

La participación en las medidas de justicia transicional

Un estudio comparado



María Paula Saffon Sanín
Viviana Tacha Gutiérrez

Colectión
Dejusticia

LA PARTICIPACIÓN EN LAS MEDIDAS DE JUSTICIA TRANSICIONAL

UN ESTUDIO COMPARADO

La participación en las medidas de justicia transicional

Un estudio comparado

María Paula Saffon Sanín
Viviana Tacha Gutiérrez

Colectión
Dejusticia

 **Dejusticia**
derecho · justicia · sociedad

María Paula Saffon Sanín, Viviana Tacha Gutiérrez

La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2018

174 p; 15 x 24 cm (Colección Dejusticia)

ISBN 978-958-5441-60-6 versión digital

978-958-5441-59-0 versión impresa

1. Participación 2. Justicia transicional 3. Expresión 4. Incidencia
5. Transformación 6. Promoción desde abajo 7. Deliberación 8. Consulta
9. Ratificación 10. Implementación 11. Conformación de órganos
12. Seguimiento 13. Difusión

ISBN 978-958-5441-60-6 versión digital
978-958-5441-59-0 versión impresa

Preparación editorial
Marta Rojas

Revisión de textos
María José Díaz Granados

Cubierta
Alejandro Ospina

Impresión
Ediciones Antropos Ltda.

Primera edición
Bogotá, D.C., noviembre de 2018

Este texto puede ser descargado gratuitamente
en <http://www.dejusticia.org>



Creative Commons Licence 2.5
Atribución – No comercial – Compartir igual

Dejusticia, 2018
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá D. C.
Teléfono: 608 3605
www.dejusticia.org

*Dedicatoria:
A Ulises y Ofelia,
que nacieron y crecieron
mientras este libro se producía.*

Agradecimientos

Agradecemos a Andrés Felipe Muñoz por sus contribuciones tanto a la investigación que sirvió de base a este texto como a la articulación del documento anexo. A Pablo De Greiff por promover la idea y reconocer su relevancia. A Dejusticia por la generosa financiación de la investigación que hizo posible el libro, así como por los pertinentes comentarios de varios de sus miembros que lo enriquecieron enormemente. A Rodrigo Uprimny por insistir en la relevancia de la publicación del texto, que permitió que finalmente tuviera lugar a comienzos de 2019. A Isabel de Brigard por su atenta y diligente asistencia editorial, que hizo posible un proceso de publicación expedito. A Paula Corredor por traducir el texto y sus varias actualizaciones. A nuestras familias y empleadores actuales por brindarnos el tiempo y la paciencia necesarios para llevar a cabo la investigación y culminar la publicación.

Contenido

Agradecimientos	7
Introducción	10
<hr/>	
Capítulo 1 Los objetivos generales de la participación en las medidas de justicia transicional	16
La participación como expresión de puntos de vista	17
La participación como incidencia	19
La participación como transformación de las relaciones de poder	21
<hr/>	
Capítulo 2 La promoción de las medidas de justicia transicional	26
La conquista desde abajo	28
La concesión desde arriba	37
<hr/>	
Capítulo 3 Escenarios de participación en la <i>adopción</i> de medidas de justicia transicional	42
Deliberación	44
Consulta	48
Ratificación	50
Complementariedad de los escenarios participativos en la <i>adopción</i> de medidas de justicia transicional	56
<hr/>	
Capítulo 4 Escenarios de participación en la <i>implementación</i> de medidas de justicia transicional	58
Justicia	60
- Conformación de las cortes o los tribunales	60
- Participación en el desarrollo de los procesos judiciales	63

- Seguimiento y divulgación de la información sobre el desarrollo de los juicios	66
Verdad	70
- Conformación de las comisiones de verdad	70
- Escenarios participativos para los relatos de víctimas y testigos	72
- Colaboración de las organizaciones sociales para la construcción de la verdad	77
- Difusión de la información sobre la labor de las comisiones de verdad	78
- Espacios alternativos de construcción de verdad	79
Reparaciones	81
- Participación en procesos judiciales de reparación	81
- Composición de los órganos encargados de implementar programas administrativos de reparación	83
- Diseño de las medidas de reparación	85
Garantías de no repetición	87
- Composición de los órganos encargados de implementar las medidas de no repetición	88
- Participación en procesos de reforma institucional y purgas	90
- Participación en las políticas públicas de memoria y educación	92
<hr/>	
Conclusiones	96
<hr/>	
Anexo	
Estudios de caso	104
<hr/>	
Referencias	168
<hr/>	

Introducción

En su primer informe al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Relator Especial para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, hizo énfasis en que su mandato estaría centrado en las víctimas. Esto implica que la aplicación de las distintas medidas de justicia transicional no puede suceder “a espaldas de las víctimas, sin su valiosa participación”.¹ Según el relator, la participación de las víctimas no solo es una cuestión teórica, sino también práctica, que requiere el análisis y la sistematización de las experiencias de justicia transicional por las que han transitado distintos países.²

Este documento pretende ser una contribución a ese objetivo. Con base en un estudio detallado de 35 experiencias de justicia transicional, correspondientes a 20 países,³ el texto explora los distintos escenarios que han permitido a las víctimas y a la sociedad civil participar en la adopción e implementación de medidas de justicia transicional, e ilustra las potencialidades y limitaciones que ha tenido tal participación en distintos contextos.

Aunque tradicionalmente la participación no ha sido un eje adoptado de manera explícita en los mecanismos de justicia

1 Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 21º periodo de sesiones, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, Distr. General A/HRC/21/46, párr. 54, 9 de agosto de 2012.

2 *Ibid.*, párr. 56.

3 El término *experiencia de justicia transicional* se refiere a una medida o mecanismo de justicia transicional adoptado o implementado; por eso, un país puede tener varias experiencias de justicia transicional cuando adopta o implementa un conjunto de medidas de verdad, justicia, reparación o garantías de no repetición.

transicional, esta se ha presentado en distintos grados y formas en muchos escenarios transicionales. En algunos contextos, las víctimas y organizaciones sociales conquistaron “desde abajo” espacios de participación mediante su lucha contra la impunidad y su exigencia de ser escuchadas. En los últimos tiempos, y en parte por influencia de los modelos de desarrollo participativo,⁴ la participación ha comenzado a ser comprendida como requisito importante de legitimidad de la justicia transicional. Esto ha conducido a que la participación haya comenzado a ser concedida “desde arriba”, de modo que algunos mecanismos de justicia transicional la prevén expresamente. Sin embargo, buena parte de las experiencias de justicia transicional que ofrecen espacios de participación no han sido diseñadas con el fin específico de su promoción, y cuando lo han sido no suelen identificar con claridad el propósito concreto que esta persigue. Por ello, no siempre es claro cuáles son los objetivos que la participación debe cumplir en los distintos escenarios de la justicia transicional, ni si estos son satisfechos en la práctica.

Este estudio busca aportar a la clarificación de estos temas. Para ello, en la primera parte, el estudio identifica los objetivos generales que puede perseguir la participación en las medidas de justicia transicional, y evalúa las potencialidades y limitaciones de esos objetivos en cuanto al tipo de exigencias que imponen y a sus posibilidades de satisfacción. Dichos objetivos posibles de la participación son: la expresión de puntos de vista, la incidencia en los resultados y la transformación de las relaciones de poder, y están ordenados de manera ascendente en relación con sus exigencias.

Con base en esas consideraciones normativas de índole general, las siguientes partes del estudio presentan y evalúan críticamente los distintos momentos en los cuales la justicia transicional puede ofrecer escenarios de participación: la promoción de las medidas (segunda parte), su adopción (tercera parte) y su implementación (cuarta parte). La segunda parte del estudio analiza la promoción de las medidas de justicia transicional como un primer momento posible de participación, y como un escenario que puede facilitar en mayor o menor medida esta estrategia en los dos momentos posteriores de la justicia transicional (adopción e

4 Ver, por ejemplo, De Greiff y Duthie (2009).

implementación de las medidas). En efecto, el estudio establece una distinción relativa al modo como se promueven las medidas de justicia transicional –su promoción desde abajo o como conquista, y su promoción desde arriba o como concesión–, y argumenta que el primer tipo de promoción hace más posible que, en los momentos de adopción e implementación de tales medidas, la participación sea más robusta y eficaz.

En la tercera y la cuarta partes se presentan los distintos escenarios de participación ofrecidos por la justicia transicional en los momentos de adopción e implementación de las medidas, y se analiza la dimensión en la que los objetivos de la participación antes identificados pueden ser satisfechos en la práctica. En el momento de adopción de las medidas de justicia transicional, la participación puede darse mediante mecanismos de deliberación, consulta o ratificación. En el momento de la implementación, la participación puede darse en cada medida de justicia transicional –justicia, verdad, reparación, garantías de no repetición–, a través de la conformación de los órganos de implementación, de los procedimientos desarrollados, y de su seguimiento o difusión, entre otros.

La quinta parte del estudio ofrece conclusiones. La sexta parte contiene un anexo que describe los casos analizados en detalle, y cita las fuentes consultadas.

El estudio analiza los escenarios de participación, no solo de las víctimas, sino también de la sociedad civil en un sentido más amplio, pues esta última también ha sido relevante para la promoción, adopción e implementación de las medidas de justicia transicional. En muchas ocasiones, la distinción entre estos dos grupos se desdibuja, o bien porque tienen intereses similares y formas conjuntas de lucha, o bien porque en su forma de organización tales intereses se mezclan –por ejemplo, cuando las víctimas se organizan como asociaciones de la sociedad civil, o trabajan en red con organizaciones de derechos humanos, organizaciones religiosas o de otro tipo–. Sin embargo, la participación de cada uno de estos grupos puede cumplir objetivos específicos distintos en los diferentes escenarios de la justicia transicional, y, en ocasiones, sus intereses y reclamos pueden ser incluso antagónicos. El estudio tiene en cuenta esa distinción cuando resulta relevante, en particular en la parte 4 que identifica los escenarios

y objetivos concretos de la participación en cada medida de justicia transicional.

