

PROMOVIENDO LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN SOCIEDADES POST CONFLICTO*

Paul van Zyl

1. Introducción

La justicia transicional se entiende como el esfuerzo por construir paz sostenible tras un período de conflicto, violencia masiva o violación sistemática de los derechos humanos. El objetivo de la justicia transicional implica llevar a juicio a los perpetradores, revelar la verdad acerca de crímenes pasados, brindar reparaciones a las víctimas, reformar las instituciones abusivas y promover la reconciliación. Lo anterior exige un conjunto incluyente de estrategias diseñadas para enfrentar el pasado así como para mirar hacia el futuro con el fin de evitar la recurrencia del conflicto y las violaciones. Dado que con frecuencia las estrategias de justicia transicional se diseñan en contextos en los que la paz es frágil o los perpetradores conservan un poder real, se deben equilibrar cuidadosamente las exigencias de la justicia y la realidad de lo que es factible lograr a corto, mediano y largo plazo.

A lo largo de la última década, el campo de la justicia transicional se ha ampliado y desarrollado en dos sentidos importantes. En primer lugar, los elementos de la justicia transicional pasaron de ser un imaginario al cual se aspira a expresar obligaciones legales vinculantes. El derecho internacional, encarnado particularmente en organismos tales como

* Artículo publicado originalmente en Van Zyl, Paul. "Promoting Transitional Justice in Post-Conflict Societies". *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Alan Bryden y Heiner Hänggi (eds.), DCAF, Ginebra, 2005. La versión en español fue publicada previamente en *Verdad, memoria y reconstrucción: estudios de caso y análisis comparado*, Mauricio Romero (org.), Bogotá: ICTJ, 2008. © 2005 Lit-Verlag. Traducido y publicado con permiso.

el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos, evolucionó durante los últimos veinte años hasta el punto de que hoy día existen estándares claros relativos a las obligaciones de los Estados con respecto a la forma de enfrentar las violaciones de los derechos humanos, así como prohibiciones como en el caso de las amnistías generales cuando se trata de crímenes internacionales. Esto ha sido respaldado por la ratificación de la Corte Penal Internacional (ICC, por sus siglas en inglés) por más de cien países, lo cual ha reforzado las obligaciones existentes y ha creado nuevos estándares ya que exigen a cada signatario que responda de manera adecuada a las violaciones de los derechos humanos, so pena de enfrentar una acción legal por parte de la Corte. En octubre de 2004, cuando el Secretario General de la ONU presentó al Consejo de Seguridad un informe en el que se exponía por primera vez el enfoque de las Naciones Unidas acerca de las cuestiones de justicia transicional, se generó un consenso importante. Es un desarrollo sumamente relevante tanto en términos operativos como normativos. En segundo lugar, el fortalecimiento de la democracia en muchas partes del mundo, especialmente en América Latina, Asia y África, y el surgimiento de organizaciones cada vez más sofisticadas de la sociedad civil han contribuido a fundar tanto las instituciones como la voluntad política necesarias para enfrentar un legado de violaciones de los derechos humanos y a lograr que las políticas se traduzcan en acciones.

La creciente atención brindada a las cuestiones de justicia transicional, así como el compromiso con dichos asuntos, se han visto reflejados en la adjudicación de más recursos y en la preocupación internacional por la construcción de la paz post conflicto. Esto requiere intervenciones continuas por parte de actores nacionales e internacionales, en diferentes niveles. Es necesario coordinar, integrar y ajustar cuidadosamente cada elemento al adecuado apoyo político, operativo y económico proporcionado por una serie de partes interesadas. Las estrategias de justicia transicional deben considerarse un componente importante de la construcción de la paz en la medida en que abordan las necesidades y los reclamos de las víctimas, promueven la reconciliación, reforman las instituciones estatales y restablecen el Estado de derecho.

Este artículo explorará en mayor detalle las múltiples formas en las que la justicia transicional puede contribuir a la construcción de la paz post conflicto. Se comenzará con un esbozo de los elementos clave de la justicia transicional y una discusión de sus objetivos e impacto. Luego se

explicarán las formas en las que la justicia transicional puede contribuir a la construcción de la paz. Cabe anotar que aunque las estrategias de justicia transicional casi siempre tendrán un impacto significativo sobre estos esfuerzos, la relación entre estos dos intentos ha sido sorprendentemente poco investigada, tanto en la teoría como en la práctica. Resulta imposible tratar estas cuestiones en profundidad en este artículo, aunque indicaremos varias de las formas en las que la construcción de la paz post conflicto y la justicia transicional se interrelacionan, con la esperanza de plantear una agenda para investigaciones posteriores. En este sentido, el texto articulará importantes lecciones extraídas de diversos ejemplos prácticos de implementación de estrategias de justicia transicional y sobre esa base se harán recomendaciones para los diseñadores de políticas con respecto a la forma de desarrollar mecanismos más efectivos de justicia transicional que, a su vez, contribuyan de manera productiva a la construcción de la paz post conflicto.

2. Los elementos clave de la justicia transicional

Como se señaló anteriormente, la justicia transicional implica enjuiciar a los perpetradores, revelar la verdad acerca de crímenes pasados, brindar reparaciones a las víctimas, reformar las instituciones abusivas y promover la reconciliación¹. En esta sección se discutirá cada uno de esos elementos en mayor detalle.

2.1. Enjuiciamiento

Enjuiciar a los perpetradores que han cometido graves violaciones de los derechos humanos es un componente crítico de cualquier esfuerzo por enfrentar un legado de abuso. Los enjuiciamientos pueden servir para evitar futuros crímenes, brindar consuelo a las víctimas, reflejar un nuevo conjunto de normas sociales e iniciar el proceso de reformar las instituciones gubernamentales y de generar confianza en ellas². No

1 Esta definición de justicia transicional se deriva en gran parte de la articulación por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de las obligaciones legales de un Estado después de un período de graves violaciones de los derechos humanos, en el caso *Velásquez Rodríguez*, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Serie C) (1988). Este documento fue refrendado en gran parte por el Informe del secretario sobre el Estado de derecho y la justicia transicional en las sociedades post conflicto (3 de agosto de 2004).

2 Véase, por ejemplo, Roht-Arriaza, N. (ed.), *Impunity and Human Rights in International Law and Practice*. (Oxford University Press: Oxford, 1995).

obstante, es importante reconocer que los sistemas de justicia penal están diseñados para sociedades en las que la violación de la ley constituye la excepción y no la regla. Cuando se trata de violaciones generalizadas y sistemáticas que involucran decenas o cientos de crímenes, los sistemas de justicia penal sencillamente no se dan abasto. Ello se debe al hecho de que el proceso de justicia penal debe demostrar un compromiso escrupuloso con la equidad y el debido proceso con la necesaria implicación de una asignación significativa de tiempo y de recursos³.

