrada en las víctimas	54–57	17
C. Integración de una perspectiva de género	58–59	18
V. Conclusiones y recomendaciones	60–69	19

I. Introducción

1. El primer Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 18/7. Enumera las principales actividades que emprendió entre el 1º de mayo y el 25 de julio de 2012 y describe las bases de su mandato y la estrategia elegida para cumplirlo.

II. Actividades del Relator Especial

2. Tras asumir sus funciones el 1º de mayo de 2012, el Relator Especial participó en un debate informal sobre "La justicia de transición y el estado de derecho" organizado el 7 de mayo, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, por Suiza, Túnez y el Centro Internacional para la Justicia Transicional, con una intervención sobre el mandato, la importancia de su enfoque global y la relación entre la justicia de transición y el estado de derecho.

3. El 30 de mayo de 2012, en una reunión de Estados y diversas partes interesadas en la cuestión de la complementariedad, organizada por Suecia en Estocolmo con el apoyo de Dinamarca y Sudáfrica, el Relator Especial pronunció un discurso sobre el mandato y participó en debates sobre su posible contribución a la práctica de la complementariedad reconocida en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

4. El 9 y 10 de junio de 2012, el Relator Especial participó en un taller regional sobre "La prevención de la tortura en las transiciones democráticas del norte de África", celebrado en Rabat (Marruecos) y coorganizado por la Delegación Interministerial para los Derechos Humanos de Marruecos, la Asociación para la Prevención de la Tortura y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), y habló en la sesión sobre "Cómo utilizar los mecanismos de la justicia de transición para enfrentarse a las secuelas de la tortura".

5. Con motivo de la reunión anual de los procedimientos especiales, el 13 de junio de 2012, el Relator Especial organizó una reunión informativa de carácter general para los Estados miembros, en la cual expuso sus primeras ideas sobre la ejecución de su mandato y entabló un diálogo con los representantes de los Estados. Durante su estancia en Ginebra, también se reunió con los embajadores de España, Guinea y el Uruguay.

6. Del 27 al 29 de junio de 2012, asistió a una reunión organizada por el ACNUDH sobre la evolución de la justicia de transición, que congregó a académicos, profesionales y representantes de las oficinas locales del ACNUDH. El Relator Especial intervino en una sesión interactiva para discutir con los participantes sobre la evolución de la justicia de transición y los desafíos a los que se enfrenta.

7. El 17 de julio de 2012, el Relator Especial ofició de moderador y pronunció unas palabras introductorias en una mesa redonda, organizada en Nueva York por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, para presentar el libro *Transitional Justice and Displacement*¹ ["Justicia de transición y desplazamiento"], que explica cómo las medidas a que se refiere el mandato pueden contribuir a la búsqueda de soluciones duraderas para el problema de los desplazados, en especial las mujeres, que se ven particularmente afectadas por el problema del desplazamiento.

¹ Ed. Roger Duthie (Nueva York, 2012, Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Sociales).

8. Desde su nombramiento, el Relator Especial ha realizado consultas con gran número de expertos y organizaciones de la sociedad civil para examinar las prioridades y estrategias de ejecución del mandato. Ha consultado, entre otros, con Amnistía Internacional, la Corte Internacional de Justicia, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), el Centro de Estudios Legales y Sociales, el International Crisis Group, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y Redress Trust. También consultó al Presidente de la Asamblea de Estados Partes de la Corte Penal Internacional. Dentro de las Naciones Unidas, se ha reunido con el ACNUDH, ONU-Mujeres y diversos participantes en los debates de la Asamblea General relativos a la serie de sesiones de alto nivel sobre el estado de derecho que se celebrarán el 24 de septiembre de 2012, en su próximo período de sesiones. Con el apoyo del ACNUDH, ha empezado a organizar las consultas regionales sobre el mandato, las dos primeras de las cuales están previstas para el segundo semestre de 2012.

9. El Relator Especial agradece al Gobierno del Uruguay su invitación a visitar el país. Durante el período que se examina, el Relator Especial ha enviado solicitudes para visitar España, Guatemala, Guinea y Nepal. También se dirigió por carta, conjuntamente con el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, al Gobierno del Brasil, a propósito de la Comisión Nacional de la Verdad, para ofrecerle su apoyo y cooperación, en particular asistencia técnica o servicios de asesoramiento.

III. Bases del mandato

A. Alcance del mandato

1. Resolución 18/7 del Consejo de Derechos Humanos

10. La resolución 18/7 del Consejo de Derechos Humanos, aprobada por consenso y con el apoyo de casi 80 Estados miembros, estableció el mandato de un Relator Especial para ocuparse de "situaciones en las que haya habido violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario". Desde el punto de vista temático, el mandato se concentra en medidas destinadas a "la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición". La resolución menciona específicamente "los procesamientos individuales, las reparaciones, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de los antecedentes de los empleados o funcionarios públicos, o una combinación apropiada de esas medidas". La resolución asigna al titular del mandato la función de identificar posibles elementos adicionales con miras a recomendar medios de mejorar y reforzar la promoción de los cuatro elementos del mandato.

11. La resolución asigna 12 funciones al Relator Especial, entre ellas: prestar, cuando se le solicite, asistencia técnica o servicios de asesoramiento sobre cuestiones inherentes al mandato; reunir información sobre las situaciones nacionales; identificar buenas prácticas; llevar a cabo visitas a los países; y formular recomendaciones sobre medidas judiciales y no judiciales al elaborar y aplicar estrategias, políticas y medidas para hacer frente a las violaciones manifiestas de los derechos humanos y a las violaciones graves del derecho internacional humanitario. Desde un punto de vista operacional, la resolución precisa que el Relator Especial debería llevar a cabo estas tareas dialogando regularmente y cooperando estrechamente con los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales, así como con los organismos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas, integrando una perspectiva de género y aplicando un enfoque centrado en las víctimas.

12. En la resolución, el Consejo de Derechos Humanos expresa su confianza en que la aplicación de un enfoque global de los cuatro elementos contribuya a "garantizar la

rendición de cuentas, hacer justicia, brindar vías de recurso a las víctimas, fomentar la recuperación de la normalidad y la reconciliación, establecer entidades independientes que supervisen los sistemas de seguridad, restablecer la confianza en las instituciones del Estado y promover el estado de derecho de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos". En sentido más amplio, se confía en que estas metas a corto plazo contribuyan a alcanzar los siguientes objetivos: "prevenir la repetición de las crisis y futuras violaciones de los derechos humanos, asegurar la cohesión social, la construcción de la nación, la implicación en el proceso y la inclusión de todos a nivel nacional y local, y promover la reconciliación".

2. Normas internacionales

13. En la resolución 18/7 se hace referencia a ciertos instrumentos internacionales aplicables en relación con el mandato, en particular el Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad y la versión actualizada de estos principios, acompañados por informes explicativos² de la Experta independiente, y los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparación, adoptados y proclamados por la Asamblea General en 2005. El Relator Especial destaca la importancia de estos documentos y normas y tiene intención de profundizar en ellos a lo largo de todo su mandato.

14. En cuanto a las disposiciones de los tratados de derechos humanos, la resolución 18/7 se refiere al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos adicionales de 8 de junio de 1977, así como a otros instrumentos pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. La resolución también se refiere expresamente a la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y a su artículo 24, párrafo 2, que establece el derecho de las víctimas a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la marcha y los resultados de las investigaciones y la suerte de la persona desaparecida, así como la obligación del Estado parte de tomar las medidas adecuadas a ese respecto. En el preámbulo de la Convención se reafirma el derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones a este fin. El Relator Especial observa que los diversos elementos del mandato han sido objeto de una evolución jurídica desigual y se propone contribuir a su desarrollo en el transcurso de su mandato.