El análisis de las 35 experiencias transicionales seleccionadas se basa en la información disponible hasta enero de 2014, cuando terminamos la investigación que sirvió de base a este libro, con excepción del caso colombiano, que fue actualizado hasta diciembre de 2016. La información fue fundamentalmente extraída de la literatura secundaria existente, sin recabar información directa de los sujetos participantes o afectados. Aunque superficial, esta perspectiva tiene la ventaja de aportar un bosquejo general de las características que la participación ha adoptado, de los objetivos que ha buscado, del grado en el cual dichos objetivos se han satisfecho, y de las ventajas y desventajas de su satisfacción parcial o total. Esperamos que este esbozo pueda servir como base para estudios más profundos sobre la participación vista desde la perspectiva de quienes intervinieron en cada uno de los escenarios de participación aquí reseñados.

El anexo del estudio presenta una descripción de cada uno de los casos (países) estudiados para esta investigación; por ello, si al lector le quedan dudas sobre alguna de las experiencias mencionadas como ilustración en el cuerpo del texto, puede remitirse al anexo para mayores detalles. En el anexo encontrará también las referencias específicas que sirvieron de fuente para el análisis de las experiencias, que no fueron reseñadas en el cuerpo del texto para asegurar la fluidez de la lectura.

CAPÍTULO 1

Los objetivos generales de la participación en las medidas de justicia transicional

En términos generales, la participación en la adopción o implementación de medidas o políticas de cualquier tipo tiene el propósito de dotarlas de legitimidad, al demostrar que esas medidas o políticas están al tanto de y tienen en cuenta las necesidades, las propuestas y los puntos de vista de las personas destinatarias o afectadas. En contextos de transición de la guerra a la paz, o del autoritarismo a la democracia, la legitimidad de las medidas de justicia transicional es importante, no solo para que sus destinatarios o afectados directos las acepten, sino también para que el apoyo de la ciudadanía otorgue un fundamento sólido al nuevo régimen que va a ser instaurado, y con ello contribuya a sus posibilidades de continuidad a futuro.

Ahora bien, no es fácil definir qué tipo o grado de participación hace que una medida de justicia transicional sea considerada legítima. Existen por lo menos tres objetivos que puede perseguir la participación, que plantean requisitos distintos para que esta pueda ser considerada fuente de legitimidad de las medidas de justicia transicional: la expresión de puntos de vista, la incidencia y la transformación de las relaciones de poder. Cada uno de esos objetivos tiene fortalezas y debilidades relacionadas con los requisitos que impone y las posibilidades que existen para su satisfacción.

La participación como expresión de puntos de vista

El primer objetivo de la participación de las víctimas y la sociedad civil consiste en que estas expresen sus demandas, propuestas y demás puntos de vista. Dado que las medidas de justicia transicional tienen como objeto principal el reconocimiento y la satisfacción de los derechos de las víctimas, su legitimidad depende

en gran medida de que estas participen para que sus necesidades sean escuchadas y sus intereses tenidos en cuenta. Además, la participación de otros sectores de la sociedad civil puede dotar de legitimidad a las medidas de justicia transicional, al mostrar que quienes toman las decisiones tienen en cuenta la expresión plural de voces, y en especial la de aquellas que representan a sectores más vulnerables y excluidos.

Nótese que, en principio, el objetivo de la expresión concibe la participación como un fin en sí mismo, pues la participación es buena por el espacio que da a las víctimas y a la sociedad civil, con independencia de los efectos que ese espacio tenga en el contenido de las decisiones o en el rol social de los participantes. Se considera que dicho espacio hace que las medidas de justicia transicional sean más legítimas que si fuesen tomadas solo con la participación de élites políticas o expertos. Sin duda, la simple expresión de voces de las víctimas y la sociedad civil aumenta el carácter democrático de las medidas de justicia transicional, y puede, en ciertos escenarios, ser adecuada para los propósitos específicos de tales medidas.

Sin embargo, los espacios de participación que simplemente garantizan la expresión de voces han sido criticados por no asegurar que, en efecto, la participación tenga incidencia en las decisiones que se toman, o por no generar cambios significativos en el rol que tienen las víctimas y otros sectores de la sociedad civil tradicionalmente excluidos del entorno social y político. Según esta visión, la participación puede tener efectos meramente legitimadores de las medidas de justicia transicional, al mostrarlas más democráticas sin serlo en realidad por no garantizar la influencia de los sujetos en las decisiones que los afectan ni su empoderamiento. Esto puede generar sentimientos de frustración en las víctimas, al indicarles que las expectativas generadas por la participación no serán cumplidas. A su vez, esto puede erosionar la confianza en las instituciones democráticas, lo cual es vital para los contextos de posttransición.

Hay, entonces, dos objetivos o propósitos adicionales que la participación puede tener, y que la conciben, no como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar otros fines, sin los cuales el valor de la participación como fuente de legitimidad disminuye o desaparece.

La participación como incidencia

El segundo objetivo posible de la participación es su incidencia o impacto efectivo en el contenido de las decisiones que se toman. Desde esta perspectiva, las medidas de justicia transicional solo obtienen legitimidad de la participación si efectivamente tienen en cuenta las visiones y propuestas de los sujetos participantes. El objetivo de la incidencia tiene dos interpretaciones posibles, una menos exigente que la otra. La primera concibe la incidencia como requisito de *receptividad*, es decir, que exige que las medidas en las cuales se ejercita la participación demuestren que son receptivas o responden a las preferencias de los sujetos participantes. La segunda interpretación considera a la incidencia como requisito de *calidad* de las medidas, en el entendido de que la participación debe aumentar la probabilidad de que las soluciones adoptadas sean mejores o superiores.

El objetivo de la incidencia es muy importante para evitar que la participación sea inane en escenarios en los cuales esta tiene el objetivo específico de que las medidas que se adopten respondan a las necesidades de las víctimas y garanticen sus derechos del modo en que ellas lo consideran más adecuado. Al exigir que la participación tenga un efecto real o significativo en las decisiones se disminuye la posibilidad de que esta sea utilizada como mera fachada legitimadora de las medidas que se adoptan. Sin embargo, el objetivo de la incidencia puede ser problemático, en especial en su interpretación más exigente relacionada con la calidad de las medidas. Esta interpretación espera demasiado de la participación, y puede dejar de lado otros objetivos importantes que deben cumplir las medidas de justicia transicional.

Esperar que con la participación de las víctimas y la sociedad civil se logre la adopción de soluciones mejores o superiores ignora que para algunos asuntos (justicia penal, reparaciones administrativas o reformas institucionales, por ejemplo) la selección de la mejor solución requiere la intervención de individuos u órganos imparciales, y, en ocasiones, técnicos o especializados capaces de valorar situaciones jurídicas o presupuestales complejas. En esas situaciones es posible que las víctimas o los miembros de la sociedad civil participantes no busquen de antemano proponer las soluciones más adecuadas, sino expresar sus necesidades y preferencias para que órganos independientes las tengan

en cuenta como insumo de las políticas por adoptar, o bien para que, como miembros de los órganos decisorios, las víctimas y los miembros de la sociedad civil garanticen que esas necesidades y preferencias serán tenidas en cuenta pero también sopesadas con otros objetivos relevantes.

De ese modo, la participación de las víctimas puede ser considerada como una condición necesaria, mas no suficiente, de la calidad de ciertas medidas de justicia transicional. Para garantizar dicha calidad en términos de imparcialidad, justicia correctiva o distributiva, o eficiencia, se deben tener en cuenta otros factores. Exigir que la participación de las víctimas y la sociedad civil incremente por sí sola la calidad de las medidas de justicia transicional puede ser contraproducente para el ejercicio participativo, pues si este no logra cumplir el objetivo de mayor calidad, entonces puede reevaluarse la necesidad o conveniencia de la participación, a pesar de que esta es valiosa por razones democráticas distintas de la calidad (epistémica) de los resultados. En ese sentido, parece mejor considerar que la participación con incidencia efectiva es un requisito democrático procedimental y no sustantivo.

En consecuencia, el objetivo de incidencia de la participación debería entenderse en el sentido de que las medidas de justicia transicional respondan o sean receptivas a las demandas de quienes participan. Como en el paradigma democrático, la receptividad de las medidas a los intereses y las preferencias de los participantes no implica que todos esos intereses y preferencias pueden o deben verse reflejados en la decisión final, pero sí que todos deben poder ser expresados y tenidos en cuenta de manera democrática.

En efecto, aunque las demandas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición han generado la acción política conjunta de las víctimas y la sociedad civil, entre esos dos grupos y dentro de cada uno de ellos pueden existir diferencias importantes de intereses o preferencias. Esas diferencias pueden derivarse de factores como la clase, la ideología, la raza o el género, de características propias del conflicto previo, o de la manera como se ha adelantado la lucha de estos sectores. En muchos casos, es posible que las diferencias se reduzcan o maten en escenarios deliberativos donde se discuta y se llegue a acuerdos sobre la manera de hacerlas compatibles. Pero si eso no es así, las decisiones

finales de justicia transicional no podrán responder de igual modo a todos los intereses y preferencias de los sujetos participantes.

Por consiguiente, el objetivo de la incidencia como receptividad debería ser comprendido en el sentido de que todos los intereses y las preferencias de los participantes serán escuchados y tenidos en cuenta, y sus contradicciones serán resueltas de manera democrática y fundamentada. Esto implica que los órganos decisorios deben dar a conocer de manera clara y precisa las razones que los llevaron a considerar positiva o negativamente las demandas expresadas en los escenarios participativos, y deben justificar esas decisiones democráticamente, es decir, dando peso a las voces mayoritarias sin vulnerar los derechos de las minorías. El objetivo de la incidencia como receptividad implica también que los órganos decisorios deben abrir espacios suficientes para la expresión (con suficiente potencial de incidencia) de las demandas de los diferentes grupos de víctimas y representantes de la sociedad civil, y no solo de aquellos más organizados, reconocidos o articulados.

En la práctica, muchas víctimas y organizaciones de base de la sociedad civil que cuentan con menos capacidades organizativas, menos recursos y menos prestigio enfrentan dificultades enormes para participar en los espacios destinados a la expresión de sus demandas, y en especial en aquellos espacios en los cuales se toman decisiones. Ello puede conducir a que, en la práctica, las medidas de justicia transicional solo respondan a los intereses y las preferencias de las organizaciones con más recursos, y se excluyan o marginen los de las más débiles. Dado el problema evidente de déficit democrático que esto puede generar, el objetivo de incidencia exige que se promueva activamente, no solo la expresión, sino también la participación en la toma de decisiones de las víctimas y los sectores sociales menos organizados, lo cual puede implicar que se promueva su organización y movilización. De ese modo, el objetivo de la incidencia puede conectarse con el tercer objetivo de la participación, que analizamos a continuación.