También resulta importante recalcar que el reconocimiento de la incapacidad estructural de los sistemas de justicia penal para hacer frente a las atrocidades masivas no debe interpretarse como una deslegitimación del papel que el enjuiciamiento o el castigo tienen en la confrontación de los crímenes del pasado. A pesar de sus altos costos y su lento progreso, los dos tribunales *ad hoc* para la antigua Yugoslavia y Ruanda han hecho contribuciones importantes al desarrollo progresivo del derecho penal internacional. El establecimiento de la Corte Penal Internacional (ICC) habría sido más difícil, si no imposible, sin ellos⁴. La importancia de los juicios de Núremberg o del enjuiciamiento de Slobodan Milosevic no debe disminuirse exclusivamente sobre la base de que representan apenas una pequeña fracción del número total de individuos penalmente responsables. Los juicios no deben verse solamente como expresiones de un deseo social de retribución, sino que desempeñan una función expresiva vital cuando reafirman públicamente normas y valores esenciales cuya violación implica sanciones. Los juicios

-
- 3 La Corte Penal Internacional para la antigua Yugoslavia emplea a más de 1100 personas y ha gastado más de 500 millones de dólares desde su creación en 1991. Desde esa fecha ha logrado menos de 20 condenas definitivas. La Corte Penal Internacional para Ruanda ha estado funcionando durante aproximadamente siete años, cuenta con un presupuesto de unos 100 millones de dólares al año y ha logrado menos de 10 condenas definitivas. Parece poco probable que la Corte Especial de Sierra Leona vaya a poder condenar a más de 30 personas durante sus primeros tres años de operación. Los Paneles para Crímenes Serios en Timor Oriental han condenado a individuos (antes de las apelaciones) hasta la fecha y no es probable que dupliquen esa cifra durante el tiempo que les queda de operación. Véase Van Zyl, P., "Unfinished business: South Africa's Truth and Reconciliation Commission", Bassiouni, C. (ed.), *Post-Conflict Justice* (2004).
 - 4 Véase, Dieng, A., "International Criminal Justice: from Paper to Practice: A Contribution from the International Criminal Tribunal for Rwanda to the Establishment of the International Criminal Court", *Fordham International Law Journal*, vol. 25, n.º 3 (marzo, 2002), pp. 688-707; Hulthuis, H., "Operational Aspects of Setting Up the International Criminal Court: Building on the Experience of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia", *Fordham International Law Journal*, vol. 5, n.º 3 (marzo, 2002), pp. 708-716.

también pueden ayudar a restablecer la confianza entre los ciudadanos y el Estado demostrándole a aquellos cuyos derechos han sido violados que las instituciones estatales buscan proteger y no violar sus derechos. Esto puede ayudar a restaurar la dignidad de las víctimas y reducir sus sentimientos de ira, marginación y agravio.

Sin embargo, es importante reconocer y aceptar que el enjuiciamiento solo puede ser, en todos los casos, una respuesta parcial en el proceso de hacer frente a la violación sistemática de los derechos humanos. La abrumadora mayoría de las víctimas y de los perpetradores de crímenes masivos jamás encontrarán la justicia en un tribunal y por lo tanto resulta necesario complementar los enjuiciamientos con otras estrategias.

2.2. La búsqueda de la verdad

Es importante no solo hacer saber ampliamente que han ocurrido violaciones de los derechos humanos, sino también que los Gobiernos, los ciudadanos y los perpetradores reconozcan la injusticia de tales abusos. El establecimiento de una verdad oficial acerca de un pasado brutal puede ayudar a inocular a las futuras generaciones contra el revisionismo y empoderar a los ciudadanos para que reconozcan y opongan resistencia a un retorno a las prácticas abusivas.

Las comisiones brindan a las víctimas una voz en el discurso público y los testimonios de estas pueden contribuir a refutar las mentiras oficiales y los mitos relativos a las violaciones de los derechos humanos. El testimonio de las víctimas en Sudáfrica ha hecho imposible negar que la tortura era tolerada oficialmente y que se dio de manera extendida y sistemática. Las comisiones de Chile y Argentina refutaron la mentira según la cual los opositores al régimen militar habían huido de esos países o se habían escondido y lograron establecer que los opositores habían sido “desaparecidos” y asesinados por miembros de las fuerzas de seguridad como parte de una política oficial⁵. Darles una voz oficial a las víctimas también puede ayudar a reducir sus sentimientos de indignación e ira. Aunque es importante no exagerar con respecto a los beneficios psicológicos del poder expresarse, y resulta inexacto afirmar que el

5 CONADEP (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas), *Nunca Más: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de Argentina* (Farrar Straus y Giroux: Nueva York, 1986); *Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Chile*, traducción de Berryman, P. E. (University of Notre Dame Press: Notre Dame, 1993).

testimonio sobre los abusos es siempre catártico, el hecho de reconocer oficialmente el sufrimiento de las víctimas mejorará las posibilidades de enfrentar los agravios históricos de manera constructiva.

Las comisiones de la verdad también ayudan a propiciar y darle ímpetu a la transformación de las instituciones estatales. Al demostrar que las violaciones de los derechos humanos en el pasado no constituyeron un fenómeno aislado o atípico, las comisiones pueden mejorar las opciones de aquellos que, dentro o fuera de un nuevo Gobierno, deseen implementar reformas reales para asegurar el fomento y la protección de los derechos humanos. Por el contrario, no examinar o identificar las instituciones abusivas les puede permitir continuar con las prácticas del pasado y, al mismo tiempo, consolidar su poder y aumentar la desconfianza y la desilusión entre los ciudadanos comunes y corrientes.

2.3. Reparación

En conformidad con el derecho internacional, los Estados tienen la obligación de brindar reparaciones a las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos. Esta reparación puede asumir diferentes formas entre las cuales se hallan la ayuda material (v.g. pagos compensatorios, pensiones, bolsas de estudios y becas), asistencia psicológica (v.g. consejería para manejo del trauma) y medidas simbólicas (v.g. monumentos, memoriales y días de conmemoración nacionales). Con frecuencia, la formulación de una política integral de reparaciones es un tanto compleja, desde el punto de vista técnico, como delicada, desde la perspectiva política. Los encargados de formular una política de reparaciones justa y equitativa tendrán que decidir si es necesario establecer diferentes categorías de víctimas y, dentro de estas, si conviene hacer distinciones entre una víctima y otra. Por ejemplo, tendrán que resolver si es posible o deseable proporcionar distintas formas y cantidades de reparación a las víctimas que han padecido diferentes tipos y grados de tortura y si se va a utilizar la evaluación de medios socioeconómicos para diferenciar entre víctimas ricas y pobres. Cada decisión que se tome tiene significativas implicaciones morales, políticas y económicas⁶.

La definición del estatus de víctima es una cuestión central en la provisión de reparaciones. Resulta necesario decidir si las reparaciones

6 Véase Gibney, M., "When Sorry Isn't Enough: The Controversy Over Apologies and Reparations for Human Injustice", *Human Rights Quarterly* (2001), p. 1.

van dirigidas solamente a las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos, tales como las torturas, los asesinatos y las desapariciones, o si también deben brindarse reparaciones a una clase más amplia de víctimas, como por ejemplo aquellos que han padecido una discriminación racial sistemática o que han perdido sus tierras y sus propiedades. Una política de reparaciones justa y sostenible no debe generar ni perpetuar divisiones entre las diferentes categorías de víctimas. Al mismo tiempo, debe ser factible y realista desde el punto de vista económico⁷.

2.4. Reforma institucional

Para enfrentar las atrocidades masivas es necesario establecer la verdad acerca de las violaciones y brindar reparaciones a las víctimas, aunque a veces este proceso no sea suficiente para castigar a los perpetradores. En ese sentido, resulta imperioso cambiar fundamentalmente y en algunos casos abolir aquellas instituciones responsables de las violaciones de los derechos humanos⁸. Los Gobiernos recién establecidos tienen una responsabilidad principal en esta tarea, pero las comisiones de la verdad también juegan un papel importante. Por lo general, las comisiones de la verdad están facultadas para hacer recomendaciones en sus informes finales con respecto a las medidas legales, administrativas e institucionales que se debe tomar para evitar la recurrencia de los crímenes sistemáticos del pasado.