B. Contexto histórico

15. La búsqueda de la verdad, las iniciativas de justicia, la reparación y las garantías de no repetición son en su origen prácticas y experiencias de situaciones posautoritarias, como las que se dieron en ciertos países latinoamericanos del Cono Sur y, en menor medida, de Europa Central y Oriental, además de Sudáfrica³. Pese a todas sus diferencias, estas

² Estudio independiente, con inclusión de recomendaciones, sobre las mejores prácticas, para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad (E/CN.4/2004/88); informe de la Experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de principios para la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102).

³ Finalmente, estos tipos de medidas pasaron a denominarse "justicia de transición". El presente documento usará ocasionalmente este término para referirse al enfoque global de la aplicación de los cuatro tipos de medidas (áreas de acción) a las que se refiere el mandato. El uso de esta expresión no denota en este documento algún tipo especial de justicia.

situaciones compartían las siguientes características fundamentales. En primer lugar, se trata de países que habían alcanzado niveles relativamente avanzados de institucionalización horizontal y vertical, es decir que sus instituciones podían abarcar íntegramente sus respectivos territorios nacionales y que sus sistemas jurídicos regulaban los aspectos más importantes de la relación entre los ciudadanos y las instituciones del Estado, pese a lo cual fueron incapaces de impedir las manifiestas y graves violaciones cometidas. En segundo lugar, las medidas en cuestión fueron adoptadas en respuesta a un tipo particular de vulneración, relacionada con el ejercicio abusivo del poder del Estado, precisamente a través de esas instituciones. Así pues, cabe interpretar que la finalidad de los procesos de transición en esas situaciones posautoritarias era en parte recuperar las instituciones y tradiciones brutalmente interrumpidas.

16. Más recientemente, las áreas de acción a las que se refiere el mandato han sido paulatinamente trasplantadas de su "lugar de origen", las situaciones posautoritarias, a las situaciones posteriores a conflictos e incluso a situaciones de conflicto en curso u otras en las que no cabe siquiera hablar de transición. Sin embargo, estos tipos de situaciones presentan diferencias importantes; en los regímenes autoritarios, las vulneraciones de derechos suelen entrañar graves abusos de poder del Estado, en tanto que en muchas situaciones de conflicto, las instituciones soportan ya fuertes tensiones y las violaciones son más bien el resultado de un conflicto social generalizado en que hay una multitud de agentes violentos, entre otros factores. En estas situaciones, caracterizadas a menudo no solo por la debilidad de las instituciones sino también por graves problemas de penuria económica, se hace difícil aplicar con éxito medidas que han sido diseñadas partiendo de la premisa de que es viable un proceso relativamente sencillo de depuración y exigencias de responsabilidades y de que hay instituciones capaces de administrar cabalmente ese proceso y revelar la verdad de lo ocurrido, así como suficientemente fuertes para soportar reformas a corto plazo y conseguir los recursos necesarios para establecer programas de reparación a las víctimas.

17. Para complicar aún más las cosas, cabe la posibilidad de que las recientes transiciones de Oriente Medio y el norte de África requieran una nueva ampliación de las áreas de acción del mandato. Estas transiciones presentan importantes similitudes con los procesos de transición de regímenes autoritarios anteriormente descritos, pero tienen características distintivas que deben ser tomadas en cuenta. Por ejemplo, la mayoría de los procesos de transición típicamente posautoritarios fueron en su día encabezados por partidos preexistentes con el objetivo de operar un "regreso" a tradiciones e instituciones temporalmente suspendidas, a diferencia de las transiciones vividas últimamente en estas otras regiones. Además, un rasgo común de estos procesos recientes es la relevancia adquirida por las reivindicaciones de derechos económicos. En esas regiones, las denuncias de corrupción y las demandas de oportunidades económicas han ido de la mano con la denuncia de las violaciones de los derechos civiles y políticos.

18. En vista de la creciente tendencia a recurrir a medidas de búsqueda de la verdad, iniciativas de la justicia, reparación y garantías de no repetición sin tener en cuenta las características del entorno al que se aplican, el Relator Especial destaca la importancia crucial de identificar y evaluar claramente las condiciones de cada país y de abordarlas de forma certera, contextualizada y con fines específicos.

C. Concepto normativo

19. A pesar de la experiencia rápidamente acumulada en las áreas de acción de este mandato, a las que nos referiremos aquí, para abreviar, como "justicia de transición", persisten ciertas ideas erróneas sobre estos mecanismos. El Relator Especial subraya que no se trata de mecanismos creados para establecer una "forma de justicia blanda" ni como

medio para alcanzar el objetivo de la reconciliación eludiendo las cuatro áreas de acción de este mandato.

20. El informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616), al que se hace referencia en la resolución, describe la justicia de transición como una "variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación" (párr. 8), enumera los principales componentes de una política de justicia de transición y menciona explícitamente la justicia penal, la búsqueda de la verdad, las indemnizaciones y la investigación de antecedentes (proceso de depuración del personal). También establece que, lejos de ser medidas aisladas, estos mecanismos deben ser considerados como partes de un todo: "Cuando sea necesaria una justicia de transición, las estrategias utilizadas deben ser holísticas y prestar una atención integrada a los procesos, las indemnizaciones, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes y las destituciones o a una combinación adecuada de los elementos anteriores" (párr. 26).

21. El Relator Especial considera que los cuatro componentes del mandato, a saber la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, constituyen una serie de áreas de acción interrelacionadas que pueden reforzarse mutuamente en el proceso de subsanar las secuelas del abuso y la vulneración masivos de los derechos humanos. Subsanar las secuelas de los abusos significa en primer lugar dar efecto a las normas de derechos humanos que han sido sistemática o manifiestamente violadas⁴. La resolución considera que estas áreas de acción también son adecuadas para subsanar las secuelas de las graves violaciones del derecho internacional humanitario. En esa medida, la fundamentación de su carácter jurídicamente vinculante radica en los documentos citados en la resolución y otros documentos pertinentes que enuncian las obligaciones legales de los Estados de subsanar las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario. Sin embargo, un análisis funcional que tome en consideración los fines a los que cabe razonablemente aspirar aplicando medidas en estas áreas puede ofrecer una orientación útil⁵. Si bien puede decirse que todas las áreas de acción persiguen en último término la consecución de la justicia, un análisis funcional menos abstracto, que distinga entre los objetivos inmediatos, mediatos y finales de esas medidas permitiría concluir que las cuatro áreas de acción contribuyen a la consecución de dos objetivos mediatos, a saber, ofrecer reconocimiento a las víctimas y fomentar la confianza, así como de dos objetivos finales: contribuir a la reconciliación y reforzar el estado de derecho⁶.

⁴ Véase Pablo de Greiff, "Theorizing Transitional Justice", en *Transitional Justice: NOMOS LI*, Melissa S. Williams, Rosemary Nagy y Jon Elster, eds., (Nueva York y Londres, NYU Press, 2012).

⁵ Véase también Pablo de Greiff, "Some thoughts on the development and present state of transitional justice", *Journal for Human Rights*, vol. 5, N° 2 (2011).

⁶ La cualificación de "mediato" y "final" no debe entenderse en sentido temporal o cronológico sino más bien como indicación de la (in)suficiencia causal de una medida determinada en relación con el fin que se le atribuye. Los fines mediatos de una medida son aquellos a los que cabe pensar que las medidas han de contribuir, pero requieren a su vez la adopción de medidas de otros tipos. Los "fines últimos" son aquellos cuya realización queda aún más distante, por lo que dependen de la contribución de un número mayor de factores, cuyo papel gana en importancia relativa. Véase en detalle el capítulo III, secc. E, *infra*.