La participación como transformación de las relaciones de poder

El tercer objetivo de la participación es la transformación de las relaciones de poder que ponen en situación de exclusión o

vulnerabilidad a las víctimas y otros sectores tradicionalmente marginados de la sociedad. La noción detrás de esta concepción es que la participación de estos actores en las medidas de justicia transicional es una oportunidad trascendente no solo para atender a las necesidades creadas por las atrocidades cometidas en el periodo anterior a la transición, sino también para impedir que esas atrocidades vuelvan a cometerse, así como para transformar situaciones de injusticia estructural.¹ En contextos en los cuales tal injusticia existe, y ha sido creada o exacerbada por el conflicto o el régimen autoritario previo a la transición, puede considerarse que la participación solo es fuente real de legitimidad –y no solo de legitimación– de las medidas de justicia transicional si busca revertir tal injusticia.

La participación puede contribuir a la transformación de las relaciones de poder si busca de manera explícita que las víctimas y la sociedad civil se empoderen políticamente, de modo que el proceso participativo incremente sus niveles de organización y su capacidad para incidir en las decisiones que se toman, no solo a propósito de las medidas de justicia transicional, sino en otros temas políticos y sociales que las afectan. Para ello se requiere que los procesos de participación estén diseñados con miras a promover la organización y movilización política de las víctimas y la sociedad civil, y en especial de los sectores menos organizados y visibles, así como a garantizar que su organización y movilización tengan continuidad en el tiempo. Aunque a primera vista el objetivo de la transformación puede parecer más exigente que el de la incidencia en relación con la calidad de las decisiones, no necesariamente lo es, si se le da una interpretación política y procedimental.

Al igual que el objetivo de la incidencia, el de transformación puede ser comprendido desde un punto de vista tanto sustantivo como procedimental. En el primer caso, la meta de transformación consiste en que las medidas participativas logren cambios en las relaciones de poder, no solo exigiendo que el proceso contribuya al empoderamiento político de las víctimas y la sociedad

1 Para la noción de transformación de las relaciones de poder aplicada a las reparaciones ver, por ejemplo, Uprimny y Saffon (2009, pp. 31-70).

civil, sino que produzca medidas con cierto tipo de contenidos, en este caso medidas que contribuyan a la transformación de las relaciones políticas y sociales de poder. Obviamente, una transformación de este tipo es un objetivo fundamental de las medidas de justicia transicional, cuyo diseño siempre debería tener en cuenta. Además, tal transformación debería ser la bandera política de las víctimas y de los sectores marginados de la sociedad civil que participan en la toma de decisiones en materia de justicia transicional. Sin embargo, exigir que la participación garantice por sí sola que se adopten medidas de esa naturaleza puede generar expectativas que posiblemente no pueden cumplirse sin la intervención de factores adicionales como, por ejemplo, la voluntad política de los actores directamente implicados en la transición, el reconocimiento político inicial de las víctimas, la formación de mayorías que promuevan tales transformaciones tanto en la arena política general como dentro de los sectores de víctimas y sociedad civil que participan, y la coherencia interna y externa de las medidas de justicia transicional, entre otros.

Por ello, en la mayoría de casos parece conveniente privilegiar la interpretación político-procedimental del objetivo transformador de la participación en la justicia transicional de manera que a esta se le exija empoderar de modo sostenible a las víctimas y los sectores de la sociedad civil que participan. Este énfasis puede facilitar un cumplimiento más eficaz de los demás objetivos de la participación, consistentes en la expresión de una pluralidad de voces y en su incidencia en la receptividad a las preferencias de los participantes de las decisiones que se toman. Igualmente, este énfasis puede contribuir a que la incidencia de las víctimas y los sectores de la sociedad civil conduzca a la aprobación de medidas de transformación en sentido sustantivo. Sin embargo, si esto no sucede, la participación no debería necesariamente ser evaluada como fallida, siempre y cuando establezca condiciones suficientes para el empoderamiento sostenible de las víctimas y para la receptividad de las medidas de justicia transicional a sus preferencias.

Las condiciones para el empoderamiento implican que este sea reconocido explícitamente como un objetivo de los escenarios participativos de la justicia transicional, así como de la implementación de estas medidas. Igualmente, implica que se satisfagan

condiciones básicas, pero con frecuencia históricamente ausentes, para que la participación sea posible y sostenible en el tiempo, tales como la seguridad de los participantes y la igualdad real en el acceso a los escenarios de participación, y en especial en la capacidad de incidencia en procesos de decisión. Esto significa que la simple disposición de mecanismos participativos, incluso los más garantistas, no basta para generar el empoderamiento de las víctimas y de los sectores sociales más vulnerables si las medidas no tienen en cuenta y buscan resolver los factores que han impedido tradicionalmente la participación política de esos sectores. En ese sentido, la participación debe partir del presupuesto de la disparidad y no de la paridad, y tener el objetivo de generar transformaciones reales de esa disparidad. Solo si ello sucede podrá considerarse que la participación contribuye efectivamente a transformar las relaciones de poder y es, por ende, fuente de legitimidad de las medidas de justicia transicional.

Con base en la anterior reflexión, las siguientes secciones identifican los distintos escenarios de participación que pueden surgir en los momentos de promoción, adopción e implementación de medidas de justicia transicional, y evalúan en qué medida y por qué razones los mecanismos previstos satisfacen uno o más de los objetivos generales reseñados.

CAPÍTULO 2

La promoción de las medidas de justicia transicional

El primer momento en el cual las víctimas y la sociedad civil pueden participar en el desarrollo de las medidas de justicia transicional es el de su promoción. Cuando aquellos sectores se movilizan políticamente para promover de manera activa la adopción de tales medidas, su promoción es en sí misma una expresión de participación, que además puede aumentar de manera significativa las posibilidades, no solo de que se adopten medidas de justicia transicional, sino de que los objetivos de la participación sean satisfechos en las instancias de adopción e implementación.

No obstante, no siempre la adopción de las medidas de justicia transicional se da como resultado de esfuerzos activos de promoción por parte de las víctimas o de la sociedad civil. En muchos contextos, en especial en años recientes debido al *boom* de la justicia transicional en el discurso internacional de los derechos humanos, tales medidas son promovidas por las élites políticas en virtud de la presión internacional o de la necesidad de legitimación interna. En estos casos, la promoción de la justicia transicional no constituye un escenario de participación y, adicionalmente, es difícil que haya una participación robusta y eficaz en la adopción e implementación de las medidas de justicia transicional, debido a la falta de movilización política y de organización previas por parte de las víctimas y la sociedad civil.

A continuación exploramos las implicaciones que las distintas formas de promoción de la justicia transicional pueden tener para la participación de las víctimas y de la sociedad civil, y se ofrecen algunos ejemplos.

La conquista desde abajo

La participación de las víctimas y la sociedad civil en el desarrollo de medidas de justicia transicional puede comenzar mucho antes de la adopción oficial de tales medidas, e incluso antes de la transición política de la guerra a la paz o de la dictadura a la democracia, cuando dichos sectores se movilizan contra la impunidad y exigen que se establezcan medidas de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición.

Las exigencias de las víctimas y de la sociedad civil son de diversa índole. En materia de justicia pueden incluir, entre otras cosas: la apertura de procesos judiciales contra perpetradores de atrocidades allí donde no existen o se han cerrado; la ampliación del alcance de esos procesos allí donde está restringida temporalmente, por tipo penal o por rango del perpetrador; la creación de instituciones especiales de justicia para juzgar los crímenes; la participación activa de las víctimas en tales escenarios. En materia de verdad pueden incluir: la búsqueda de personas desaparecidas o de sus restos; la creación de órganos oficiales de esclarecimiento que funcionen paralela o alternativamente a los mecanismos de justicia; la participación de las víctimas en la conformación de tales órganos; la concesión de poderes judiciales o cuasijudiciales a esos órganos; la posibilidad de que sus hallazgos puedan ser usados ante la justicia, y de que los procesos locales de verdad sean tenidos en cuenta por los órganos oficiales. En materia de reparaciones: la creación de mecanismos jurisdiccionales especiales de reparación y/o programas administrativos especiales de reparación material, colectiva y simbólica; la participación de las víctimas en el diseño de tales programas y en los órganos encargados de su implementación. En materia de garantías de no repetición: la promoción de políticas de purga y reforma institucional en diversos ámbitos, y la participación de las víctimas en su diseño e implementación.

Las demandas de las víctimas y de la sociedad civil pueden ser cruciales para impulsar procesos de justicia transicional. En efecto, los gobiernos son, con frecuencia, reticentes a establecer medidas destinadas a combatir la impunidad de los perpetradores de crímenes atroces, ya sea porque estos pertenecen a sus filas o porque están negociando con ellos la paz, y las exigencias de amnistías o indultos generales son grandes. En ese sentido, la

lucha contra la impunidad tiene que llevarse a cabo en contravía de importantes intereses políticos y, cuando es exitosa, logra la conquista de la justicia transicional desde abajo.

Cuando este es el caso, la participación de las víctimas y de la sociedad civil en la promoción de las medidas de justicia transicional logra satisfacer no solo el objetivo de expresión de sus puntos de vista, sino también el de incidencia en la adopción de políticas. Más aún, el proceso de articulación de voces, de organización política y de movilización colectiva que implica la lucha contra la impunidad puede llevar a la satisfacción del objetivo de empoderamiento político de las víctimas, pues estas se convierten en actores protagónicos de la arena política, que le apuestan a que su movilización continua pueda conducir a la incidencia, no solo en la adopción de medidas de justicia transicional, sino también en la implementación de tales medidas, e incluso en la consecución de objetivos políticos más amplios.

Por su parte, el empoderamiento de las víctimas y de la sociedad civil durante el proceso de promoción de las medidas de justicia transicional establece condiciones importantes que pueden hacer más viable su participación en los escenarios de adopción e implementación de tales medidas. En efecto, cuando la participación se impone como hecho político aun antes de la adopción de las medidas de justicia transicional, es más probable que, cuando estas sean adoptadas e implementadas, tal participación continúe, se fortalezca y cumpla con los propósitos que los sectores movilizados buscan. Esto porque tales sectores ya habrán superado los escollos más difíciles de la acción colectiva, incluyendo la articulación de necesidades e intereses a través de organizaciones representativas, la consecución de recursos que las hagan sostenibles, la creación de redes internas y transnacionales que hagan visibles sus reclamos y que les consigan apoyos, entre otros.