7 Véase Pasqualucci, J. M., "Victim Reparations in the Inter-American Human Rights System: A Critical Assessment of Current Practice and Procedure", *Michigan Journal of International Law* (otoño, 1996), pp. 1-58; Roth-Arriaza, N., "Reparations Decisions and Dilemmas", *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 27, n.º 2 (invierno, 2004), pp. 157-219; Roth-Arriaza, N., "Victims on Transitional Justice: Lessons from the Reparation of Human Rights Abuses in the Czech Republic", *Human Rights Quarterly*, vol. 27, n.º 22 (mayo 2005), pp. 392-435; Mazrui, A. A., "The Truth Between Reparation And Reconciliation: The Pretoria-Nairobi Axi", *Buffalo Human Rights Law Review*, vol. 10 (2004), pp. 3-14; Magarrell, L., "Reparations for Massive or Widespread Human Rights Violations: Sorting Out Claims for Reparations and the Struggle for Social Justice", *The Windsor Yearbook of Access to Justice*, vol. 22 (2003), pp. 85-98.

8 Aolain y Campell se refieren a la necesidad de un tal cambio institucional: "En el contexto post-transición, las violaciones de los derechos humanos que antes se negaban pueden ser reconocidas (un proceso que puede fomentarse si los actores no-estatales, anteriormente dedicados a la violencia, reconocen su culpabilidad). Este proceso puede describirse como una antinomia entre el reconocimiento y la negación. El reconocimiento de esas falencias prepara el camino para un cambio institucional significativo o 'transformativo'". Aolain, F. N., Campbell, C., "The Paradox of Transition in Conflicted Democracies", *Human Rights Quarterly*, vol. 27, n.º 1 (febrero, 2005), pp. 172-213.

Los Gobiernos también podrían considerar la posibilidad de adoptar programas de escrutinio** con el fin de asegurar que las personas responsables de las violaciones de los derechos humanos sean removidas de los cargos públicos y evitar que sean empleadas en instituciones gubernamentales. La remoción de quienes han violado los derechos humanos de cargos que implican confianza y responsabilidad constituye una parte importante del proceso para establecer o restaurar la integridad de las instituciones estatales. Dichos programas también pueden contribuir a establecer la responsabilidad no penal por violaciones de los derechos humanos, particularmente en contextos en los cuales resulta imposible enjuiciar a todos los responsables⁹. Deben también ser escrupulosos en la protección del derecho al debido proceso de las personas investigadas. Deben dirigirse solamente a los responsables de violaciones de los derechos humanos y no a los opositores del nuevo régimen o a quienes tengan puntos de vista y creencias diferentes.

2.5. Reconciliación

El concepto de reconciliación es importante y su historial es bastante controversial. En algunos contextos, las víctimas se oponen a la reconciliación porque la relacionan con el perdón obligado, la impunidad y la amnesia. En muchos países latinoamericanos, los responsables de violaciones de los derechos humanos, especialmente los líderes militares asociados a los regímenes dictatoriales, han invocado, de manera cínica, el concepto de reconciliación para evadir la responsabilidad por sus crímenes. Si se entiende la reconciliación de esta manera, entonces debe rechazarse con justa razón.

No obstante, resulta importante considerar otra concepción de reconciliación. En las sociedades que superan períodos de atrocidades masivas y conflicto generalizado son frecuentes las profundas sospechas,

** Se traduce como “escrutinio” el término inglés *vetting* por ser ese su significado literal. En el ámbito de la justicia transicional, el término se refiere a procedimientos de evaluación con fines de depuración del personal que hubiera estado involucrado en violaciones de derechos humanos. (Nota del editor).

9 Véase Szczerbiak, A., “Dealing with the Communist Past or the Politics of the Present? Lustration in Post-Communist Poland”, *Europe-Asia Studies*, vol. 54, n.º 4 (junio, 2002), pp. 553-572; Flournoy, M. A., “Dealing with Demons: Justice and Reconciliation”, *The Washington Quarterly*, vol. 25, n.º 4 (otoño, 2002), pp. 111-123. Para ejemplos de depuración, véase Kritz, N. J., “Coming to Terms with Atrocities: A Review of Accountability Mechanisms for Mass Violations of Human Rights”, *Law and Contemporary Problems*, vol. 59, n.º 4 (otoño, 1996), p. 139.

los resentimientos y las enemistades. Casi siempre estas divisiones perduran en la etapa post conflicto y generan el potencial para el retorno a la violencia y la recurrencia de las violaciones de los derechos humanos. Esto resulta ser particularmente cierto en los casos en los que los conflictos asumen una dimensión identitaria donde categorías tales como la religión, la lengua, la raza, o la etnicidad han sido utilizadas para sembrar la división y justificar las violaciones de los derechos humanos. Estas divisiones no desaparecen mágicamente bajo un nuevo orden democrático ni tampoco sanan necesariamente con el paso del tiempo. En algunos casos, la aritmética electoral de la democracia puede exacerbar dichas divisiones cuando otorgan todo el poder político a un grupo étnico mayoritario y así dejan vulnerable y marginado a un grupo minoritario. Para superar las divisiones se requiere un acuerdo constitucional que ofrezca la protección y la seguridad adecuadas a los grupos vulnerables. Los líderes, tanto dentro como fuera del Gobierno, tendrán que tomar medidas proactivas para demostrar que la democracia está al servicio de todos los ciudadanos, que la paz reporta dividendos sustanciales para todos y que la diversidad puede ser una fuente de fortaleza más que de conflicto¹⁰. Si la reconciliación ha de ser aceptada, no puede reducirse a ignorar el pasado, negando el sufrimiento de las víctimas o subordinando la exigencia de la rendición de cuentas y la reparación a una noción artificial de unidad nacional.

3. La justicia transicional en la construcción de la paz post conflicto

Resulta sorprendente que se haya dedicado tan poco análisis a la intersección entre la justicia transicional y la construcción de la paz post conflicto. Cuando se entiende apropiadamente, la justicia transicional mira tanto hacia el futuro como hacia el pasado. Una de las razones críticas por las cuales enfrentamos los abusos del pasado es la de garantizar que estos no se repitan, tal como se refleja en el título del informe final de la Comisión de la Verdad argentina: *Nunca Más*. Sin embargo, el compromiso con la prevención no es el único fundamento para enfrentar dicho pasado. Tal aproximación instrumental a las atrocidades del pasado

10 Véase Boraine, A., *A Country Unmasked* (2000), pp. 340-378; Feher, M., “Terms of Reconciliation”, Hesse, C., Post, R. (eds.), *Human Rights in Political Transitions: Gettysburg to Bosnia* (1999), pp. 325-388; Huyse, L., *Reconciliation After Violent Conflict: A Handbook* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003), pp. 10-33; Huyse, L., “Justice after Transition: On the Choices Successor Elites Make in Dealing with the Past”, *Law & Social Inquiry*, n.º 20 (1995), pp. 51-78.

siempre subordinaría la reivindicación de los derechos de las víctimas a la cuestión de si tal reivindicación pone en peligro las perspectivas de paz. Esto no solamente sería insostenible en términos legales y éticos, sino que además serviría de incentivo para que los perpetradores y tiranos interesados en evadir su responsabilidad obstaculizaran los procesos de paz hasta que se les otorgaran las garantías necesarias.