D. Enfoque global e interrelación de los cuatro elementos

22. Ante la inmensidad de la tarea de subsanar las secuelas de las violaciones manifiestas de derechos humanos y las graves violaciones del derecho internacional humanitario, debe asumirse de entrada el alcance limitado de cada una de las áreas de acción del mandato. La insuficiencia de cada una de las áreas de acción por separado ofrece un poderoso incentivo para buscar modalidades de interacción que permitan superar sus respectivas limitaciones. La experiencia internacional, así como los estudios, sugieren que la aplicación íntegra de los cuatro componentes del mandato ofrece a las diversas partes interesadas, principalmente las víctimas, razones más poderosas para comprender las medidas como intentos de hacer justicia tras las violaciones cometidas que su aplicación descoordinada o fragmentaria⁷.

23. La práctica ha demostrado que las iniciativas aisladas y fragmentarias de enjuiciamiento no acallan la demanda de otras formas de justicia distintas del mero enjuiciamiento⁸. No es algo que ocurra solo con la justicia penal. Lo mismo puede decirse de todas las demás áreas de acción del mandato. Si se desarrollan en forma aislada, ni siquiera los procesos más rigurosos de búsqueda de la verdad⁹ son equiparados a justicia, ya que la revelación de la verdad no satisface plenamente la necesidad de una reparación adecuada. La justicia no solo obliga a conocer los hechos sino que también requiere actuar sobre la verdad descubierta. Del mismo modo, las reparaciones sin enjuiciamiento, la búsqueda de la verdad o la reforma institucional son fácilmente interpretables como intentos de comprar la aquiescencia de las víctimas. Por último, las medidas de reforma de las instituciones, como la investigación de antecedentes y depuración del personal también resultarán insuficientes a falta de los demás mecanismos, tanto para hacer frente a las violaciones como para garantizar que no se repitan.

24. El Relator Especial hace hincapié en que el éxito de las medidas adoptadas en las cuatro áreas de acción que abarca el mandato y la probabilidad de que se entiendan como medidas de justicia dependen de que se preste atención a las relaciones estrechas y bidireccionales entre dichas áreas a la hora de diseñar los programas correspondientes. A modo de ejemplo: para que la reparación sea percibida como medida de justicia debe complementarse con medidas de búsqueda de la verdad, y simétricamente, para que el

⁷ Marruecos es un caso interesante a este respecto, ya que ha puesto en práctica algunas de estas medidas, primero de forma descoordinada y unos años más tarde de forma más integrada. De 1999 a 2001, la Instancia Independiente de Arbitraje funcionó como una comisión dedicada en exclusiva a las indemnizaciones. En enero de 2006, tras dos años en funcionamiento, la Institución de Equidad y Reconciliación hizo público su informe, incluidas sus decisiones en materia de reparaciones. En este caso, las reparaciones eran parte integrante de una política de justicia de transición que vinculaba estrechamente la búsqueda de la verdad y la reparación. Además, a diferencia de la Instancia Independiente de Arbitraje, que proporcionaba únicamente indemnizaciones monetarias, la Institución de Equidad y Reconciliación creó un programa que incluía la prestación de servicios, incluida la atención de la salud, entre otros.

⁸ Véanse los resultados de la investigación dirigida por Harvey Weinstein y Eric Stover (eds.) en *My Neighbor, My Enemy: Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity* (2004, Cambridge University Press), obra que analiza tanto el potencial como las limitaciones de la Corte Penal Internacional, del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, y defiende convincentemente la tesis de que los tribunales internacionales trabajan mejor en conjunción con una variedad de otras medidas, incluidas las iniciativas locales más atentas a la integración social, la reconstrucción y las necesidades y deseos de las personas más directamente afectadas por la violencia.

⁹ Véase la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico "Guatemala, Memoria del Silencio"*. Véase también, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, *Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, "Guatemala, Nunca Más"*.

proceso de búsqueda de la verdad sea percibido como algo más que vana palabrería, debe ir acompañado de medidas de reparación. Del mismo modo, los beneficiarios de los programas de reparación tendrán más razones para considerar como reparaciones (y no meramente medidas de indemnización)¹⁰ las prestaciones ofrecidas normalmente por estos programas si simultáneamente se toman medidas para procesar a los autores de las violaciones de los derechos humanos. A la inversa, puesto que puede parecer que los procesos penales sin reparación no aportan ningún beneficio directo a las víctimas, más allá de la vindicación, ni modifican sus circunstancias vitales, es probable que las víctimas consideren que una política centrada únicamente en el enjuiciamiento constituye una respuesta insuficiente a sus demandas de justicia. Por último, la investigación de las violaciones cometidas en el pasado por los funcionarios, con el consiguiente despido, es un complemento importante de los enjuiciamientos, ya que es poco probable que las víctimas confíen en instituciones en que sigan predominando los autores de tales violaciones, por más que unos pocos hayan sido procesados. Pero dada la magnitud de las violaciones en cuestión, tampoco es probable que la depuración del personal sea vista como una contribución significativa a la justicia, si no se toman medidas sustantivas de justicia correctiva que vayan más allá de los meros despidos.

25. Este patrón de relaciones bidireccionales entre las medidas de reparación y las demás medidas de justicia de transición es generalizable. Los procesos penales, en especial teniendo en cuenta su escasez, pueden con todo ser interpretados por las víctimas como medidas de justicia si van acompañados por otras iniciativas de búsqueda de la verdad. Por otra parte, debe evitarse que estas últimas se perciban como un lavado de cara que establece la verdad sin más consecuencias. Del mismo modo, las víctimas tendrán razones para creer que los procesos penales hacen justicia si los juicios constituyen una entre varias medidas de exigencia de responsabilidades adoptadas por las autoridades, entre las que se cuenta la investigación y el despido de los funcionarios responsables de violaciones de los derechos humanos. A la inversa, para que la depuración de las instituciones sea percibida como algo más que una iniciativa administrativa y burocrática, debe complementarse con la creación de sólidos mecanismos procesales. La red de interrelaciones entre las cuatro áreas de acción a las que se refiere el mandato es ciertamente sólida.

26. Poner de relieve estas interrelaciones no solo sirve para lograr mayor claridad conceptual. Para que "fructifiquen" las medidas de respuesta a las secuelas de violaciones irreparables es imprescindible no solo que se perciba su conveniencia sino que se reconozcan como esfuerzos por hacer justicia, a pesar de sus limitaciones. Se trata de una especie de condición previa más allá de la cual se plantean las cuestiones más prácticas de la satisfacción. La reacción de las víctimas a los programas de justicia de transición, en particular, suscita dos tipos de inquietudes: una es que consideren insuficientes muchos aspectos de esos programas (por ejemplo, el número de juicios, el personal despedido de ciertas instituciones o la magnitud de las reparaciones). La otra es que esos programas les parezcan no solo insuficientes sino *injustos* o no equitativos, en el sentido fundamental de no considerarlos de partida iniciativas de justicia.

27. Las diversas medidas adoptadas deben presentar una "coherencia externa", es decir que no deben concebirse y aplicarse como iniciativas aisladas e independientes, sino como parte de una misma política integrada¹¹. Aclarar estas interrelaciones también nos ayudará a entender por qué entrar en regateos, como ha podido resultar tentador en muchos casos, es

¹⁰ La diferencia entre la mera indemnización y la reparación estriba en que las reparaciones, a fin de ser comprendidas como tales, deben venir acompañadas de algún tipo de reconocimiento de responsabilidad (aunque no necesariamente de culpabilidad).

¹¹ Véase Pablo de Greiff, "Justice and Reparations", en *The Handbook of Reparations*, Pablo de Greiff, ed. (Oxford University Press, 2006), para un desarrollo de las nociones de coherencia interna y externa en los programas de justicia de transición.

probablemente una carta perdedora. Esta es la segunda conclusión práctica: no se debe tratar de compensar un tipo de medidas con otro. Las autoridades deben resistir la tendencia a esperar que las víctimas hagan la vista gorda ante la inacción en una de estas áreas solo porque se tomen medidas en otra de ellas. Además de contravenir las obligaciones internacionales del Estado en cada área de acción del mandato, ese tipo de política tiende a reducir las posibilidades de que cualquier acción que de hecho emprenda el gobierno sea reconocida como medida de justicia.