Uno de los ejemplos más claros de la importancia de la promoción de la justicia transicional desde abajo es el caso argentino. La movilización por la justicia y contra la impunidad comenzó en Argentina mucho antes de la transición cuando, sometidas a riesgos altísimos de represión por parte de la dictadura, las Madres y Abuelas de la Plaza de Mayo comenzaron a movilizarse exigiendo información sobre el paradero de sus hijos y nietos desaparecidos,

así como justicia contra los responsables de su desaparición. La aguerrida movilización de estos y otros grupos de víctimas y de la sociedad civil se transformó pronto en una estrategia internacional de promoción de la justicia, a través de la cual se exigió que los órganos interamericanos de derechos humanos se pronunciaran sobre la situación de violación de derechos en el país. La movilización internacional de estos grupos logró que las atrocidades cometidas por la junta militar argentina recibieran atención internacional, y condujo a que gobiernos como el de Estados Unidos presionaran al Gobierno argentino para mejorar la situación de derechos humanos en el país. Esa presión, sumada a la grave crisis económica y a la derrota en la guerra de las Malvinas, debilitó al Gobierno militar hasta el punto de acceder a una transición democrática en 1983.

Dados los altos niveles de movilización y organización de las víctimas y la sociedad civil, estas impulsaron juicios penales contra la junta militar justo después de que Raúl Alfonsín, el primer presidente elegido democráticamente, asumiera el poder. Tras las primeras sentencias a los principales responsables, los juicios se vieron interrumpidos por las amenazas de insurrección de los militares, que llevaron a la expedición de las leyes de Punto final (1986) y Obediencia debida (1987), las cuales suspendieron los procesos abiertos e impidieron la apertura de nuevos. Sin embargo, las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil continuaron su lucha en el plano nacional e internacional, lo cual condujo a que esas leyes fueran finalmente declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia (en 2005), y a que, en consecuencia, se reabrieran los juicios contra los perpetradores que hoy están en curso.

La promoción activa y continua de la justicia por parte de las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil condujo también a que, en los juicios reabiertos, tales organizaciones jugaran un papel protagónico como líderes de la estrategia para llevar los casos ante la justicia y, asimismo, como fuentes fundamentales de las pruebas documentales y testimoniales. Su participación activa en los juicios ha sido, pues, en gran medida, el producto de su participación previa en la promoción de la justicia transicional.

De igual manera, la movilización y organización previas de las víctimas y de la sociedad civil permitieron que estas impulsaran y participaran activamente de muchos otros debates

relacionados con la justicia transicional, y, más en general, con la política de derechos humanos y democracia en Argentina. Los temas en los cuales dichas organizaciones han jugado un rol protagónico como actores políticos incluyen, entre otros, las políticas de reparaciones administrativas, la exhumación de cadáveres, los memoriales para las víctimas, las reformas institucionales al ejército y a la policía, la incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos a la Constitución, la extensión de los juicios penales a los colaboradores económicos y políticos del régimen militar, el régimen penitenciario para los perpetradores de atrocidades, y el uso de pruebas de ADN en los juicios.

Ahora bien, la promoción desde abajo de la justicia transicional no ha estado exenta de riesgos para la participación de las víctimas y de la sociedad civil en Argentina. El protagonismo de ciertas organizaciones ha hecho que otras menos visibles, menos organizadas, con menos recursos o con menos representación en el centro tengan dificultades para expresar sus puntos de vista, en especial cuando estos entran en tensión con las organizaciones más visibles. Además, bajo los gobiernos recientes que han tomado la bandera de protección de los derechos humanos (2003-2015), las organizaciones más visibles han establecido alianzas explícitas con dichos gobiernos, las cuales las han fortalecido en recursos y capacidad de movilización, pero también, en ocasiones, han debilitado su independencia y su capacidad de denuncia de los desmanes de tales gobiernos.

El caso argentino muestra que los niveles de participación, organización y movilización previos a la adopción de las medidas de justicia transicional pueden ser considerados condiciones *ex ante* del éxito de la participación en la adopción e implementación de tales medidas, entendiendo el éxito como el vigor de la participación y su eficacia en la consecución de los objetivos que se propone. En Argentina, la promoción temprana y continua de la justicia transicional por las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil condujo no solo a que estas lograran que se adoptaran medidas de justicia transicional acordes a sus necesidades, sino también a que se convirtieran en actores políticos empoderados con capacidad de incidencia en los debates políticos más importantes del país. El vigor y la eficacia de la participación fueron, en este caso, el resultado endógeno de la movilización de las

víctimas y de la sociedad civil, que no requirió de mecanismos institucionales que la estimularan.

Esto no significa que tales mecanismos institucionales no sean importantes en contextos de activa promoción desde abajo de la justicia transicional. Dichos mecanismos son cruciales para garantizar que las víctimas menos organizadas o más débiles también puedan participar enérgica y eficazmente en los mecanismos de justicia transicional, de modo que se garantice su igualdad de oportunidades para ser escuchadas e influir en la toma de decisiones. Tales mecanismos son también cruciales para garantizar la continua viabilidad de las organizaciones más visibles que, a pesar de su resiliencia, pueden entrar en dificultades a medida que el tiempo desde la transición democrática pasa y los recursos de cooperación internacional se reducen. En ese sentido, es importante que, incluso en los contextos en los que existen condiciones *ex ante* para el éxito de la participación, esta sea promovida como política oficial con el fin de garantizar la continuidad y la igualdad de oportunidades de las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil.

El caso colombiano ofrece un buen ejemplo de cómo la combinación de la promoción de la justicia transicional desde abajo, con la promoción oficial de la participación puede incrementar el impacto de la participación de las víctimas y de la sociedad civil. En Colombia, en la última década, las víctimas y las organizaciones de derechos humanos pasaron de ser sectores marginados y perseguidos a ser actores políticos cada vez más organizados y con mayor capacidad de expresión de sus puntos de vista y de incidencia en la arena nacional. Esta transformación ha sido el resultado de su activa lucha contra la impunidad, pero también de los mecanismos que en pos de su participación se han establecido en respuesta a sus demandas.

La lucha contra la impunidad de esas organizaciones es de larga data, pero su articulación como estrategia política nacional de promoción de la justicia transicional se concretó a comienzos del siglo XXI, con motivo de la desmovilización de los grupos paramilitares de derecha. En 2005, el Gobierno colombiano impulsó una ley que contemplaba procesos penales especiales de reducción sustancial de penas por confesión de crímenes atroces (Ley 975 de 2005, o de Ley Justicia y Paz). La ley estuvo precedida

de proyectos que solo contemplaban mecanismos no punitivos de justicia, y la oposición de las organizaciones de la sociedad civil condujo a que se desechara la solución no penal. Sin embargo, los procesos penales que se concibieron permitían un alto grado de impunidad en la práctica, pues solo aplicaban a los perpetradores que ya tuvieran procesos judiciales abiertos en su contra, y no preveían mecanismos para garantizar los derechos de las víctimas. Las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil lanzaron una estrategia de movilización jurídica ante las altas Cortes del país, que condujo a que varios apartes de la ley y de sus desarrollos posteriores fuesen declarados inconstitucionales o condicionados con el fin de reducir el riesgo de impunidad, así como de fortalecer la participación de las víctimas en los juicios y de garantizarles sus derechos a conocer la verdad y a recibir reparaciones judiciales adecuadas. A través de sus denuncias permanentes y de su acción decidida frente a la Fiscalía, el ministerio público y los jueces encargados de la aplicación de la ley, esas organizaciones han insistido en que esta sea favorable a los derechos de las víctimas en su aplicación, lo cual también ha contribuido a ampliar las medidas de justicia y la participación de las víctimas en ella.

La movilización política y jurídica de las víctimas por la justicia transicional condujo a que sus derechos se convirtieran en un tema central de la agenda política nacional, y también a que su participación en el debate de ese tema fuese considerada cada vez más necesaria. En efecto, en el año 2010, el Gobierno colombiano propuso ante el Congreso de la República una ley de reparación para las víctimas del conflicto armado, que tiene como antecedente una iniciativa presentada por el Partido Liberal en 2007 y preparada en conjunto con organizaciones sociales. La Ley 1448, conocida como Ley de Víctimas, fue aprobada en el 2011, tras varios debates y foros de discusión con amplia participación de organizaciones de víctimas y de la sociedad civil. Entre otras cosas, el Congreso de la República realizó audiencias regionales para escuchar la opinión de las víctimas sobre la propuesta legislativa.

Como resultado de la deliberación, la Ley de Víctimas contempla no solo un amplio menú de medidas de restitución y reparación –material, colectiva y simbólica– sino también un novedoso mecanismo de participación de las víctimas en su

implementación. Como será explicado con mayor detalle en la subsección “Composición de los órganos encargados de implementar programas administrativos de reparación”, la ley creó mesas de participación de víctimas, no solo en el nivel nacional, sino también en los niveles departamental y municipal, para que todas las decisiones referidas a la aplicación de la ley fueran discutidas y monitoreadas por representantes elegidos por las víctimas.

Las víctimas y la sociedad civil obtuvieron un rol político aún más protagónico con motivo de las negociaciones de paz que adelantaron el Gobierno colombiano y el principal grupo guerrillero del país (las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC-EP) entre los años 2012 y 2016 en Cuba. Aunque promovidas por representantes de cada parte del conflicto, desde el comienzo las negociaciones reconocieron la centralidad de los derechos de las víctimas, así como la importancia de la participación de la sociedad en general y de las víctimas en particular en la construcción e implementación de la paz. Las partes definieron los derechos de las víctimas como uno de los seis temas centrales para ser negociados. Además, incluyeron la participación como objetivo orientador del procedimiento de las negociaciones en el acuerdo base de estas.

En consecuencia, la mesa de negociaciones abrió distintos espacios de participación, incluida la recepción de propuestas escritas por parte de la ciudadanía sobre los distintos puntos de la agenda; la realización de tres foros regionales y uno nacional para recopilar propuestas temáticas de variados sectores sociales organizados; la participación directa de sesenta víctimas en la mesa de negociación, que ofrecieron insumos para el tema de la agenda relativo a los derechos de las víctimas; y la participación directa de representantes de minorías étnicas y sexuales, que discutieron con los negociadores el modo en el que el Acuerdo de Paz adoptaría un enfoque transversal de género, así como la incorporación de un capítulo étnico sobre la manera como el Acuerdo respetaría los derechos especiales de autonomía de los grupos étnicos en sus territorios.