Es importante aceptar que existen tensiones entre paz y justicia en el corto plazo y que en algunos casos difíciles resulta prudente y justificable posponer las demandas de justicia con el fin de lograr el cese de las hostilidades o la transición a un orden democrático. Sin embargo, esas reclamaciones de justicia no deben diferirse indefinidamente, no solo por el efecto corrosivo que eso podría tener sobre los esfuerzos por construir una paz sostenible, sino también porque el hacerlo significaría aumentar la grave injusticia que las víctimas ya han padecido. Las estrategias de justicia transicional deben formar parte integral de cualquier esfuerzo por construir una paz sostenible, pero en algunas circunstancias es posible que la paz y la justicia no sean totalmente compatibles en el corto plazo. En caso de que la justicia se difiera, deben hacerse grandes esfuerzos para asegurar que se mantenga la posibilidad de lograr una rendición de cuentas en el mediano o largo plazo y que se implemente la mayor parte de la agenda de justicia transicional en el corto plazo.

En la siguiente sección se exponen algunas de las formas en las que la justicia transicional y la construcción de la paz post conflicto se entrecruzan. Se centra en las maneras en las que las estrategias de justicia transicional pueden reforzar los esfuerzos de construcción de la paz, reconociendo, no obstante, que en algunas circunstancias estos esfuerzos no son perfectamente complementarios.

3.1. Diagnóstico del problema

El desarrollo de una estrategia de construcción de la paz post conflicto debe estar basado en un riguroso examen de las causas, la naturaleza y los efectos del conflicto previo. Con frecuencia, las comisiones de la verdad se encuentran en una posición ventajosa para emprender este tipo de estudio, dado que prestan especial atención tanto al testimonio como a las circunstancias actuales de las víctimas de las violaciones, pues examinan a los individuos y las instituciones responsables de las violaciones de los derechos humanos. La mayoría de las comisiones han recolectado copiosa evidencia de miles de fuentes diferentes. Sobre esta base logran generar

un recuento exhaustivo de las violaciones durante el período que se les encargó investigar. Las comisiones de la verdad también examinan las causas sociales, estructurales e institucionales del conflicto y las violaciones de los derechos humanos. A su vez, están en capacidad de aclarar lo que sucedió, no solo en casos individuales sino en el contexto más amplio que hizo posibles esas violaciones. Esta función diagnóstica puede ayudar a identificar las causas fundamentales del conflicto y a examinar el papel que los actores externos y no gubernamentales han desempeñado en exacerbar y mantener el conflicto. Sobre esta base, pueden hacer recomendaciones más efectivas y fundamentadas con respecto a las medidas que se pueden tomar para atacar esas causas o reducir la capacidad de los actores opresores para perpetuar el conflicto. Dichas recomendaciones pueden ser extraordinariamente útiles para los individuos involucrados en el desarrollo y la ejecución de estrategias de construcción de la paz post conflicto.

3.2. Construcción del Estado y reforma institucional

Los conflictos tienen efectos devastadores sobre las instituciones estatales y por ello es necesario un cuidadoso proceso de reconstrucción y reforma una vez que han cesado las hostilidades. Las comisiones de la verdad y los programas de depuración pueden hacer una contribución importante a la construcción del Estado y la reforma institucional mediante la recomendación de las siguientes medidas:

- Identificación de las instituciones que deben ser reformadas o eliminadas.
- Presentación de propuestas para asegurar que se reformen el mandato, la capacitación, la dotación de personal y las operaciones de las instituciones específicas con el fin de garantizar su funcionamiento efectivo y de promover y proteger los derechos humanos.
- Remover a los responsables de corrupción o de violaciones de los derechos humanos de las instituciones estatales. A través de sus audiencias públicas, las comisiones de la verdad también pueden dirigir la atención gubernamental y pública sobre instituciones específicas, tales como los medios de comunicación, las prisiones, las instituciones prestadoras de servicios de salud y las instituciones de la rama judicial, sirviendo así de catalizador de un debate público sobre la función que esas instituciones

desempeñaron en el pasado y las medidas que deben tomarse en el futuro para aumentar su efectividad y su capacidad para promover y proteger los derechos humanos.

3.3. Remoción de los violadores de los derechos humanos de los cargos políticos

Los esfuerzos de justicia transicional permiten a los ciudadanos comprender mejor las causas, la naturaleza y los efectos de las violaciones de los derechos humanos. Además, esclarecen y dilucidan la cuestión de la responsabilidad con respecto a estas violaciones. La presencia en altos cargos gubernamentales de personas directa o indirectamente responsables de las violaciones generalizadas o sistemáticas de los derechos humanos se constituye como un factor de predicción con respecto al resurgimiento o a la continuación del conflicto. A la inversa, la remoción de dichas personas de sus cargos puede ser una contribución vital a la construcción de la paz post conflicto. En Afganistán, el informe titulado *Un llamado a la justicia*, elaborado por la Comisión Independiente Afgana para los Derechos Humanos, basado en la opinión de más de seis mil afganos residentes en el país o en comunidades de refugiados, identificó como una seria amenaza para la protección de los derechos humanos el hecho de que los perpetradores de serias violaciones de los derechos humanos siguieran ocupando cargos importantes tanto en el Gobierno central como en los Gobiernos locales¹¹. Este informe exige una iniciativa tendiente a la investigación de los nombramientos presidenciales con el fin de garantizar la competencia y la integridad de esos individuos. La investigación de antecedentes para verificar la integridad determinaría si el candidato a un cargo ha sido responsable de corrupción o de violación de los derechos humanos. Aunque todavía es demasiado pronto para determinar si este esfuerzo será exitoso, ni siquiera estaría en la agenda si no se hubiera efectuado un proceso de encuestas dirigidas a que se identifiquen las actitudes de las personas con respecto a las violaciones pasadas de los derechos humanos. Así, una iniciativa de justicia transicional logró incorporar cuestiones de reforma política a la agenda nacional en una forma que aumentó las posibilidades de una exitosa construcción de la paz post conflicto.

11 Comisión Independiente Afgana para los Derechos Humanos, “Un llamado a la justicia: consulta nacional sobre las pasadas violaciones de los derechos humanos en Afganistán” (2005), URL <www.aihrc.org.af>.

3.4. Formas de abordar los agravios a las víctimas y forjar la reconciliación

Según Bigombe, Collier y Sambanis¹², los agravios inducidos por la guerra son una causa significativa del retorno a las hostilidades en las sociedades post conflicto. Por lo tanto, las estrategias de construcción de la paz deben buscar que se implemente un conjunto de políticas inmediatamente después del conflicto, que intenten abordar y reducir el sentimiento de ira y agravio. El enjuiciamiento de los responsables de violaciones de los derechos humanos puede reducir el deseo de venganza de las víctimas siempre y cuando sea equitativo y cumpla con los estándares internacionales. Las comisiones de la verdad pueden brindar a las víctimas un espacio seguro para expresar su ira, ofreciéndoles, al mismo tiempo, un reconocimiento oficial de su sufrimiento¹³. Los programas de reparación pueden proporcionar recursos y servicios muy necesarios a las víctimas que han sufrido pérdidas, directa o indirectamente, como consecuencia de las violaciones de los derechos humanos. La combinación de estas políticas puede ayudar a contrarrestar los sentimientos de ira, abandono y marginación que experimentan las víctimas y las comunidades en las que viven.

Los enjuiciamientos y las comisiones de la verdad también pueden ayudar a disipar los mitos peligrosos que sirven para prolongar la sensación de agravio y alimentar futuros conflictos. En muchas situaciones post conflicto, líderes inescrupulosos intentan inventar y propagar mitos acerca de las víctimas y los perpetradores en los que se argumenta que los miembros de su grupo (étnico/lingüístico/religioso, etc.) son víctimas inocentes y que los miembros de otros grupos son todos perpetradores culposos. Estos mitos son siempre inexactos, históricamente, y sirven para perpetuar las relaciones intergrupales conflictivas. Los tribunales pueden demostrar, por ejemplo, que no todos los serbios apoyaban a Milosevic o que algunos hutus salvaron a muchos tutsis durante el genocidio en Ruanda. Esto puede ayudar a destruir los estereotipos explotados por los políticos etnonacionalistas para obtener apoyo, lo cual casi siempre conduce al conflicto.