E. Objetivos de la búsqueda de la verdad, las iniciativas de justicia y reparación y las garantías de no repetición

28. Como se expone en el capítulo III, sección C, los cuatro elementos del mandato contribuyen a la consecución de dos objetivos mediatos, a saber, dar reconocimiento a las víctimas y fomentar la confianza, y de dos objetivos finales: contribuir a la reconciliación y consolidar el estado de derecho.

1. Reconocimiento

29. Casi sin excepción, una de las primeras reivindicaciones de las víctimas es que se reconozca el daño que se les ha causado. Sin embargo, ¿qué implica ese reconocimiento?¹² Es una cuestión compleja. Es importante pero no suficiente reconocer el sufrimiento y la fortaleza de las víctimas. Estos son rasgos que pueden compartir con las víctimas de los desastres naturales, por ejemplo, pero las vulneraciones de derechos tienen características propias que las distinguen de los desastres naturales. Es fundamental, por tanto, reconocer que las víctimas han sido agraviadas, algo que solo puede hacerse recurriendo a las normas¹³. Lo que es imprescindible, y lo que se pretende conseguir con las medidas de justicia de transición, es el reconocimiento de la víctima como titular de derechos. Esto implica no solo el derecho de buscar vías de reparación que puedan atenuar su sufrimiento, sino el restablecimiento de los derechos tan brutalmente vulnerados de la víctima y la afirmación de su condición de persona con derecho a hacer demandas o reclamaciones en virtud de sus derechos y no simplemente gracias a la empatía suscitada o a cualquier otro tipo de consideración.

30. Por ejemplo, para que las acciones de justicia penal se perciban como un intento de ofrecer el reconocimiento debido a las víctimas deben negar la implícita afirmación de superioridad del delincuente en una sentencia que se proponga reafirmar la importancia de las normas que garantizan la igualdad de derechos para todos¹⁴. Es más, aunque la búsqueda de la verdad rara vez revele hechos no conocidos de antemano, no deja de ser un jalón indispensable del proceso de reconocimiento oficial y público de esos hechos¹⁵. El reconocimiento es relevante porque constituye una forma de admitir la importancia y el valor de las personas en cuanto individuos, víctimas y titulares de derechos. La reparación

¹² Sobre la noción de reconocimiento, véase, entre otros, Axel Honneth, *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts* (Cambridge y Malden, Polity Press, 1995) y *Disrespect: The Normative Foundations of Critical Theory* (Polity Press, 2007).

¹³ Joel Feinberg, por ejemplo, sostiene que hay dos formas de entender la noción de "daño": daño como perjuicio causado a intereses y daño como agravio a otra persona. Solo este último atañe a la ley. Véase Feinberg, *Harm to Others*, vol. 1, *The Moral Limits of the Criminal* (New York y Oxford, Oxford University Press, 1984), págs. 31 a 36. Reconocer a las víctimas como titulares de derechos obviamente acentúa la dimensión normativa del reconocimiento.

¹⁴ Véase Jean Hampton, "A New Theory of Retribution" en *Liability and Responsibility: Essays in law and morals*, R. G. Frey y Christopher W. Morris, eds. (Cambridge University Press, 1991).

¹⁵ Véase Lawrence Weschler, "Afterword" en *State Crimes: Punishment or Pardon* (Aspen Institute report).

es la forma material que adopta el reconocimiento debido a un titular de derechos iguales que ha sufrido una violación de sus derechos fundamentales. En vista de las dificultades y de la "brecha de impunidad" que suelen acompañar a los procesos judiciales (a los países les ha resultado difícil procesar a todos y cada uno de los sospechosos de haber participado en violaciones manifiestas de los derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario) y de las posibles críticas a la "vana palabrería" de un proceso aislado de búsqueda de la verdad, las reparaciones apuntalan los esfuerzos de reconocimiento, ya que demuestran un nivel de compromiso creíble a través de la inversión de recursos y la ejecución de programas bien diseñados que transmiten a sus beneficiarios la impresión de que el Estado defiende sinceramente sus intereses. Por último, la idea rectora de la reforma institucional, incluida la depuración del personal, es garantizar las condiciones para que las personas puedan relacionarse entre sí y con las autoridades como titulares de derechos iguales.

31. En resumen, si bien cada uno de los elementos del mandato puede tener una finalidad inmediata o finalidades propias, todos ellos pueden ser utilizados en pos del objetivo de ofrecer reconocimiento a las víctimas no solo en cuanto individuos y en cuanto víctimas, sino también, y más fundamentalmente, en cuanto titulares de derechos.

2. Confianza

32. La otra finalidad mediata de los componentes del mandato es el fomento de la confianza. Por confianza se entiende en este contexto la que se establece tanto entre los particulares como entre estos y las instituciones del Estado. Tal como se enuncia en la resolución 18/7, el objetivo de las medidas es "restaurar la confianza en las instituciones del Estado". La confianza no es un asunto de mera previsibilidad o regularidad empírica, sino que entraña la expectativa de cumplimiento de una norma común y, por lo tanto, se origina en un sentimiento común de adhesión a esas normas y valores compartidos.

33. Confiar en las instituciones significa conocer y reconocer como válidos los valores y las normas por los que se rige una institución y considerar por consiguiente que la estructura institucional basada en esas normas y valores resulta suficientemente convincente a ojos de un número suficiente de personas para motivar su apoyo constante y activo, así como la observancia de las normas y valores subyacentes. El buen funcionamiento de las instituciones genera un círculo virtuoso: estas resultan convincentes a ojos de actores que a su vez las respaldan y respetan las prescripciones del orden institucional¹⁶. En conclusión, confiar en una institución equivale a saber que sus miembros o participantes comparten y consideran vinculantes sus reglas, valores y normas constituyentes.

34. Para ilustrar cómo las medidas de justicia de transición pueden contribuir a la (re)construcción de este tipo de confianza, conviene señalar que los enjuiciamientos reafirman las normas transgredidas por los infractores, normas que elevan a las personas naturales al rango de titulares de derechos. Las instituciones judiciales, sobre todo cuando hasta ahora han sido fundamentalmente instrumentos de poder, logran ser dignas de confianza cuando pueden demostrar que no hay nadie por encima de la ley. La búsqueda de la verdad puede fomentar la confianza si responde a la zozobra de aquellas personas cuya confianza fue destruida por experiencias de violencia y/o abuso y que temen que el pasado pueda repetirse. Quienes han sufrido la violencia pueden percibir el esfuerzo institucional por enfrentar el pasado como un intento sincero de admitir la verdad de los hechos y comprender los patrones de larga data de socialización y reparto del poder y las oportunidades, con vistas a articular un nuevo proyecto político en torno a normas y valores

¹⁶ Claus Offe, "How Can We Trust Our Fellow Citizens?" en *Democracy and Trust*, Mark Warren, ed., (Cambridge University Press, 1999), págs. 70 y 71.

verdaderamente compartidos¹⁷. La reparación puede fomentar la confianza poniendo de manifiesto la seriedad de las instituciones frente a las vulneraciones de derechos. La confianza sale reforzada cuando, aun en condiciones de escasez y competencia por los recursos, el Estado responde a la obligación de financiar programas destinados a las personas que han sido víctimas no solo de marginación sino también de abusos¹⁸. Finalmente, la depuración del personal de las instituciones públicas puede infundir confianza demostrando que cumple normas sistémicas en materia de contratación y retención de personal, control disciplinario y prevención del favoritismo¹⁹.

35. Tanto el reconocimiento como la confianza son condición y consecuencia de la justicia. Un sistema de justicia que no se tome en serio la condición de los ciudadanos como titulares de derechos es inimaginable²⁰. Tampoco cabe imaginar un poder judicial que incumpla sistemáticamente las normas que deben convertirlo en un sistema digno de confianza para resolver los conflictos entre titulares de derechos. Inversamente, los sistemas jurídicos que funcionan bien catalizan la propagación de las modalidades pertinentes de reconocimiento y confianza. Históricamente la extensión efectiva de los derechos ha desencadenado procesos de inclusión, y la estabilización jurídica de las expectativas favorece la confianza en la medida en que reduce los costos de confiar en otros.