El protagonismo de las víctimas y la sociedad civil alcanzó su apogeo tras la firma del Acuerdo Final, cuando su refrendación fue sometida a votación en octubre de 2016 mediante un plebiscito que arrojó un resultado negativo por un muy estrecho margen y

con altos niveles de abstención (en la siguiente sección y en el anexo ofrecemos una descripción y un análisis de este proceso de refrendación). Ante dicha situación, y dada la imposibilidad de que el Acuerdo se implementara sin ser renegociado, se desató una amplia y vigorosa movilización ciudadana en respaldo a la paz. El mismo día de la elección plebiscitaria, un grupo de ciudadanos se movilizó hacia la casa presidencial. Apenas tres días después, debido a convocatorias del movimiento estudiantil y de otros ciudadanos mediante redes sociales, se movilizaron cerca de 300.000 personas en Bogotá hacia la plaza central de la ciudad. Durante el mes siguiente a las votaciones hubo por lo menos tres grandes movilizaciones más en la capital, así como otras múltiples marchas en distintas ciudades y municipios del país. Uno de los principales lemas de las movilizaciones era “¡Acuerdo Ya!”, y tenía el propósito de presionar a las partes negociadoras y a la oposición a encontrar fórmulas que permitieran renegociar el Acuerdo y adoptarlo de manera inmediata para evitar que el cese al fuego se quebrara. A la par, se gestaron dos iniciativas ciudadanas: “el campamento por la paz” y “paz a la calle”. La primera convocó a la ciudadanía a acampar en la plaza central de Bogotá hasta que se empezara a implementar el Acuerdo Final. La segunda promovió varias asambleas con el fin de analizar la coyuntura y elaborar propuestas de movilización política y jurídica.

Entre marchas, campamentos y asambleas, la ciudadanía se convirtió en un actor determinante para exigir la búsqueda de salidas al bloqueo político derivado de la victoria del “No” en el plebiscito. Uno de los aspectos más interesantes de la movilización es que se trató de un frente amplio e incluyente por la paz, que invitaba incluso a los votantes del “No” y a los abstencionistas a unirse a la causa de promover un nuevo acuerdo, y que insistía en que la sociedad civil debía solidarizarse con las víctimas, que eran quienes más necesitaban una paz pronta. En buena medida, los grandes esfuerzos que hizo el Gobierno para buscar consensos con los líderes de la oposición y para renegociar el Acuerdo de Paz con las FARC con base en sus propuestas buscaron responder a la amplia movilización social.

La participación de la sociedad civil jugará un rol quizás más central en las negociaciones de paz entre el Gobierno y el ELN. La agenda, que fue anunciada en marzo de 2016 pero solo empezó

a desarrollarse en febrero de 2017, incluye como uno de sus seis puntos principales la participación de la sociedad civil durante el proceso de negociación. Asimismo, incluye los puntos de democracia para la paz y transformaciones para la paz, que en ambos casos se enfocan en la promoción de la participación durante y después de las negociaciones. Estos puntos ofrecen explícitamente una visión transformadora de la participación, según la cual esta debería servir para convertir a la sociedad civil en sujeto activo en la construcción de la paz y la ciudadanía, y para producir “propuestas transformadoras” que permitan superar problemas sociales estructurales como la pobreza, la exclusión y la corrupción.

El caso colombiano ilustra la manera como los procesos organizativos de las víctimas logran que incrementalmente ellas y sus organizaciones sean tenidas en cuenta en escenarios de deliberación política cada vez más determinantes. Así, si en un principio las víctimas lograron tener incidencia en la política pública de reparaciones, posteriormente, con la instalación de la mesa de negociaciones entre el Gobierno y las FARC, y gracias al acumulado organizativo, las víctimas lograron posicionar la idea de que los diálogos de paz no podían ser emprendidos sin su participación. Dentro del proceso de paz, también de manera incremental, se fueron ganando espacios de participación cada vez más directos. Si ya era novedoso que las partes negociadoras abrieran la posibilidad de que les enviaran propuestas escritas y de que se instalaran foros para recoger observaciones a los temas de negociación, el que representantes de diversos sectores de víctimas fueran invitados a dialogar con las partes negociadoras fue un logro enorme.

Ahora bien, ninguno de esos procesos de participación ha estado exento de crítica. La deliberación de la Ley de Víctimas adoleció, según muchas organizaciones, de la amplitud necesaria para incluir los puntos de vista de las diferentes organizaciones, en especial aquellas con menos niveles de organización y recursos, y ubicadas fuera de la capital del país. Además, los foros regionales promovidos por el Congreso fueron cuestionados como espacios para hacer proselitismo electoral, a los cuales las víctimas fueron convocadas no para participar en el diseño de la propuesta sino para realizar observaciones sobre una propuesta diseñada en la capital, observaciones que luego no fueron tenidas

en cuenta. En cuanto a los ámbitos de participación creados por las negociaciones de paz, las mayores críticas se refirieron a la falta de representatividad de las personas seleccionadas para participar en los foros y para dialogar con los negociadores de paz, así como a la tardanza de las partes en abrir un espacio de participación para los grupos étnicos, que insistieron en su importancia desde el comienzo del proceso.

Finalmente, como veremos en detalle en la próxima sección, el sometimiento del Acuerdo a plebiscito fue criticado, entre otras cosas, por no ofrecer los tiempos y espacios necesarios para que el Acuerdo de Paz fuese entendido y discutido adecuadamente por los votantes. Esos problemas fomentaron la polarización del electorado y generaron la abstención de un amplio sector de la ciudadanía. Pero el resultado adverso no paralizó sino que promovió la participación, pues condujo a una movilización sin precedentes de la sociedad civil. Esta movilización se caracterizó por la creación de sinergias entre las víctimas y la ciudadanía, que antes no existían o eran muy limitadas. La movilización amplia a favor de la paz no logró contrarrestar por completo la enorme polarización que existe en Colombia en torno a la paz, y que se vio reflejada en el resultado del plebiscito. Ello, junto con la fragilidad del cese al fuego entre las partes de la negociación, condujo al Gobierno a no volver a acudir a un mecanismo de participación directa para ratificar el nuevo Acuerdo de Paz, lo cual ha sido objeto de profundas críticas no solo por parte de los opositores del Acuerdo sino también de muchos de sus defensores.

Sea como fuere, los espacios oficiales creados para la participación de las víctimas en Colombia han reconocido la importancia que estas se forjaron en la arena política. Este reconocimiento ha conducido al empoderamiento político de las víctimas, que se manifiesta no solo en su intervención cada vez más frecuente en los escenarios de discusión y en su visibilidad en los medios de comunicación, sino también en su capacidad de promover o apoyar la movilización social por causas más amplias que las propias.

La concesión desde arriba

La subsección anterior muestra que la promoción de la justicia transicional por parte de las víctimas y la sociedad civil puede facilitar que estas tengan una participación robusta y eficaz en la

adopción e implementación de las medidas de justicia transicional, en especial si se ve complementada por mecanismos oficiales que refuercen esa participación y garanticen así su continuidad en el tiempo y la igualdad de oportunidades de las distintas organizaciones. Sin embargo, la promoción de estas medidas no siempre es adelantada desde abajo.

La popularidad reciente que ha adquirido la justicia transicional dentro del discurso y los estándares de buenas prácticas de los derechos humanos ha conducido a que, cada vez con más frecuencia, las medidas de justicia transicional sean promovidas o concedidas por las élites políticas sin mayor demanda de parte de las víctimas o de la sociedad civil, o sin atender a los reclamos concretos de estas. Este fenómeno es el resultado, al menos en parte, de lo que algunos han llamado recientemente “la industria de la justicia transicional”, consistente en el impulso de un paquete estándar de medidas de justicia, verdad, reparación y no repetición que, se supone, debe servir en cualquier contexto de transición, o incluso de conflicto en sus fases finales, para proteger los derechos de las víctimas, enfrentar la impunidad, e incluso garantizar la sostenibilidad de la paz y la democracia. Los gobiernos, incluso aquellos directamente responsables o cómplices de la comisión de atrocidades, pueden ver en la promoción de la justicia transicional una estrategia para satisfacer las exigencias de las organizaciones internacionales y de los donantes para apoyar el proceso de transición, o para obtener legitimidad a nivel doméstico.

Para la participación de las víctimas y de la sociedad civil, la concesión de medidas de justicia transicional desde arriba genera dificultades notables. Dicha concesión implica que, en la etapa de la promoción de las medidas, puede no haber participación de ningún tipo, lo cual no solo impide que los objetivos de la participación se cumplan en esa etapa, sino también reduce la posibilidad de que el contenido de las medidas sea satisfactorio y, sobre todo, de que tenga aplicación práctica. En efecto, las medidas de justicia transicional pueden ser adoptadas por gobiernos que no creen en su contenido, y que quieren minimizar su eficacia práctica y su alcance, al tiempo que obtienen legitimidad. Ello se ve facilitado por la ausencia de demandas de las víctimas que, por lo general, canalizan o influyen el contenido de las medidas,

y además impulsan la aplicación efectiva y la ampliación del alcance de las medidas adoptadas cuando son muy restringidas. Pero incluso cuando los gobiernos que adoptan medidas de justicia transicional desde arriba lo hacen con buenas intenciones, es posible que la ausencia de promoción desde abajo reduzca la eficacia práctica de las medidas, tanto por su incapacidad de adaptación a las necesidades concretas del contexto como por la falta de un apoyo ciudadano robusto que impulse política y jurídicamente la aplicación de las medidas en contra de sus opositores.

Además, la concesión de las medidas de la justicia transicional desde arriba puede debilitar el vigor y la eficacia de la participación en la adopción e implementación de esas medidas de diversos modos. Por un lado, las medidas adoptadas pueden no concebir espacios de participación, debido a que no responden a demandas de las víctimas y de la sociedad civil que los exigen, o a que explícitamente buscan reducir las oportunidades de oposición y controversia, así como de organización política de los grupos beneficiarios. La ausencia de espacios de participación en la adopción e implementación de las medidas de justicia transicional promovidas desde arriba puede no ser cuestionada en aquellos contextos debido a la debilidad y a la falta de articulación de las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil, que se ve perpetuada por la ausencia de tales mecanismos.