12 Bigombe, B., Collier, P., Sambanis, N., "Policies for Building Post-Conflict Peace", *Journal of African Economies*, vol. 9, n.º 3, p. 336.

13 Véase Stahn, C., "Accommodating Individual Criminal Responsibility and National Reconciliation: The UN Truth and Commission for East Timor", *American Journal of International Law* (2001), pp. 952-966.

3.5. Manejo del dominio de un grupo

Otro factor de riesgo significativo que sirve para pronosticar el comienzo o la reanudación del conflicto es la medida en que un grupo homogéneo, ya sea étnico, lingüístico o religioso, tenga la voluntad y la capacidad de monopolizar el poder político y económico. Estas situaciones pueden verse exacerbadas incluso por ciertos sistemas democráticos que otorgan el poder a las mayorías sin un sistema apropiado de frenos y contrapesos. Un programa exitoso de construcción de la paz post conflicto tendrá que incluir medidas políticas, legales y sociales que prevengan contra la explotación de la minoría por parte de la mayoría¹⁴. Las comisiones de la verdad pueden ayudar a crear conciencia nacional con respecto a las inseguridades, la marginación y la victimización de las minorías, así como brindar propuestas de políticas para asegurar que los derechos de estas se hallen debidamente protegidos. La provisión de reparaciones a los miembros de grupos minoritarios que han padecido violaciones de los derechos humanos puede darles la seguridad de que la mayoría los reconoce como ciudadanos portadores de derechos. De manera similar, el enjuiciamiento de los perpetradores responsables de crímenes en contra de las minorías puede contribuir a aumentar la confianza en las instituciones estatales. Las propuestas de reformas institucionales presentadas por las comisiones de la verdad pueden hacer referencia a la importancia de una adecuada representación de las minorías en instituciones tales como la policía, el Ejército y la rama judicial con el fin de generar confianza en estas instituciones por parte de las minorías.

3.6. Reforma del sector de seguridad

La combinación de enjuiciamientos selectivos de aquellos que cargan con la mayor responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos, un programa de escrutinio cuidadosamente diseñado y una robusta comisión de la verdad que documente minuciosamente esas violaciones de los derechos humanos puede contribuir significativamente a la reforma de la policía, el Ejército y los servicios de inteligencia.

14 Para una discusión interesante del consenso intercomunitario y las relaciones interétnicas en la reconstrucción de las democracias, véase: Hislope, R., "Ethnic Conflict and the 'Generosity Moment'", *Journal of Democracy* (1998), pp. 140-53. Véase, por ejemplo, Horowitz, D. L., *Ethnic Groups in Conflict* (University of California Press: 1985). Véase también Price, R., "Race and Reconciliation in the New South Africa", *Politics and Society* (1997), pp. 149-178.

El proceso de reforma del sector de seguridad en Sudáfrica se vio enormemente fortalecido por las revelaciones de violaciones ante la Comisión de Verdad y Reconciliación y por la remoción de cargos de muchos altos funcionarios cuyos crímenes habían sido revelados. La salida de estos individuos fue crucial para la transformación del *ethos* en estas instituciones y la restauración de la confianza en ellas. El proceso de transformación del sector de seguridad, que pasó de ser una fuente de opresión y de conflicto a convertirse en una serie de instituciones que protegen a los individuos y defienden sus derechos, recibió un ímpetu adicional con el establecimiento de instituciones de justicia transicional después del *apartheid*¹⁵.

En evidente contraste, los militares de Indonesia (y en menor grado, miembros de la policía) han logrado salvarse de cualquier tipo de investigación o rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos cometidas desde 1965 y 1966 y que continúan hoy en día. El velo de silencio que ha rodeado el asesinato de cientos de miles de supuestos comunistas en la década de 1960, la ausencia de cualquier tipo significativo de rendición de cuentas respecto de los crímenes ocurridos en Timor Oriental (desde 1975 hasta su culminación en 1999) y las violaciones continuas en el resto de Indonesia se hallan vinculados con el hecho de que las fuerzas armadas de Indonesia (TNI)¹⁶ no han sido llamadas a rendir cuentas por los crímenes. Mientras no se inicie un proceso genuino de rendición de cuentas y búsqueda de la verdad, las fuerzas armadas de Indonesia continuarán siendo una fuente de conflicto e inestabilidad en ese país.

En Haití, un componente vital de la construcción de la paz post conflicto es el establecimiento de una fuerza de policía efectiva, confiable y legítima. La disolución del Ejército haitiano ha hecho que la policía sea indispensable para combatir el crimen, mantener el orden público y proteger los derechos humanos. Desafortunadamente, hay bases para sospechar que antiguos miembros del Ejército, muchos de ellos

15 Véase por ejemplo, Vale, P., *Security and Politics in South Africa. The Regional Dimension* (Lynne Rienner: Boulder, 2002). Véase también Jackson, T., Kotze, E., “Management and Change in the South African National Defence Force: A Cross-Cultural Stud”, *Administration and Society* (2005), pp. 168-198.

16 Véase por ejemplo Honna, J., *Military Politics and Democratization in Indonesia* (Routledge: 2003); Chandra, S., Kammen, D., “Generating Reforms and Reforming Generations Military Politics in Indonesia’s Democratic Transition and Consolidation”, *World Politics* (2002), pp. 96-136.

responsables de corrupción y violaciones de los derechos humanos, se han infiltrado en la Policía Nacional de Haití (HNP). Si esta situación no se corrige, socavará tanto la eficiencia operativa de la policía como su credibilidad y legitimidad¹⁷. El mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) tiene autoridad para investigar a los miembros de la Policía Nacional con el fin de garantizar que los responsables de corrupción, violaciones de los derechos humanos y otros tipos de mala conducta sean destituidos. Sin embargo, el diseño de cualquier programa de depuración no puede centrarse exclusivamente en la forma de excluir a los responsables de violaciones de los derechos humanos. Los encargados de diseñar un sistema para remover individuos de instituciones críticas también tienen que considerar el mandato, la composición y la estructura de gobierno óptimos de esa institución. En Haití, se ha revelado que hay una gran incertidumbre con respecto al tamaño real de la HNP, debido en parte al hecho de que los oficiales de la policía no son registrados debidamente ni se les expiden identificaciones oficiales. En este sentido, se ha recalcado la necesidad de establecer códigos internos de conducta y mecanismos de supervisión eficaces. Así, la depuración ha servido de punta de lanza del programa de reforma institucional. Un proceso de depuración eficaz puede servir de catalizador para una serie fundamental de reformas que no se centren exclusivamente en la conducta pasada de los actuales oficiales de la policía, sino que contribuya a asegurar que la policía participe adecuadamente en la construcción de la paz post conflicto¹⁸.

3.7. Implementación de programas de DDR

Los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) constituyen una parte esencial de muchas estrategias para la construcción de la paz post conflicto. Las instituciones de justicia transicional, especialmente los tribunales y los esquemas de depuración, tendrán un impacto significativo sobre la mayoría de los programas de DDR. El hecho de que un tribunal con jurisdicción sobre las personas responsables de violaciones de los derechos humanos manifieste que tiene intenciones

17 Véase Lane, C., “Cop Land [Haitian Police Remain Vulnerable to Influence of Corrupt Leaders]”, *The New Republic* (1997).