3. Reconciliación

36. La idea de la reconciliación ha tenido un importante papel en algunos de los contextos en que se han aplicado las medidas a que se refiere el presente mandato. De hecho, algunas de las comisiones de la verdad de los países en que se han aplicado esas medidas mencionan la reconciliación en su propio nombre o entre sus objetivos²¹. La resolución 18/7 indica la reconciliación entre los resultados esperados de la aplicación de las cuatro áreas de acción fundamentales (párrafos 11 y 12 del preámbulo).

37. El Relator Especial destaca que, teniendo en cuenta tanto la experiencia internacional como, a un nivel más cercano, la resolución por la que se creó el mandato, la reconciliación no debería concebirse como una *alternativa* a la justicia ni como un fin que puede lograrse con independencia de la aplicación del enfoque global de las cuatro áreas de acción (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición).

38. Un concepto de reconciliación coherente tanto con esa experiencia internacional como con el texto de la resolución, que también aclare el aporte que pueden hacer esas cuatro esferas de acción al logro de la reconciliación, postularía que esta última es, como mínimo, la circunstancia en que las personas pueden recobrar la confianza mutua en su calidad de titulares de iguales derechos. Esto significa que las personas que están bajo la

¹⁷ Véase Pablo de Greiff, "Truth Telling and the Rule of Law" en *Telling the Truths: Truth Telling and Peace Building in Post-Conflict Societies*, Tristan Anne Borer, ed. (Notre Dame, University of Notre Dame, 2006).

¹⁸ Véase De Greiff, "Justice and Reparations".

¹⁹ Véase Pablo de Greiff, "Vetting and Transitional Justice" en *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh y Pablo de Greiff, eds. (Social Science Research Council, 2007).

²⁰ Como escribe Jürgen Habermas a este respecto, "el medio legal como tal presupone derechos que definen el estatuto de personas jurídicas en cuanto titulares de derechos". Habermas y William Rehg, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge y Malden, Polity Press, 1996), pág. 119. Véase también Habermas, "On Legitimation through Human Rights" en *Global Justice and Transnational Politics*, Ciaran E. Cronin y Pablo de Greiff, eds. (The MIT Press, 2002).

²¹ Por ejemplo, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de Chile, la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú y la Institución de Equidad y Reconciliación de Marruecos, entre otras.

jurisdicción de un determinado Estado se adhieren debidamente a las normas y valores en que se fundan las instituciones que lo dirigen; confían en grado suficiente en que aquellos que trabajan en esas instituciones también lo hacen sobre la base de esas normas y valores, incluidas las normas que hacen de las personas titulares de derechos; y están suficientemente seguros de la voluntad del resto de cumplir y respaldar esas normas y valores.

39. Por cuanto la aplicación de las medidas de las cuatro esferas de acción del mandato puede proporcionar reconocimiento a las víctimas y propiciar la verdad en las formas descritas, también puede contribuir al proceso de reconciliación, entendido como se acaba de analizar. No obstante, el Relator Especial subraya que aplicar esas medidas no garantiza la reconciliación. Si bien las medidas de justicia de transición pueden contribuir a la credibilidad de las instituciones, en los hechos, la confianza en las instituciones requiere una modificación de las actitudes que la aplicación de esas medidas puede, una vez más, respaldar pero no producir. Ese cambio de actitudes exige iniciativas que apunten a una dimensión más personal y menos institucional de la transición. Entre estas iniciativas es fundamental la presentación de disculpas oficiales que vayan más allá de un reconocimiento general de responsabilidad, que pueden contribuir significativamente a la necesaria modificación de las actitudes. Otras medidas que pueden resultar positivas son las conmemoraciones, el levantamiento de monumentos y, lo que es muy importante, una reforma del sistema educativo.

4. Fortalecimiento del estado de derecho

40. Promover el estado de derecho es uno de los propósitos que con frecuencia se atribuyen a las medidas de justicia de transición. A modo de ejemplo, prácticamente todas las comisiones de la verdad creadas hasta la fecha han utilizado ese concepto con una función explicativa (la vulneración de los principios del estado de derecho es uno de los factores que conducen a la violación de los derechos en cuestión) y como uno de los objetivos de su labor (sus recomendaciones persiguen el fortalecimiento del estado de derecho)²². Los expertos coinciden ampliamente en la importancia del concepto y en la utilidad de las medidas de justicia de transición para los esfuerzos destinados a restablecer el estado de derecho²³. La resolución 18/7 coincide con lo anterior, al declarar que la aplicación integral de los cuatro elementos persigue "promover el estado de derecho de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos" (párrafo 12 del preámbulo).

41. Para ilustrar la contribución de los diferentes aspectos del mandato al estado de derecho, el Relator Especial enumera una serie de ejemplos²⁴. Los juicios penales que ofrecen sólidas garantías procesales y que no eximen de la justicia a los poderosos demuestran la universalidad de la ley; los procesos de búsqueda de la verdad que permiten entender los numerosos aspectos en los que los sistemas jurídicos han sido ineficaces para proteger los derechos de los ciudadanos determinan, *a contrario*, los criterios por los cuales

²² Véase, por ejemplo, el informe del Consejo de Seguridad titulado "De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador". Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, S/25500, cap. V; Comisión de la Verdad y la Reconciliación, "Institutional Hearing: The Legal Community" en *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report* (Londres, Macmillan Reference Limited, 1998), esp. vol. 4, cap. 4; Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, "Los factores que hicieron posible la violencia", vol. VIII, N° 2, en *Informe Final* (Lima, Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003), esp. cap. 1, parte 4.

²³ Véase, por ejemplo, Ruti Teitel, "Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation", en *Yale Law Journal*, vol. 106, N° 7 (1997), págs. 2009 a 2080.

²⁴ Véase también el próximo informe del Relator Especial a la Asamblea General en su sexagésimo séptimo período de sesiones.

esos sistemas jurídicos deben regirse en el futuro; los programas de reparación que intentan subsanar las violaciones de derechos sirven de ejemplo, aunque *a posteriori*, de la importancia de las normas jurídicas; las medidas de reforma institucional y referidas a los funcionarios, incluso aquellas reformas básicas que no abarcan sino la investigación y el despido de quienes han abusado de su cargo, aumentan la integridad de los sistemas del estado de derecho.

42. Además, las medidas de justicia de transición sirven de importante catalizador del proceso de organización de la sociedad civil²⁵. Actualmente, la experiencia internacional en materia de medidas de justicia de transición permite afirmar sin temor a equivocarse que el mero hecho de someter a debate estas medidas en la agenda pública de un país —sin hablar de la ejecución de un programa de este tipo— da lugar, en forma casi inevitable, a la constitución de múltiples organizaciones de la sociedad civil. Esto es tan válido para las medidas de reparación como para las comisiones de la verdad, y tan cierto en Sudáfrica como en Marruecos y en el Perú. La importancia de una sociedad civil fuerte no solo radica en que garantiza una amplia participación local en las medidas de justicia de transición sino —de manera más general— en que es un correlato del estado de derecho, y su ausencia una secuela habitual de violaciones sistemáticas de los derechos. Precisamente, ciertas violaciones están destinadas en parte a impedir el libre funcionamiento de la sociedad civil, en particular en la esfera pública, ya que esto impide el aglutinamiento de una oposición pacífica eficaz²⁶. En cambio, promover la organización de grupos genera poder en virtud, al menos en parte, del "poder de la unión". Frente a la violencia sistemática y organizada, la respuesta de una persona no será la misma si esta se encuentra aislada o forma parte de un grupo. Además, lo esencial no son solo los números, sino las características de las actividades que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil que se crean en este proceso; estas se centran en la reivindicación de derechos, esto es, no en solicitar sino en reclamar el reconocimiento de una condición, legítimas pretensiones y derechos.