Sin embargo, dada la preeminencia que ha adquirido la participación en el discurso de la justicia transicional, es posible que la ausencia total de espacios participativos sea finalmente cuestionada por agencias internacionales o por organizaciones locales que logren establecer redes transnacionales. Por eso, los gobiernos que promueven la justicia transicional desde arriba, sin creer en ella, pueden promover la creación de espacios de participación como estrategia para obtener legitimación y cooptar a potenciales disidentes. Esto se puede lograr, por ejemplo, ofreciendo espacios de participación solo a quienes expresen lealtad al gobierno o a cambio de prerrogativas, o admitiendo solo la expresión de puntos de vista inofensivos, o asegurando que tales puntos de vista no tengan incidencia en la formulación e implementación de las políticas. Esta estrategia es riesgosa en el sentido de que, por más controlados que sean los espacios de participación, estos pueden generar capacidades de organización y articulación de demandas

que creen las condiciones para la oposición de los grupos inicialmente cooptados. Sin embargo, el riesgo de abuso de los espacios de participación con fines de legitimación y cooptación de los gobiernos es mucho más alto en los contextos en los cuales hay poca organización y movilización política de las víctimas y de la sociedad civil en la etapa de la promoción, pues esas organizaciones carecen de la fortaleza e independencia necesarias para incidir en los contenidos y la aplicación de los mecanismos de justicia transicional, así como para evitar su cooptación.

Como veremos en las siguientes secciones, son muchos los casos en los que las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil se quejan de la ausencia de espacios de participación, o de la apertura de espacios meramente legitimadores o destinados a la cooptación, en las instancias de adopción e implementación de las medidas de justicia transicional. Esto no significa que la participación en las medidas de justicia transicional esté necesariamente destinada al fracaso en contextos en los que tales medidas no son promovidas activamente desde abajo. En tales contextos, los gobiernos que le apuestan genuinamente a la aplicación práctica de la justicia transicional, o las organizaciones locales e internacionales que quieren lograr dicha aplicación a pesar de las reticencias gubernamentales, pueden no solo promover la creación de espacios de participación sino, sobre todo, impulsar medidas previas o concomitantes a la creación de esos espacios que garanticen el vigor de la participación.

Dichas medidas deberían tener como objetivo principal la creación o el fortalecimiento de la capacidad organizativa, de movilización y de construcción de redes de las víctimas y de la sociedad civil. En efecto, en este tipo de contextos, la construcción de la capacidad de acción colectiva de esos sectores debería considerarse una condición *ex ante* para el éxito de la participación, entendido, como dijimos, como su vigor y su capacidad de cumplir con los objetivos de expresión de puntos de vista, incidencia y empoderamiento político.

Adicionalmente, las medidas destinadas al fortalecimiento de la participación deberían tener como meta garantizar la igualdad de oportunidades de las diferentes organizaciones de víctimas y de la sociedad civil alrededor del territorio nacional. Solo así la capacidad de acción colectiva de esos sectores podrá garantizar

la pluralidad de voces y la representación de los diferentes intereses y necesidades existentes dentro de esos grupos. La meta de la igualdad de oportunidades implica que las medidas de promoción de la capacidad organizativa deberían privilegiar a los sectores menos organizados y conectados, y con menores recursos, pues a mayor organización y capacidad de movilización, menor necesidad del impulso oficial para lograr los objetivos de la participación.

Las siguientes secciones estudian la manera como la participación de las víctimas y de la sociedad civil en las etapas de adopción e implementación de las medidas de justicia transicional se ve condicionada por el tipo de espacios diseñados para el efecto en cada uno de esos momentos. Asimismo, la discusión también señalará el modo en el cual espacios similares de participación pueden ser aprovechados de manera distinta por las víctimas y la sociedad civil según su nivel previo de organización y movilización. De ahí la importancia de tener en mente, a lo largo de la lectura, el impacto que puede tener la promoción inicial de la justicia transicional en la posibilidad de satisfacción de los distintos objetivos de la participación.

CAPÍTULO 3

Escenarios de participación en la *adopción* de medidas de justicia transicional

La adopción de medidas de justicia transicional hace referencia al proceso de discusión y diseño que tiene lugar después de su promoción inicial. La participación durante este proceso es muy importante para dotar de legitimidad a la transición y al régimen postransicional que esta busca establecer. Al someter las medidas a través de las cuales será lograda la transición al aval de los ciudadanos que formarán parte del nuevo régimen, puede otorgarse un cimiento sólido a ese nuevo orden y mostrar sus diferencias con el orden pasado, caracterizado con frecuencia por la falta de consenso o la exclusión de algunos grupos.

Las experiencias estudiadas muestran que el proceso de adopción de las medidas de justicia transicional ofrece distintos escenarios democráticos que, en mayor o menor medida, permiten a las víctimas y a la sociedad en su conjunto ser partícipes e intentar moldear las decisiones fundamentales sobre la manera como debería ser enfrentado el periodo de abusos o atrocidades que se pretende superar a través de la transición.

Existen al menos tres tipos de escenarios que permiten la participación en el proceso de adopción de las medidas de justicia transicional: los espacios deliberativos durante la discusión política, la consulta previa de las medidas que se van a adoptar, y la refrendación posterior de esas medidas. En orden ascendente, cada uno de esos escenarios permite, a un nivel mayor, que las preferencias de los participantes impacten el contenido definitivo de las medidas de justicia transicional, al tener un nivel más vinculante para los Estados en la toma de decisiones. A continuación presentamos las características básicas de cada escenario, así como sus potencialidades y limitaciones, ilustradas con experiencias participativas comparadas. Al final presentamos una breve reflexión sobre el potencial de complementariedad de estos escenarios.

Deliberación

El primer escenario de participación posible durante la adopción de medidas de justicia transicional es el ofrecido por espacios de discusión de las medidas a ser adoptadas. Tales espacios pueden consistir en foros públicos con la sociedad civil, o en audiencias públicas o debates en el Congreso u otras instituciones estatales encargadas de decidir. Los escenarios de deliberación tienen el propósito básico de que los sujetos potencialmente afectados por las medidas expresen sus necesidades y preferencias, de modo que estas puedan servir de insumo a las decisiones, y que las decisiones adquieran legitimidad democrática.

Algunos de los escenarios más utilizados como mecanismos de deliberación son las conferencias, los foros y las mesas de diálogo que convocan a representantes del Estado y a diversos sectores sociales. Este tipo de espacios ha sido determinante para el diseño de mecanismos importantes de justicia transicional, como las Comisiones de la Verdad de Sudáfrica y Marruecos, que fueron precedidas de amplios foros y debates en los que se definieron sus términos, o la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación de Timor Oriental, cuyo mandato fue definido en reuniones realizadas por las Naciones Unidas con comunidades específicas. Estos espacios han sido también cruciales para que las víctimas adquieran un rol político importante dentro del proceso de transición, y para que la satisfacción de sus necesidades sea reconocida como meta prioritaria.

Este ha sido el caso en el contexto colombiano, en donde los espacios creados para discutir los temas de la agenda de negociación entre el Gobierno y el grupo guerrillero de las FARC sirvieron no solo para obtener la retroalimentación de las víctimas y de otros sectores sociales, sino también para dar visibilidad a estos sectores dentro del proceso político que vive el país. Uno de los resultados más importantes de ese proceso es que la participación de las víctimas y de la sociedad civil se convirtió en uno de los principios fundamentales y transversales del Acuerdo Final que las partes firmaron en 2016. Como resultado de ello, el Acuerdo prevé diversos espacios institucionales de participación a nivel local y nacional en la implementación de cada uno de los mecanismos dispuestos para alcanzar una paz estable y duradera. Igualmente, dispone medidas especiales para la promoción de la

participación de mujeres, el respeto del derecho a la consulta previa de grupos étnicos, y el apoyo activo a la organización colectiva de los sectores sociales que tengan dificultades para acceder a la participación política en igualdad de condiciones, tales como las mujeres, el campesinado, los excombatientes y los movimientos sociales que quieran participar en política. La lógica subyacente a la adopción de todos estos mecanismos es la noción de que la democracia colombiana ha sido tradicionalmente excluyente –en especial en contra de los sectores pobres y de los movimientos sociales de oposición–, y que su apertura requiere de medidas positivas que garanticen un acceso equitativo a los espacios de deliberación y de decisión. En ese sentido, el Acuerdo tiene el propósito, no solo de abrir espacios de participación en los mecanismos de justicia transicional, sino también de contribuir con esos espacios a la transformación de las formas tradicionales de participación y de las relaciones de poder que las explican.

La ausencia de espacios deliberativos puede producir efectos negativos en términos de legitimidad de las instituciones creadas, y puede generar tensiones entre el Estado y las víctimas. Los casos argentino, chileno y alemán ofrecen ejemplos de la manera como la ausencia de deliberación impacta la legitimidad y operatividad de las medidas de justicia de transición. La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep) de Argentina, que funcionó entre 1983 y 1984, fue establecida por decreto presidencial con fuerte oposición de la sociedad civil, particularmente de organizaciones de derechos humanos que exigían una deliberación pública en el parlamento sobre el establecimiento de dicha Comisión. Aunque la Conadep cumplió un rol muy importante en el esclarecimiento de la verdad, posiblemente su legitimidad y capacidad de acción habrían sido mayores desde el principio de su funcionamiento si tal deliberación hubiera tenido lugar.

En Chile y Alemania, la ausencia de discusión previa de los programas administrativos de reparaciones explica en parte que tales programas hayan excluido a sectores importantes de víctimas, generando con ello tensiones políticas. En Chile, la política de reparaciones al comienzo de la transición solo contempló compensaciones para un sector de las víctimas (los detenidos-desaparecidos), lo cual hizo que las organizaciones de otros tipos de víctimas y de derechos humanos se movilizaran durante varios

años para exigir la ampliación de la cobertura (a torturados, despojados de tierras, entre otros), así como la adopción de políticas más integrales. Tal movilización fue interpretada por sectores de la derecha chilena como un intento por obtener privilegios desproporcionados, en especial porque se exigían reparaciones administrativas además de las judiciales.