18 Véase Ahmed, S., “No Size Fits All: Lessons in Making Peace and Rebuilding States”, *Foreign Affairs* (2005), pp. 162-169; Galleguillos, N., “Re-establishing Civilian Supremacy Over Police Institutions: An Analysis of Recent Attempted Reforms of the Security Sector in Chile”, *Journal of Third World Studies* (2004), pp. 57-77.

de enjuiciar vigorosamente a todos los perpetradores, incluso a los participantes en programas de DDR, podría desmotivar significativamente a las personas que consideran entregar las armas. Por el contrario, si a todos los participantes en programas de DDR se les ofrece inmunidad jurídica absoluta, entonces aumentaría la probabilidad de que participen (si no intervienen otros factores). Ambos escenarios son indeseables por distintas razones. No es posible que un tribunal pueda enjuiciar a todos los responsables de violaciones generalizadas de los derechos humanos y, por tal razón, no resulta conveniente disuadirlos de desmovilizarse sobre la base de una amenaza de enjuiciamiento poco realista. Por otro lado, otorgar una amnistía general en casos de graves violaciones de los derechos humanos con el fin de promover la desmovilización va en contra del derecho internacional y generará un resentimiento considerable en las comunidades de víctimas. También fomentará la idea de impunidad, lo cual podría contribuir a la reanudación de las hostilidades¹⁹. Claramente, existen formas más sutiles de estructurar la relación entre los programas de DDR y los tribunales.

Por ejemplo, la Comisión para la Recepción, la Verdad y la Reconciliación (CRTR, por sus siglas en inglés) en Timor Oriental utilizó un enfoque particularmente innovador para promover la reintegración de perpetradores de bajo nivel permitiéndoles que se presentaran, revelaran sus crímenes y acordaran iniciar un acto de reconciliación (que a menudo incluía el servicio comunitario) como condición previa para evitar ser responsabilizados por sus delitos²⁰. Al promover la reintegración, la CRTR no solamente reduce la probabilidad del conflicto sino que también permite al nuevo Estado de Timor ahorrar el costo y el esfuerzo de enjuiciar y encarcelar a miles de perpetradores de bajo nivel. En lugar de ello, estos individuos permanecen en sus comunidades siendo económicamente activos y en algunos casos contribuyen a reparar el daño que causaron. El programa de DDR está limitado explícitamente a los perpetradores de bajo nivel. Las personas responsables de crímenes graves, como asesinato o violación, están sujetos a enjuiciamiento. De esta manera, se logra un equilibrio entre la promoción de la reintegración

19 Young, G. K., "Amnesty and Accountability", *U.C. Davis Law Review* (enero, 2002), pp. 427-482.

20 Véase Smith, C., *op. cit.*; Burgess, P., "Justice and Reconciliation in East Timor. The Relationship between the Commission for Reception, Truth and Reconciliation and the Courts", *Criminal Law Forum*, vol. 15, n.º 1/2 (2004), pp. 135-58.

de aquellos individuos responsables de ciertos delitos y la rendición de cuentas por parte de quienes tienen la mayor responsabilidad.

La relación entre los recursos proporcionados a los combatientes desmovilizados y las reparaciones ofrecidas a las víctimas de violaciones de los derechos humanos debe considerarse cuidadosamente. En muchos casos, se ofrecen paquetes de desmovilización a los excombatientes (de los cuales, puede haber un porcentaje responsable de violaciones de los derechos humanos) que son sustancialmente más generosos que las reparaciones ofrecidas a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Esto no solo produce un resultado moralmente asimétrico sino que con toda seguridad generará una gran sensación de injusticia entre las víctimas y las hará menos receptivas a la reintegración de los antiguos combatientes.

Los programas de escrutinio también se entrecruzan con los programas de DDR y pueden producir resultados contraproducentes no deseados. Por ejemplo, ciertos programas de DDR ofrecen programas de capacitación diseñados para facilitar el ingreso a ciertos tipos de trabajo en el Gobierno. Es posible que los programas de escrutinio sometan a estos individuos a investigación para verificar su participación en las violaciones y, si son hallados responsables, podrían ser excluidos de un puesto en el Gobierno. Esto suscita una situación en la que un programa invierte parte de los escasos recursos para capacitar a un individuo para un tipo de trabajo que otro programa le impide aceptar.

3.8. La restauración del Estado de derecho y la necesidad de enfrentar una cultura de la impunidad

El hecho de que las autoridades nacionales de la República Federal de Yugoslavia (y hasta hace poco de su Estado sucesor, Serbia y Montenegro) no hayan asumido responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante la década de 1990 ha permitido a los criminales de guerra ejercer una influencia considerable sobre los servicios de seguridad del país. Este caso, por ejemplo, permitió a fuerzas como los Boinas Rojas actuar en connivencia con los sindicatos responsables del tráfico de drogas, el tráfico de personas y el crimen organizado. Las actividades de esta red de conducta criminal culminaron en el asesinato del primer ministro serbio, Zoran Djindjic, un suceso que conmocionó al país entero. La lección parece obvia: el hecho de no enfrentar los abusos del pasado permite a los perpetradores continuar cometiendo crímenes generando así la posibilidad de conflicto e inestabilidad continuos. El

trabajo proactivo en favor de la rendición de cuentas y la reconciliación ayudará a erosionar una cultura de la impunidad y a enviar un mensaje relativo a la importancia del Estado de derecho.

3.9. La restauración de la confianza en las instituciones estatales

Después de un período de conflicto generalizado y violaciones masivas es de vital importancia tomar medidas para reformar las instituciones estatales con el fin de restaurar la confianza de los ciudadanos en ellas y en el Gobierno en su conjunto. La restauración de la confianza en el Estado es esencial para que este cumpla muchas de sus funciones en un nivel óptimo. No es posible abordar apropiadamente el crimen si los ciudadanos no confían en la policía, como tampoco es posible recaudar la cantidad necesaria de impuestos si no existe un grado básico de confianza en la decencia y la eficiencia del Gobierno. De manera similar, no será posible atraer el capital extranjero o nacional si los inversionistas no están convencidos de que un nuevo régimen está comprometido con el buen gobierno y el Estado de derecho.

3.10. La consolidación de la democracia

La consolidación de la democracia es un componente vital de cualquier proyecto de construcción de paz en post conflicto. Si bien cuando se establecen instituciones democráticas y se realizan elecciones libres y equitativas no se garantiza que un país no vuelva a caer en el conflicto, las democracias están en una mejor posición para distribuir recursos y enfrentar problemas internos de una manera tal que pueden evitar el conflicto y la violación de los derechos humanos.

Las comisiones de la verdad y los tribunales pueden desempeñar un papel decisivo en el fomento de la democracia. Las comisiones pueden demostrar las consecuencias del Gobierno represivo y no democrático y crear un registro oficial del costo humano de la dictadura y de la guerra. Al hacer públicos los abusos ocultos y documentar la magnitud total del sufrimiento ocasionado por el conflicto, las comisiones de la verdad pueden fortalecer el apoyo público a la democracia. El enjuiciamiento de los responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y otras violaciones sistemáticas puede ayudar a establecer no solo la responsabilidad individual sino también el desmoronamiento de las instituciones democráticas que posibilitaron ese abuso. Estos procesos pueden disminuir el apoyo a las prácticas y a las formas de gobierno no

democráticas y proporcionar a los ciudadanos señales de alerta que les permitan oponer resistencia al retorno del conflicto o a un régimen opresor.