43. No obstante, hay que hacer dos precisiones con respecto a la posibilidad de las medidas a que se refiere el presente mandato de contribuir a la consolidación del estado de derecho. En primer lugar, claramente, estas medidas no pueden por sí solas establecer ni sostener dicho estado de derecho. Además de voluntad política, para superar las secuelas de las vulneraciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, será necesaria una larga serie de intervenciones (como amplias reformas constitucionales y jurídicas, programas de desarrollo, la corrección de las desigualdades estructurales, y la superación de los patrones de exclusión y marginación, entre otras cosas) con las que deberán coordinarse las medidas de justicia de transición.

44. En segundo lugar, el concepto de estado de derecho al que generalmente se considera que contribuye la justicia de transición no es una noción puramente formal, como demuestra el hecho de que muchos de los países en los que se han aplicado medidas de justicia de transición eran países en los que el estado de derecho, en su acepción formal, estaba vigente. Los informes de las comisiones de la verdad y la reconciliación de Chile y Sudáfrica, por ejemplo, criticaron la concepción formalista del estado de derecho que, según sus conclusiones, predominaba en sus respectivos países. En el contexto de las medidas de justicia de transición, el estado de derecho debe entenderse de modo congruente con la noción de su objetivo último, la promoción de un orden social justo, y los objetivos más particulares que persiguen las medidas de justicia de transición, como el reconocimiento, la confianza y la reconciliación, objetivos que tienen que ver con la

²⁵ En el caso del Perú, véase Lisa Magarrell y Julie Guillerot, *Reparaciones en la transición peruana. Memorias de un proceso inacabado*, cap. 6.

²⁶ Como dijo Hannah Arendt, "un gobierno totalitario, como todas las tiranías, ciertamente no podría existir sin destruir la vida pública, esto es sin destruir, aislando a los hombres, sus capacidades políticas". *The Origins of Totalitarianism*, 2ª ed. (Harcourt Inc., 2009) pág. 475.

creación de las condiciones indispensable para que las personas puedan razonablemente considerarse titulares de derechos y ejercer esa condición mediante la reivindicación de esos derechos ante terceros, en particular las instituciones del Estado.

45. En un principio, las medidas de justicia de transición se aplicaban tras un cambio de régimen. Sin embargo, constituían tanto una expresión de la adhesión del nuevo régimen al estado de derecho como un factor que contribuía a reforzar esa adhesión. Esto no obedecía a la mera atribución de sanciones penales por vía de juicios con las debidas garantías cuando estos podían tener lugar, sino a la combinación de las medidas descritas. Con esa combinación se pretendía dar a las personas razones para considerarse titulares de derechos, libres de organizarse para, entre otros fines, reclamar sus derechos y asegurarse de que las vulneraciones sufridas no quedaran impunes. En la práctica, el estado de derecho trasciende considerablemente un concepto puramente jurídico que se reduzca a la regularidad o la coherencia en la aplicación de la ley. El estado de derecho también incluye las condiciones que garantizan a las personas la posibilidad de participación significativa en procesos legislativos que permitan dar sentido a la noción de justicia (no limitada al propio resarcimiento).

46. En resumen, el Relator Especial insiste en que los cuatro objetivos principales del mandato que se han determinado y analizado contribuyen a lo que la resolución 18/7 describe como "prevenir la repetición de las crisis y futuras violaciones de los derechos humanos, asegurar la cohesión social, la construcción de la nación, la implicación en el proceso y la inclusión de todos a nivel nacional y local, y promover la reconciliación".

IV. Estrategia de aplicación del mandato

A. Consideraciones estratégicas

47. La estrategia esbozada en el presente documento se centra en tres amplias áreas temáticas que el Relator Especial considera fundamentales para la consolidación y el desarrollo del mandato. No obstante, dado que está en el ánimo mantener consultas valiosas con las partes interesadas —Estados, instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil por igual—, las tres áreas se han esbozado a muy grandes rasgos para que las acciones y los resultados puedan especificarse ulteriormente teniendo en cuenta los resultados de las consultas actuales y futuras.

48. En la resolución 18/7 se insiste, con motivo, en la importancia de adoptar un enfoque global para la aplicación de las medidas correspondientes a las cuatro áreas de acción señaladas. Como se ha mencionado, el Relator Especial se propone contribuir al desarrollo de cada una de las cuatro áreas de acción del mandato, consciente de que han evolucionado de forma muy dispar en los ámbitos jurídico, práctico y conceptual. Sin embargo, desde el punto de vista de las prioridades temáticas, resulta especialmente apremiante ocuparse de los vínculos que unen las cuatro áreas de acción. En el capítulo III, se esboza un argumento normativo que fundamenta la importancia de adoptar un enfoque global para la aplicación de las cuatro áreas de acción. Ahora bien, todavía queda mucho por hacer en cuanto a los modos de estructurar y aplicar las diferentes medidas para que formen parte de un todo global.

49. Como se ha mencionado también, hay suficientes datos empíricos que avalan la inconveniencia de desagregar las cuatro áreas de acción, y tratar a cada una de ellas como si fuera independiente de las demás. No obstante, cómo vincular, concretamente, las áreas de acción entre sí con un enfoque global y coherente de las cuestiones, sin simplificaciones, requiere un examen profundo. El resultado final debe ser mucho más que un modelo estático que pueda trasladarse de país a país. Más bien, el resultado debe consistir en un

mayor conocimiento de toda la gama de opciones que los diferentes países han intentado en sus propias iniciativas para conseguir este tipo de integración y en el desarrollo de ideas innovadoras sobre cómo conseguirlo de un modo que sea respetuoso con la experiencia pertinente y los factores contextuales particulares, y al mismo tiempo con la universalidad de las obligaciones subyacentes.

50. La segunda gran área temática del plan estratégico del Relator Especial se refiere a los vínculos no solo entre las cuatro áreas de acción del mandato, sino con áreas más amplias de intervención política, como el desarrollo y la seguridad. El motivo para seguir trabajando en este ámbito debería ser evidente: las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario con frecuencia se ven alimentadas por, y dejan tras de sí, graves insuficiencias de desarrollo. Además, estas violaciones no son solo vulneraciones de los derechos civiles y políticos, sino también de los derechos económicos, sociales y culturales. Por consiguiente, las propias partes interesadas ejercen también una gran presión para que se demuestre la eficacia de las medidas del mandato tanto para subsanar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales como para ayudar a mejorar las condiciones de vida de las personas y las comunidades que han sufrido violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario. No falta experiencia en este ámbito, pero no ha sido suficientemente sistematizada y no se han identificado adecuadamente las posibilidades y las limitaciones de las medidas destinadas a conseguir estos fines. Además, los profesionales de la justicia de transición siguen prestando poca atención a las condiciones institucionales y otras condiciones de desarrollo necesarias para la aplicación efectiva de las medidas que predicen y, lo más importante, los actores responsables del desarrollo y de la seguridad realizan gran parte de su labor prescindiendo de las obligaciones relacionadas con la justicia que son objeto de este mandato.

51. Por si estos motivos no fueran suficientes para investigar los vínculos entre estas áreas, debe quedar claro que la promesa de garantizar la no repetición de las violaciones objeto del mandato puede convertirse en algo más que una promesa solo si se producen, de hecho, transformaciones sociales y estructurales que trasciendan a aquellas que surjan de la aplicación de las medidas a las que se refiere la resolución. Esclarecer los modos en que la aplicación de la verdad, la justicia y la reparación está vinculada a los problemas en materia de desarrollo y seguridad y, por supuesto, el papel que pueden desempeñar en la planificación del desarrollo y la seguridad en general, solo puede contribuir a hacer efectiva la garantía de no repetición de las violaciones.