En Alemania se adoptaron e implementaron programas tempranos de reparación para las víctimas del holocausto, que también dejaron por fuera algunas categorías de víctimas. Tal fue el caso, por ejemplo, de las víctimas de trabajos forzados durante el Tercer Reich, que presentaron demandas civiles ante tribunales extranjeros (particularmente en Estados Unidos) contra las compañías que se habían beneficiado de dicho trabajo. En respuesta a esas demandas, en 2001 se aprobó una ley para reparar a las víctimas de trabajos forzados, así como a los dueños de empresas confiscadas por el régimen nazi; la ley también previó el pago de seguros de vida que las víctimas del holocausto habían adquirido pero nunca fueron pagados a sus beneficiarios.

Resulta casi imposible evitar que surjan tensiones por el contenido y alcance de las medidas de justicia transicional. Sin embargo, muchas de esas tensiones podrían eliminarse o matizarse antes de la implementación si existen espacios deliberativos previos a la adopción. Estos espacios pueden ser conquistados por las organizaciones de víctimas y de derechos humanos si estas tienen la capacidad de movilizarse de manera rápida y efectiva para exigir al Gobierno su apertura antes de la adopción de medidas de justicia transicional, y si las condiciones políticas permiten que tal movilización tenga impacto. Así sucedió con las políticas de reparación en los casos peruano y colombiano, en los que el activismo de organizaciones de derechos humanos y otros sectores fue determinante para lograr la apertura de escenarios de interlocución directa con quienes definían la política pública, con lo cual se frenaron medidas regresivas y se impulsaron agendas progresivas en materia de derechos a la verdad, la justicia y la reparación. No obstante, que la apertura de espacios deliberativos dependa de la capacidad de presión de las organizaciones conlleva el riesgo de que, en contextos de debilidad organizativa o de cerrazón de las instituciones políticas, la deliberación no ocurra

antes de la adopción de las medidas de justicia transicional, lo cual puede deslegitimarlas y obstaculizar su implementación.

Los espacios deliberativos tienen un gran potencial para facilitar la expresión de las preferencias y necesidades de las víctimas y otros sectores de la sociedad civil, pero conllevan el riesgo de exclusión de sectores que no están organizados o de organizaciones que no cuentan con el capital social, político o económico para participar en este tipo de escenarios. Así, la expresión de necesidades y preferencias depende directamente de la capacidad de organización y movilización política de los participantes; si dicha capacidad no es promovida por el Estado, es posible que las voces menos organizadas o disidentes no sean escuchadas en la deliberación. El caso sudafricano ilustra el punto. Pese a que la definición de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) fue objeto de amplios debates entre partidos políticos, Gobierno y sociedad civil, incluyendo conferencias y talleres que contaron con la participación de académicos y activistas de diversas partes del mundo, muchas organizaciones de base consideraron que sus puntos de vista no fueron tenidos en cuenta debidamente, y que la definición de la CVR estuvo principalmente en manos de partidos políticos, grandes ONG y académicos.

Además del riesgo anterior, existe otro que también es excluyente. A pesar de que se habiliten espacios de deliberación, es importante que dichos escenarios permitan a las víctimas expresarse frente a aspectos distintos a los que pueden catalogarse como propios de la justicia transicional. De otro modo, la exclusión política de las víctimas puede perpetuarse, pues su rol dentro de la comunidad política quedaría reducido a sus aportes en materia de sus derechos en cuanto víctimas. El caso colombiano ofrece un ejemplo. En el curso de los foros de víctimas, cuyas conclusiones fueron enviadas a la mesa de negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC, hubo voces que cuestionaron que las víctimas adoptaran posturas políticas frente al proceso, como si ellas debieran limitarse a expresar opiniones solamente sobre su vivencia personal. Esta postura fue expresada por sectores que están en oposición a los diálogos, y no fue respaldada por las partes de la mesa. Sin embargo, su existencia indica que es importante crear espacios deliberativos que permitan a las víctimas construir y proponer ideas que se refieran no solo a la justicia transicional

sino, de manera más amplia, a las políticas de transición. De hecho, esto es lo que ha propuesto un sector del movimiento social colombiano al promover la instalación de una “mesa social” entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para discutir la política de la transición. La idea que subyace a esta propuesta es que la solución de los problemas que atraviesa Colombia requiere la amplia participación de la sociedad y no solamente “pactos entre élites” del Gobierno y de los grupos insurgentes.

Para minimizar los riesgos de exclusión de las víctimas y sectores sociales menos organizados en los espacios deliberativos, pueden crearse espacios especiales de participación, tales como audiencias públicas dedicadas a la expresión de preferencias de las víctimas, que promuevan activamente la participación de aquellas menos organizadas. La participación de las víctimas marginadas en ese tipo de espacios puede incrementarse a través de herramientas de comunicación que informen sobre su realización en diferentes lugares y lenguas, de subsidios de transporte que permitan a las víctimas acudir, y de formatos de discusión no académicos que auspicien la expresión informal de voces, entre otros.

El potencial expresivo de los espacios de deliberación no siempre va acompañado de un potencial de incidencia de las voces expresadas en las decisiones que se toman. Los espacios deliberativos rara vez exigen que las decisiones tengan en cuenta efectivamente o reflejen las propuestas allí formuladas, por lo cual pueden dar la sensación de realizarse como meros ejercicios de legitimación, tal como lo han denunciado las organizaciones de víctimas en lugares como Nepal. Para incrementar la incidencia de los participantes de los ejercicios deliberativos en las decisiones que finalmente se adoptan, puede exigirse que las autoridades encargadas de tomar decisiones estén presentes en esos espacios, y manifiesten en los considerandos de sus decisiones el modo en el cual han tenido en cuenta las necesidades y preferencias de las víctimas y de la sociedad civil allí expresadas.

Consulta

Las víctimas y la sociedad civil pueden influir de modo más directo en las decisiones de justicia transicional en escenarios de consulta previa a grupos particulares. La consulta exige, no solo la expresión previa de las necesidades y preferencias de estos

grupos, sino también que las decisiones adoptadas demuestren que estas fueron tenidas en cuenta. De ese modo, la consulta constituye un requisito de la validez de las decisiones.

El ejemplo típico de consulta previa es aquella prevista por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que exige que esta tenga lugar siempre que se tomen decisiones que afectan a los grupos étnicos. Esta exigencia aplica a las medidas de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición que tengan a estos grupos como potenciales beneficiarios. Tal situación es común pues muchos de los conflictos internos encuentran entre sus causas o efectos las tensiones étnicas y raciales, o victimizan a los grupos étnicos desproporcionadamente, pues su discriminación tradicional los hace más vulnerables a violaciones de derechos.

El caso colombiano arroja lecciones interesantes al respecto. En 2011, en el marco de la discusión parlamentaria sobre la ley de reparaciones de las víctimas del conflicto armado, el Gobierno realizó procesos de consulta con grupos indígenas, afrodescendientes y gitanos, con el fin de atender a sus particulares necesidades en materia de reparación a través de decretos reglamentarios con un enfoque diferencial. Las consultas tuvieron diversos grados de éxito en términos de incidencia según la percepción de los grupos consultados, que en buena medida se explican por el nivel de organización previa de cada uno. Así, las organizaciones indígenas lograron más incidencia que las afrodescendientes a través de la consulta previa, dada la mayor capacidad de articulación de intereses y de logro de consensos comunes de aquellas. Como sea, las necesidades de estos grupos obtuvieron un espacio protagónico en el diseño de la regulación, que difícilmente habría existido si la ley de reparaciones se hubiera discutido únicamente a través del proceso ordinario.

También resulta ilustrativa la experiencia de Timor del Este, donde la conformación de la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación, establecida por la Administración Transitoria de las Naciones Unidas, estuvo precedida por consultas con comunidades indígenas. Esto condujo a que el mandato de la Comisión incorporara el derecho tradicional indígena para facilitar la reconciliación comunitaria.

A pesar de que el uso de la consulta previa es exigido de modo expreso para las decisiones que afectan a los grupos étnicos,

también es posible y útil concebirlo para otras decisiones de justicia transicional. Ello parece particularmente conveniente cuando la adecuación de las medidas de justicia transicional depende de que las necesidades de las víctimas sean comprendidas y enfrentadas de manera diferencial, tal como sucede con las medidas de reparación material y simbólica de otros sectores sociales particularmente vulnerables (como las mujeres), y con las medidas de reparación colectiva de grupos no étnicos (sindicatos o partidos políticos, por ejemplo).

Ratificación

El impacto de las preferencias de los sujetos participantes adquiere su mayor nivel en escenarios de ratificación de las medidas de justicia transicional. La ratificación somete a la aprobación del electorado las medidas de justicia transicional adoptadas por los órganos políticos, y, por ende, sujeta la validez y aplicabilidad de las medidas a que el público les dé su visto bueno, otorgándoles con ello alta legitimidad democrática. Por lo general, dichos procesos no tienen en cuenta las preferencias de las víctimas de manera privilegiada, pues la ratificación es hecha por la mayoría de la sociedad. Además, es frecuente que los instrumentos de ratificación (como el referendo o plebiscito, a diferencia de las asambleas constituyentes) pregunten a la sociedad sobre su conformidad con la totalidad del contenido de las medidas en cuestión, dejando poco espacio para que sus detalles sean revaluados o rediscutidos.

La ratificación tiende a utilizarse para la aprobación de transformaciones políticas y sociales de gran envergadura, tales como las que implican un cambio completo de régimen y de Constitución (como sucedió en Sudáfrica y España) o serias modificaciones a la constitución o legislación vigente (como en Guatemala, Irlanda del Norte y Colombia). En estos casos, la participación de toda la ciudadanía cumple un rol fundamental de legitimación de las nuevas reglas de juego que operarán en la transición y postransición. Sin embargo, para que las víctimas no se vean marginadas, es importante que se promueva activamente su participación en el proceso ratificatorio, y que este se combine con otros mecanismos de participación que involucren a las víctimas más directamente, tales como los espacios de deliberación.

La capacidad de los mecanismos ratificatorios para lograr la participación activa de la sociedad, y de las víctimas en particular,

depende por lo menos de dos cuestiones. Por un lado, de que se acepte la importancia de la ratificación en general y del mecanismo concreto escogido para lograrla. Y por otro, de que las instituciones estatales garanticen que los votantes tengan la información suficiente sobre el contenido normativo o político sujeto a ratificación, y que no haya obstáculos para acceder a los puestos de votación, de modo que no prime la abstención.