4. Las lecciones de los procesos de justicia transicional

Varias lecciones se derivan del examen de las diferentes experiencias de justicia transicional así como de su intersección con los esfuerzos de construcción de la paz durante el post conflicto. En primer lugar, es esencial que las estrategias de justicia transicional surjan de un extenso proceso de consulta local y que se basen en las condiciones domésticas. En segundo lugar, el compromiso de establecer mecanismos de justicia transicional solo debe incorporarse a un proceso de paz si se refleja el deseo genuino de todas las partes de enfrentar el pasado. Los procesos de paz no deben determinar excesivamente la forma exacta y la naturaleza de los procesos de justicia transicional. En tercer lugar, los mecanismos de justicia transicional deben considerar el fortalecimiento de capacidades como parte central de su mandato. De esta manera, el indicador de su éxito debe ser el resultado que dejan, no lo que hacen durante su período de operación. En cuarto lugar, las estrategias de justicia transicional deben tener la mayor cobertura que sea posible y no centrarse exclusivamente en uno de los componentes de la justicia transicional como la verdad, la justicia, la reparación, la reforma institucional o la reconciliación. Finalmente, los Gobiernos posteriores deben seleccionar sus proyectos sabiamente y no embarcarse en aquellos que no tienen la capacidad de implementar. A continuación se discutirán estas lecciones con mayor detalle.

4.1. Apropiación local y consulta

No cabe duda de que la apropiación local y la consulta son esenciales para que las instituciones de la justicia transicional sean efectivas y conduzcan a resultados sostenibles. La expansión del campo de la justicia transicional, junto con la proliferación de los tribunales, las comisiones de la verdad y los programas de reparación, han generado oportunidades y riesgos significativos. El riesgo más evidente es que el establecimiento de estas instituciones sea visto como un esfuerzo operativo y tecnocrático divorciado de un cuidadoso proceso de evaluación del clima político y de consulta con las partes interesadas. Como regla general, ni la comisión de la verdad más cuidadosamente diseñada será efectiva si no se ha generado el suficiente apoyo político y popular antes de su establecimiento. Del mismo modo, el impacto de un tribunal que funcione bien e imparta una

justicia equitativa en cada caso se verá reducido si se le considera una imposición externa que no se basa en las concepciones nacionales de justicia o no responde a ellas. Las comisiones de la verdad establecidas en Sudáfrica y Timor Oriental fueron el producto de un extenso proceso de consulta y debate local, su estructura y su mandato estaban fuertemente influidos por las opiniones de las partes interesadas a nivel local. Si bien la apropiación local no es en sí una condición suficiente para el éxito, le da a las instituciones de justicia transicional una ventaja de vital importancia que puede utilizarse para producir resultados reales.

El compromiso con la apropiación local se debe diferenciar del apoyo político o gubernamental. El hecho de que el Gobierno camboyano haya decidido tardía y ambivalentemente apoyar al llamado Tribunal Khmer Rouge no significa que este haya sido el producto de una extensa consulta local o que gozara del apoyo popular. En algunos casos puede ser necesario evitar que los Gobiernos con un historial negativo en términos de derechos humanos intervengan directamente. Es preferible buscar el apoyo y la legitimidad en otras fuentes, tales como las organizaciones de la sociedad civil o los grupos de víctimas. No deben subestimarse las dificultades para establecer instituciones de justicia transicional allí donde los Gobiernos son o indiferentes u hostiles. Sin embargo, jamás debe permitirse a los Gobiernos ejercer el veto en este sentido. Las comisiones de la verdad establecidas en El Salvador y Guatemala no fueron el producto de una extensa consulta local y, en grados diferentes, estaban distanciadas de la apropiación y el control nacionales. No obstante, lograron resultados importantes porque funcionaron con independencia e integridad y porque supieron llegar a los grupos de derechos humanos y de víctimas.

En años recientes, se han establecido comisiones de la verdad en cada vez más países y escenarios como parte de una estrategia de búsqueda de la verdad. Si bien hay mucho que aprender de las experiencias de otras comisiones de la verdad, cada una debe basarse en la consulta local y diseñarse de acuerdo con las necesidades del lugar. El trasplante acrítico de modelos de un contexto a otro a alguna simplemente no funciona. Tampoco deben establecerse comisiones de la verdad con segundas intenciones, tales como las de tratar de desacreditar a los opositores políticos o cumplir con las condiciones impuestas por recibir apoyo de donantes, sin que realmente se intente buscar la justicia o esclarecer la verdad. Las comisiones de la verdad no deben ser sustitutos para la justicia ni acuerdos convenientes entre la responsabilidad y la impunidad.

4.2. La justicia transicional y los procesos de paz

Con frecuencia, los procesos de paz brindan amplias oportunidades para introducir compromisos de incorporar la justicia transicional al acuerdo nacional. Pero esto no es cierto en todos los casos. No lo es en particular ahí donde las partes involucradas en el conflicto y el subsiguiente proceso de paz han estado implicadas en violaciones de derechos humanos. En tales casos, todos los actores pueden estar de acuerdo en que les conviene no pensar demasiado en las pasadas violaciones de derechos humanos y, en este sentido, el acuerdo de paz puede desembocar en la amnesia y la impunidad. En las ocasiones en las que las partes deciden introducir cuestiones de justicia transicional en el acuerdo es necesario evitar una serie de peligros.

Primero, no se debe introducir mecanismos como las comisiones de la verdad para compensar las decisiones de otorgar amnistías o como esfuerzos para salvaguardar un cierto grado de aceptabilidad superficial en un acuerdo que esencialmente pretende enterrar el pasado y negar a las víctimas su derecho a la justicia, la verdad y la reparación. Tal fue el caso del Acuerdo de Paz de Lomé que buscó poner fin al conflicto armado interno en Sierra Leona. El que la Comisión de la Verdad de Sierra Leona haya logrado algunos resultados se puede atribuir en parte al hecho de que no se haya respetado la amnistía general incluida en el acuerdo y a que se haya creado la Corte Especial de Sierra Leona para enjuiciar a quienes cargaban con la mayor responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos. Si esto no hubiera sucedido, la Comisión habría funcionado en un clima de absoluta impunidad y habría sido vista como un intento inadecuado por disfrazar o compensar este hecho, por parte de los signatarios del Acuerdo de Paz de Lomé.

En segundo lugar, existe el peligro de que las disposiciones de un acuerdo de paz traten de determinar demasiado la forma y la naturaleza de una institución de justicia transicional. Tanto en Liberia como en la República Democrática del Congo (DRC), los acuerdos de paz proporcionaban demasiados detalles relativos a la composición de las comisiones de la verdad establecidas en ambos países. La propuesta relativa a los integrantes de las comisiones reflejaba la composición de las partes en los diálogos de paz, sujetando así a estos organismos a una fragmentación política en la que la calidad de miembro no se decidía tomando como base la integridad, la independencia o el compromiso con los derechos humanos, sino más bien la lealtad a un partido político en

particular. Los diálogos de paz pueden ser esenciales para ponerle fin a un conflicto y producir un programa para la paz sostenible, pero rara vez son apropiados para decidir acerca de los detalles de los procesos para enfrentar el pasado, precisamente porque estos procesos no deben ser politizados.