52. Si bien es cierto que para transformar las condiciones que suelen señalarse como las causas profundas de la violencia seguramente ha de ser necesaria la coordinación de varias intervenciones, entre ellas las del presente mandato, no es menos cierto que se pueden emprender otras labores a fin de maximizar el impacto y la sostenibilidad de las medidas correspondientes. Por ejemplo, han sido muy escasos los estudios comparados y sistemáticos realizados en las esferas de presupuestación y planificación de la aplicación de las cuatro áreas de acción, pese a que estas ya no son una novedad. Aún menos estudios comparados y sistemáticos se han realizado sobre la integración de estas áreas de acción y sus mecanismos de seguimiento en los procesos de planificación sectorial. No obstante, en la medida en que sabemos que las instituciones estatales trabajan sobre la base de la presupuestación y la planificación, la posibilidad de maximizar el impacto de las áreas de acción, especialmente a largo plazo, dependerá de que se amplíen las competencias de aquellos que se ocupan de las áreas de acción de este mandato en materia de presupuestación y planificación, y las formas de integrarlas en los planes sectoriales. Estas competencias tendrán ventajas antes y después de las medidas. La ventaja previa es que una mayor información y más competencias sobre estas cuestiones pueden servir de contrapunto a las frecuentes respuestas casi automáticas de algunos gobiernos que argumentan que no pueden costear estas medidas, alegación con frecuencia desmentida por

el hecho de que no han previsto un presupuesto especial y en cambio han aumentado el gasto en otras partidas, como las armas. La ventaja posterior es que una mayor competencia en cuestiones de presupuestación y planificación puede ayudar a mejorar la usual falta de seguimiento en la aplicación de las medidas a que se refiere este mandato, particularmente los "problemas heredados" de los procesos penales de transición (en los ámbitos nacional e internacional)²⁷ y el mediocre historial de una serie de gobiernos en la ejecución de las recomendaciones de las comisiones de la verdad.

53. La tercera área conexas en la que el Relator Especial considera que un mayor estudio redundaría en beneficio de la ejecución del mandato es la gran dificultad que supone mejorar la efectividad de las medidas cuando se aplican en entornos posteriores a un conflicto y para subsanar los abusos y violaciones que suelen producirse en los entornos en que las instituciones adolecen de distintos tipos de insuficiencias. En el presente informe, ya se ha hecho mención de cómo se ponen a prueba las medidas cuando se transponen de escenarios posteriores a regímenes autoritarios a escenarios posteriores a un conflicto (cap. III, secc. B, *supra*). En gran número de situaciones posteriores a un conflicto acaecidas recientemente, en particular aquellas que se han dado en entornos de precariedad, el número de víctimas puede ser ingente tanto en términos absolutos como en proporción a la población. El número de grupos armados y agentes de la violencia es considerablemente superior al de los entornos posautoritarios; los problemas relacionados con la imputación de responsabilidades son mayores; los recursos y las capacidades disponibles para establecer programas de reparación son inferiores; y las instituciones tienen menos capacidad de recuperación y, por ende, son más difíciles de reformar, en especial a corto plazo. Estos son solo algunos de los factores más obvios, sin contar la inmensa cantidad de problemas que surgen de las dificultades posteriores a conflictos en cuanto a recursos de infraestructura y financieros esquilimados, relaciones económicas distorsionadas, grave desconfianza política y diversos tipos de traumas sociales. Es necesario reflexionar profundamente sobre cómo conseguir que las medidas sean más efectivas incluso ante tales factores.

B. Perspectiva centrada en las víctimas

54. En la resolución 18/7, se solicita al Relator Especial que "integre una perspectiva centrada en las víctimas en todas las actividades del mandato", lo que el Relator pretende hacer de un modo práctico y efectivo. Además de la solicitud incluida en la resolución, el Relator Especial espera que los argumentos expuestos anteriormente sumen más motivos para así hacerlo. En primer lugar, el argumento ha puesto de relieve que puede considerarse que los objetivos de la aplicación de las medidas son el reconocimiento de las víctimas, el fomento de la confianza y el fortalecimiento del estado de derecho democrático. Nada de esto puede suceder a espaldas de las víctimas, sin su valiosa participación. Esta valiosa participación puede revestir diferentes formas. Por ejemplo, la búsqueda de la verdad requiere la participación activa de las personas que deseen dar a conocer sus agravios y denunciar los hechos y las causas subyacentes de las violaciones y los abusos ocurridos. La búsqueda de la verdad solo se contemplará como una medida de justicia si la sociedad civil —las organizaciones de víctimas, en particular— está adecuadamente representada en la composición de las comisiones de la verdad. Por su lado, los enjuiciamientos solo serán medidas de justicia reales si las víctimas y sus familias participan efectivamente en los procesos y reciben la información pertinente necesaria para su participación en los procedimientos judiciales. Los métodos locales o tradicionales de impartir justicia, si cumplen las garantías procesales internacionales, son asimilados por la población local de modo que esta los reconoce como "justicia". Las reparaciones solo serán eficaces si las

²⁷ *OHCHR Rule of Law Tool on Prosecution initiatives*, págs. 34 y 35. Disponible en www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawProsecutionsen.pdf.

víctimas y la sociedad civil en general han participado en el diseño de los mecanismos, de modo que las medidas sean proporcionales al daño infligido y contribuyan al reconocimiento de la víctima como titular de derechos. En cuanto a las garantías de no repetición, la reforma institucional y de personal debe estar firmemente anclada en la opinión de la población y particularmente de las víctimas, que deben tener una participación activa en los procesos conexos de forma que se establezcan legislación e instituciones para impedir futuras violaciones y que se seleccione a los funcionarios públicos de modo congruente con el principio del estado de derecho.

55. En segundo lugar, la reconciliación no debe entenderse como una alternativa a la justicia. En muchas partes del mundo, miembros de regímenes anteriores se han servido de la reconciliación para exigir a las víctimas su perdón y el olvido, y así se ha causado en ellas una mayor aflicción. En tercer lugar, una de las características distintivas de un enfoque global es precisamente que confiere un lugar central a las víctimas; además de los progresos logrados últimamente en cuanto a la participación de las víctimas en los procedimientos de justicia penal —el Estatuto de Roma ha supuesto un avance importante a este respecto—, las comisiones de la verdad, no solo pero sobre todo las que siguen la tendencia bien consolidada de celebrar vistas públicas, ofrecen muchas oportunidades para dar visibilidad a las víctimas y concederles un espacio bien merecido en la esfera pública. Entre todas las medidas de justicia de transición, los programas de reparación se han concebido para actuar no solo contra los autores de los delitos, sino en pro de las víctimas directamente. Las garantías de no repetición, particularmente algunas de sus manifestaciones prácticas, son útiles, por ejemplo, para evitar a las víctimas el sufrimiento de tener que enfrentarse a los mismos agentes de seguridad que las maltrataron.

56. Puesto que una perspectiva centrada en las víctimas no es solo una cuestión teórica, sino también práctica, cabe mencionar que la sistematización de las experiencias en los procesos participativos y de consulta en las cuatro áreas de acción del mandato es uno de los temas específicos que el Relator Especial pretende abordar a lo largo de su mandato.

57. Finalmente, desde el punto de vista operativo, el Relator Especial ya ha iniciado consultas con las organizaciones de la sociedad civil, particularmente las organizaciones de víctimas. Se propone continuar esta labor en las consultas regionales más oficiales que está organizando y en las visitas que realizará a los países durante su mandato.

C. Integración de una perspectiva de género

58. Conforme a la resolución 18/7, que solicita al Relator Especial que integre una perspectiva de género en todas las actividades del mandato y la perspectiva centrada en las víctimas que se acaba de describir²⁸ la sensibilidad hacia las diversas formas en que las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario afectan de modo diferente a los hombres, las mujeres y los niños es una condición *sine qua non* para una aplicación eficaz de las medidas previstas en este mandato. Si bien en la mayoría de las situaciones de interés para este mandato la mayor parte de las víctimas de desaparición (por mencionar una violación) y de los combatientes que participan en conflictos son hombres, las secuelas de las violaciones y de los conflictos afectan principalmente, aunque de manera distinta, a las mujeres y a los niños. Además, las mujeres y los niños son la mayoría de las víctimas de determinados tipos de violaciones y de conflictos, como se desprende de la composición por géneros de gran parte de las poblaciones de desplazados internos y la distribución de muchos tipos de delitos sexuales y de género.

²⁸ Véase, por ejemplo, Ruth Rubio Marín y Pablo de Greiff, "Women and Reparations", *The International Journal for Transitional Justice*, vol. 1, N° 3 (2006).

59. A pesar de los progresos experimentados en esta área, sigue habiendo problemas importantes, como los que se mencionan a continuación. El establecimiento del tipo de procesos participativos para el diseño y la aplicación de las cuatro áreas de acción del mandato que tomen en consideración las diferentes necesidades y oportunidades de los hombres, las mujeres y los niños. No debe darse por supuesto que los mismos procedimientos serán igualmente útiles para todos ellos. Deben concebirse procesos que, además de dar voz a los hombres, las mujeres y los niños, cumplan los requisitos básicos de igualdad e imparcialidad y que posibiliten soluciones que, siendo diferentes, sean equitativas, acordes con las diferentes necesidades y puntos de partida de los hombres, las mujeres y los niños. Por último, es importante contribuir a superar la tendencia a pensar que, en relación con las situaciones que competen a este mandato, la adopción de una perspectiva de género comporta solo dar prioridad a los delitos sexuales en el caso de las víctimas mujeres, de modo que se haga caso omiso de otros tipos de victimización de los que son objeto las mujeres, se subestime la posibilidad de que los hombres también puedan ser víctimas de estos mismos delitos y, en la medida en que se tiene también en cuenta a los niños en estas situaciones, se les considere exclusivamente como personas dependientes pasivas.

V. Conclusiones y recomendaciones

60. En el informe se muestra la importancia de adoptar un enfoque global para hacer frente a las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario, según se contempla en la resolución 18/7. El Relator Especial considera que el enfoque global de las cuestiones de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición puede contribuir de modo particular a hacer efectiva una amplia gama de derechos. Por lo tanto, se propone coordinar los esfuerzos con los mandatos conexos relativos a temas o países con el fin de maximizar la eficiencia.

61. El Relator Especial considera que los cuatro componentes del mandato son un conjunto de medidas que están relacionadas y pueden reforzarse mutuamente y cuyo objeto es subsanar las secuelas de las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario. Subsanar significa, ante todo, hacer que se cumplan las normas violadas. El Relator Especial destaca que los cuatro elementos del mandato y las medidas específicas a las que se refiere la resolución se basan en derechos y obligaciones establecidos y su cometido es hacerlos valer. No son una mera cuestión de empatía, caridad o conveniencia.

62. El mandato deberá prestar especial atención a los modos de combinar estos cuatro elementos diferentes, tanto en la teoría como en la práctica. Además de pretender conseguir el tipo de sinergias mencionado en el capítulo III del presente informe y minimizar los conflictos que puedan surgir entre ellas, el Relator Especial considera fundamental poner freno a la tendencia que tienen algunos Estados de compensar un tipo de medidas con otro.

63. A pesar de que la experiencia internacional en las cuatro áreas de acción del mandato es cada vez mayor, debe reconocerse que: a) no todas las áreas de acción han evolucionado igualmente desde el punto de vista jurídico, práctico e incluso conceptual; b) el desarrollo, particularmente en la práctica, de enfoques globales para hacer frente a las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario requiere de una labor más sistemática; c) la durabilidad del efecto de estas medidas, aun si se aplican de modo integral, podría mejorarse reforzando los vínculos con otros tipos de intervenciones, particularmente las políticas de seguridad y desarrollo; y d) la mejora de la eficacia de

las medidas, en particular en las situaciones posteriores a conflictos, es una cuestión apremiante. El Relator Especial examinará más a fondo estos temas en futuros informes.

64. Las cuatro áreas de acción del mandato han de contribuir a la consecución de dos objetivos mediatos, el reconocimiento de las víctimas y el fomento de la confianza, y dos objetivos finales, la reconciliación y la consolidación del estado de derecho. Para ofrecer reconocimiento a las víctimas, es importante —aunque no suficiente— que se reconozca su sufrimiento y su fortaleza. Es fundamental reconocer que la víctima es titular de derechos. Esto conlleva, además de buscar vías de reparación que mitiguen el sufrimiento de las víctimas, restablecer sus derechos y confirmar su condición de personas habilitadas para reivindicar sus derechos.

65. Las medidas previstas en el mandato tienen por objeto fomentar tanto la confianza entre las personas como la confianza de las personas en las instituciones estatales. La confianza supone la expectativa de cumplimiento de las normas compartidas y, por lo tanto, emana de un sentimiento común de adhesión a estas normas y valores compartidos. En concreto, confiar en una institución equivale a ser consciente de que sus miembros o participantes comparten sus reglas, valores y normas constituyentes, y que las consideran vinculantes. Tanto el reconocimiento como la confianza son requisitos y consecuencias de la justicia.

66. El Relator Especial subraya que la reconciliación es un fin que resultará de la aplicación integral de las cuatro áreas de acción del mandato. La reconciliación no debe considerarse una alternativa a la justicia ni un objetivo que puede alcanzarse con independencia de la aplicación del enfoque global. La reconciliación es, como mínimo, la circunstancia en que las personas pueden recobrar la confianza mutua como titulares de iguales derechos. Esto significa que las personas: a) se han adherido en grado suficiente a las normas y los valores en que se fundan las instituciones del Estado, b) confían en grado suficiente en que las personas que trabajan en estas instituciones lo hacen sobre la base de esas normas y valores, incluidas las normas que hacen de las personas titulares de derechos, y c) están suficientemente seguras de la voluntad del resto de cumplir y respaldar estas normas y valores básicos.

67. El concepto de estado de derecho al que este mandato pretende contribuir no es una mera idea formal. El estado de derecho debe entenderse de un modo congruente con la noción de su objetivo último, la promoción de un orden social justo, y los objetivos más particulares que persiguen las medidas de justicia de transición, como el reconocimiento, la confianza y la reconciliación. Con la combinación de las áreas de acción, se pretende que las personas se consideren titulares de derechos, libres de organizarse y reclamar sus derechos y asegurarse de que las violaciones sufridas no queden impunes. También actúa como un fuerte catalizador en el proceso de organización de la sociedad civil. El concepto de estado de derecho comprende también las condiciones que garantizan a las personas y a la sociedad civil en general la posibilidad de una participación positiva en procesos legislativos que permitan dar sentido al concepto de justicia.

68. Como las víctimas son un elemento clave del proceso, no podrá lograrse realmente ninguno de los objetivos de las áreas de acción del mandato sin su valiosa participación. Para que la reconciliación no se considere una alternativa a la justicia, el mandato confiere un lugar central a las víctimas. La sistematización de la experiencia de los procesos participativos y de consulta en las cuatro áreas de acción del mandato es uno de los temas que el Relator Especial se propone abordar a lo largo de su mandato.

69. La sensibilidad hacia las diversas formas en que las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario afectan de modo diferente a los hombres, las mujeres y los niños es una condición *sine qua non* para la aplicación eficaz de las medidas previstas en este mandato. Uno de los principales problemas que tendrá que abordar el mandato es el establecimiento del tipo de procedimientos participativos para el diseño y la aplicación de las cuatro áreas de acción del mandato que tome en consideración las necesidades y oportunidades diferentes de los hombres, las mujeres y los niños.