4.3. El fortalecimiento de la capacidad

Un esfuerzo por desarrollar e implementar una estrategia de justicia transicional debe poner énfasis en el fortalecimiento de la capacidad de los actores y las instituciones locales. Los donantes internacionales contribuyeron con 10 millones de dólares al año durante cinco años (1997-2002) después del genocidio en Ruanda con el fin de apoyar los juicios nacionales. Durante este período, el Gobierno llevó a cabo casi 7 mil juicios²¹. La credibilidad de estos juicios se ha visto disminuida por la inadecuada protección al debido proceso, la politización y las pobres condiciones de detención. Algunos de estos problemas habrían podido remediarse o aliviarse con recursos adicionales o con una distribución adecuada de ellos. Durante un período similar, la ICTR recibió aproximadamente 400 millones de dólares para que realizara sus procesos, que resultaron en menos de diez condenas finales y contribuyeron muy poco al fortalecimiento de la capacidad judicial y política en Ruanda²².

4.4. Estrategias comprehensivas

Hace cinco años imperaba la concepción errónea de que solo se podía o se debía generar una iniciativa institucional en respuesta a las atrocidades masivas. Hoy día se reconoce, de manera casi universal, que los enjuiciamientos, las comisiones de la verdad, los programas de escrutinio y los de reparación son casi siempre complementarios y que, por ende, pueden establecerse simultáneamente. Por lo tanto, es importante explorar si esas instituciones pueden interactuar y en qué forma podrían hacerlo. ¿Deben las comisiones de la verdad proporcionarle información a los tribunales para ayudar en los enjuiciamientos? ¿Deben los programas

21 Para un recuento de la preparación y estructura de los enjuiciamientos nacionales en Ruanda, véase Sennett, P. H. *et al.*, “Working with Rwanda Toward the Domestic Prosecution of Genocide Crimes”, *St. John’s Journal of Legal Commentary*, vol. 12, n.º 2 (primavera, 1997), pp. 425-447.

22 Véase Schabas, W. A., “The Rwanda Case: Sometimes It’s Impossible”, Bassinouni, M. (ed.), *Post Conflict Justice* (2002), pp. 499-522.

de depuración proporcionarles información a las comisiones de la verdad para ayudarles a generar un cuadro general de las causas, naturaleza y magnitud de las violaciones de los derechos humanos? ¿Cómo deben relacionarse los programas de reparación con las demandas civiles? Este es un campo de estudio sumamente importante²³.

4.5. Alto capital moral, baja capacidad burocrática

Ackerman ha acuñado la frase según la cual las democracias emergentes tienen un “alto capital moral pero una baja capacidad burocrática”. Con esto quiere decir que los regímenes post conflicto a menudo gozan de un período caracterizado por altos niveles de apoyo popular y de confianza, inmediatamente después de la transición. Con frecuencia, esto les brinda el suficiente capital para emprender iniciativas importantes para enfrentar un pasado de abusos. Sin embargo, al diseñar e implementar estas estrategias, los regímenes deben tener en cuenta tanto lo que es deseable como lo que es posible. Es posible que los nuevos regímenes carezcan de la capacidad humana y económica para convertir en realidad esos admirables objetivos consignados en las políticas (enjuiciamientos robustos, reparaciones completas, depuración rigurosa). El capital moral puede evaporarse rápidamente y la vieja guardia puede retomar la iniciativa si los nuevos regímenes prometen más de lo que pueden dar.

5. Conclusión y recomendaciones de políticas

A partir del estudio de campo de la justicia transicional y del análisis de los esfuerzos por construir la paz en el post conflicto, se pueden extraer las siguientes conclusiones y recomendaciones de políticas:

- Existen algunas brechas entre los mecanismos de justicia transicional y otros aspectos de la construcción de la paz post conflicto. La relación entre los programas de DDR y la justicia

23 Como se mencionó antes, la relación entre la Comisión de la Verdad y la Corte Especial en Sierra Leona presenta un interesante estudio de caso sobre la potencial tensión entre una comisión de la verdad y las otras respuestas a las atrocidades masivas. Para una discusión interesante de este tema, véase Schabas, W. A., “Amnesty, the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission and the Special Court for Sierra Leone”, *U.C. Davis Journal of International Law & Policy*, vol. 11, n.º 1 (otoño, 2004), pp. 145-69; Schabas, W. A., “A Synergistic Relationship: the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission and the Special Court for Sierra Leone”, *Criminal Law Forum*, vol. 15, n.º 1/2 (2004), pp. 3-54.

transicional requiere un análisis más riguroso, especialmente porque estos programas tienen el potencial tanto de complementarse como de socavarse mutuamente, dependiendo de la forma en la que se estructuren.

- En el pasado, los activistas enfocaban sus energías en persuadir a los Gobiernos que no estaban preparados de que iniciaran acciones para implementar políticas de justicia transicional. Hoy es mucho más probable que los Gobiernos se adelanten o respondan a la presión y adopten medidas a medias (tales como tribunales politizados o comisiones de la verdad débiles) que pueden parecer legítimas en la superficie pero que son en realidad esfuerzos cínicos por evadir la responsabilidad de enfrentar el pasado. Esto significa que los activistas, los Gobiernos y los donantes tienen que estar en capacidad de hacer un análisis meticuloso de estos esfuerzos y de emprender sofisticados proyectos de apoyo con el fin de garantizar que solamente se respalden o se promuevan los esfuerzos genuinos.
- En general, el fortalecimiento de las obligaciones legales internacionales y el creciente consenso normativo, según el cual las violaciones graves de los derechos humanos deben remediarse, han hecho que ya no se ponga énfasis en la cuestión de si se debe o no enfrentar al pasado sino más bien en cómo enfrentarlo. Esto crea oportunidades extraordinarias para examinar la intersección entre la justicia transicional y la construcción de la paz post conflicto en una serie de contextos diferentes, así como para establecer buenas prácticas con base en un análisis comparativo de políticas. Este proceso no se puede limitar a trasplantar un modelo exitoso de un contexto a otro, sino que debe explorar los factores que hicieron que dicho modelo funcionara y verificar si son aplicables en otras circunstancias.
- Las comisiones de la verdad deberían dedicar más energía a asegurar que sus recomendaciones sean lo más detalladas y específicas posible. Con demasiada frecuencia los informes de las comisiones incluyen recomendaciones generales que son tan amplias y obvias que tienen poco impacto práctico. Las comisiones deben hacer recomendaciones que fortalezcan el

vínculo entre enfrentar el pasado y la tarea de construir una paz sostenible. Las estrategias de justicia transicional deben diseñarse de manera tal que agreguen ímpetu y fuerza a los esfuerzos por construir la paz en un período de post conflicto.

- Los donantes deben ver las estrategias de justicia transicional y la construcción de la paz post conflicto como esfuerzos complementarios. Ambos requieren de financiación sostenida y coordinada. Algunos donantes consideran que la construcción de la paz es una iniciativa más segura y menos controversial que las iniciativas de justicia transicional y, por lo tanto, están menos dispuestos a apoyar estas últimas. Este es un enfoque contraproducente porque las estrategias de justicia transicional tienden a reforzar la construcción de la paz post conflicto.
- Los enfoques de justicia transicional y de construcción de la paz post conflicto deben ser lo más holistas e integrados posible. El enfatizar demasiado cualquiera de los aspectos de cada una de esas estrategias o, por el contrario, dejarlo de lado, hará que el esfuerzo global sea menos efectivo.
- Los mecanismos de justicia transicional solo deben ser incorporados a los acuerdos de paz si encarnan un deseo genuino de enfrentar el pasado y no un esfuerzo meramente superficial para evadir las responsabilidades. Los acuerdos de paz que implican un compromiso de buena fe para enfrentar el pasado deben lograr un equilibrio entre el hacer explícito este compromiso en el acuerdo escrito y el no prescribir en demasía sobre detalles, los que deben surgir de un proceso posterior de consulta nacional.