Sobre el primer aspecto, es clave que antes de iniciar un proceso de ratificación se debata sobre la mejor forma de hacerlo, y que ese debate logre un consenso amplio que impida o disminuya la polarización. El proceso colombiano arroja algunas lecciones agri dulces al respecto. A pesar de que el presidente se comprometió desde el inicio de las negociaciones con las FARC a consultar al pueblo sobre el Acuerdo Final, no había consenso sobre cuál era el mejor mecanismo para emprender dicha consulta. Mientras que el Gobierno analizaba los pros y contras de los mecanismos de participación directa existentes –plebiscito, referendo y consulta popular–, las FARC impulsaban la idea de que la ratificación solo sería posible convocando a una asamblea constituyente.

Sin haberse saldado esta discusión, el Gobierno promovió una propuesta de ley que le permitiría convocar a un plebiscito con un umbral de participación especial –más bajo que el existente para referendos–. La propuesta fue criticada en varios momentos por las FARC por no haber sido objeto de las negociaciones, pero luego de su aprobación por el Congreso y la Corte Constitucional, las FARC apoyaron su puesta en marcha. La propuesta fue debatida ampliamente tanto durante el trámite en el Congreso como en una audiencia pública convocada por la Corte Constitucional. La oposición al Acuerdo de Paz la criticó de manera vehemente por intentar cambiar las reglas del juego con el fin de garantizar la aprobación popular. El plebiscito también causaba preocupaciones entre quienes apoyaban la paz porque no ofrecía los tiempos y espacios necesarios para que un texto tan largo y complejo (más de 300 páginas) pudiese ser difundido, entendido y discutido adecuadamente por los votantes.

Aunque la sentencia de la Corte Constitucional estableció algunas condiciones básicas para la difusión del Acuerdo, estas no parecen haber sido suficientes para garantizar la participación activa que el mecanismo requería. En efecto, menos de dos meses

después de que se firmara el Acuerdo de Paz, el plebiscito tuvo lugar y, contra todas las predicciones de las encuestas, arrojó un resultado negativo para el Acuerdo. El margen de victoria fue muy estrecho (50,21% de los votos) y la abstención históricamente alta (62,9%). Aunque los votos por el “Sí” se concentraron en las áreas más pobres y conflictivas del país (Fergusson y Molina, 2016), también en esas áreas predominó la abstención (ORP, 2016). El resultado ilustró también que, lejos de haber menguado la polarización de la sociedad en torno a la paz, el plebiscito la había acentuado.

La decisión negativa del pueblo impidió la implementación del Acuerdo, y puso en grave riesgo el cese al fuego acordado por las partes. Debido a las movilizaciones que exigían un nuevo acuerdo inmediato, así como a la voluntad de las partes en negociación de dar continuidad al proceso sin negar los resultados del plebiscito, el Gobierno tomó la decisión de reunirse con los principales líderes de la oposición para recoger sus reparos al Acuerdo y luego discutirlos con las FARC en Cuba. Tras intensas semanas de reuniones, las partes lograron negociar un nuevo Acuerdo –esta vez “definitivo”– que atendió a la gran mayoría de objeciones de la oposición. A pesar de ello, la oposición se resistió a declarar que el Acuerdo había respondido adecuadamente a sus reparos, y exigió que la negociación continuara abierta. Temiendo que la continua polarización arrojara de nuevo un resultado negativo, e insistiendo en la urgencia de comenzar a implementar el Acuerdo de Paz para evitar el quiebre del cese al fuego, el Gobierno decidió no someter de nuevo a ratificación popular el nuevo texto. En su lugar, le pidió al Congreso que, como representante indirecto del pueblo, lo ratificara. Así lo hizo con amplias mayorías, tras una discusión robusta aunque concentrada en un par de días, de la cual participó la oposición aunque se abstuvo de votar. Si bien la Corte Constitucional consideró que el proceso de ratificación se adecuaba a la Constitución, la oposición lo criticó álgidamente, pues lo consideraba una forma de hacerle trampa a la voluntad popular. La ratificación indirecta también causó preocupación entre algunos sectores favorables al Acuerdo, que reconocían la importancia de su implementación pronta, pero temían por los efectos negativos que el déficit de legitimidad podría tener en la ejecución y sostenibilidad de la agenda de paz.

La compleja situación del proceso colombiano, aún en curso, arroja las siguientes lecciones preliminares. En primer lugar, es importante que se establezca la ruta que se debe seguir en caso de que los procesos de ratificación reciban el voto negativo del pueblo. El caso colombiano ilustra bien la falta de preparación por parte del Gobierno ante un escenario de derrota –sus voces mantuvieron siempre durante la campaña del plebiscito que no tenían “Plan B”–. Una mejor preparación frente a todas las posibilidades que se podían desprender de la votación hubiera generado menos incertidumbre tras el plebiscito.

En segundo lugar, la legitimación de los acuerdos de paz parece adquirir mayor relevancia cuando ya se ha abierto la puerta a la participación. Aunque nada obligaba al Gobierno colombiano a someter el Acuerdo Final a una votación popular, el hecho de haberlo hecho generó un precedente que empoderó a la ciudadanía frente a su derecho a tomar parte en las decisiones relacionadas con el proceso de paz, por lo que su posterior ratificación en el Congreso pudo haber generado sentimientos de engaño, frustración o descrédito frente al proceso. Así, cuando se avanza incrementalmente en la participación, parece necesario buscar fórmulas para evitar su retroceso y, en lo posible, garantizar su profundización.

En tercer lugar, a pesar de ser muy importante para dotar de amplia legitimidad a los mecanismos de transición, la ratificación popular directa también conlleva riesgos, como la abstención y la polarización, que pueden conducir a poner en peligro la meta trascendental de la paz. Esto hace fundamental que, en cada contexto y según el tipo de asunto que se somete a la consideración del pueblo, se evalúen con cuidado los distintos mecanismos de ratificación, y se seleccione aquel que maximice la participación activa y con calidad del electorado. En el caso colombiano, el sometimiento del Acuerdo a plebiscito amplió formalmente la participación a toda la ciudadanía, pero exigió la toma de una decisión binaria –y por ende polarizante por naturaleza– frente a un texto largo y complejo; no ofreció las condiciones necesarias para que el texto fuese conocido, entendido y debatido adecuadamente, y no estableció mecanismos que facilitaran el acceso a urnas de votación de las poblaciones periféricas y más afectadas por el conflicto. El estrecho margen que dio como ganador al “No”, sumado a la amplia abstención, hacen dudar de la representatividad del

resultado, máxime cuando muchos de los votantes del “No” expresaron que sí querían un Acuerdo de Paz pero que no estaban de acuerdo con algunos de sus contenidos concretos. Una victoria del “Sí”, por un margen igual de estrecho, hubiera despertado interrogantes similares.

Además de los riesgos de polarización, es importante que las herramientas de ratificación no se conviertan en un mero instrumento de legitimación política y puedan ser apropiadas por los sectores más afectados por el régimen anterior. Teniendo en cuenta que las víctimas y los sectores sociales marginados están generalmente excluidos de la esfera política, es necesario que las estrategias comunicativas no se restrinjan a los medios tradicionales de información, sino que intenten alcanzar a las poblaciones aisladas a través de medios comunitarios, o del uso de espacios locales de reunión, y que utilicen mensajes de fácil acceso para poblaciones analfabetas o que hablan otras lenguas.

El caso de Guatemala ilustra los problemas que acarrea la debilidad de las estrategias de comunicación. Tras la firma de los acuerdos de paz entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en diciembre de 1996, se promovieron algunas reformas constitucionales que fueron sometidas a referendo. Las reformas no fueron aprobadas por los votantes, que tan solo constituyeron el 18 % del total de las personas empadronadas. El inmenso abstencionismo se ha explicado por la falta de despliegue de herramientas de difusión en regiones apartadas, muchas de las cuales (en especial las de mayoría indígena) fueron desproporcionadamente afectadas por el conflicto, pero en varios casos ni siquiera se enteraron de la firma de los acuerdos de paz. El abstencionismo era funcional a los intereses de las élites, muchas de las cuales favorecían el “No” al referendo y, por tanto, mantuvieron la información centralizada.

A diferencia de los casos colombiano y guatemalteco, la amplitud de las campañas publicitarias a favor de la transición tuvo un impacto positivo en los casos español y chileno, en donde el uso masivo de medios de comunicación como radio y televisión fue determinante para que se votaran favorablemente referendos de respaldo a la apertura democrática luego del fallecimiento del dictador Francisco Franco en España, y bajo la dictadura de Augusto Pinochet en Chile.

Aunque los espacios de ratificación promueven la participación de toda la sociedad sin privilegiar la de las víctimas, estas pueden apropiarse políticamente del proceso de justicia transicional a través de una movilización activa que exija que las medidas por ser aprobadas tengan en cuenta sus necesidades. La apropiación del proceso transicional por parte de las víctimas reduce el riesgo de que las medidas aprobadas tengan pocos efectos prácticos y sean instrumentalizadas para perpetuar las relaciones de poder. Además, dicha apropiación puede generar el empoderamiento político de las víctimas, y ampliar así su capacidad de incidencia en la implementación futura de las medidas de justicia transicional, así como su participación política en decisiones de otra naturaleza.

El caso chileno ofrece un ejemplo interesante de cómo las víctimas y otros sectores sociales pueden apropiarse del proceso ratificatorio y promover con ello cambios políticos sustanciales. El plebiscito realizado en 1988 para consultar a la ciudadanía sobre la continuidad de Pinochet en el cargo de presidente fue concebido inicialmente como una estrategia del régimen militar para perpetuarse en el poder. Se calculaba que el referendo podría promover fácilmente una mayoría a favor de Pinochet, y que eso lo dotaría de la legitimidad democrática para continuar gobernando. Sin embargo, la movilización activa de las víctimas y muchos otros sectores sociales logró convertir el plebiscito en un mecanismo para desafiar el autoritarismo del régimen, y finalmente condujo a su derrota. Ello implicó la convocatoria a elecciones presidenciales en el término de un año y al desmonte parcial del régimen militar.

El proceso de ratificación colombiano también arroja algunas luces sobre este aspecto. A pesar de que el Gobierno impulsó una campaña oficial por el "Sí", amplios sectores sociales emprendieron campañas autónomas que, a pesar de que se sumaban al propósito gubernamental de promover una votación favorable al Acuerdo de Paz, guardaban distancia con el Gobierno y, por ende, con la campaña oficial. La importancia de estas campañas independientes residía en que la ciudadanía tenía a su disposición una pluralidad de razones para emitir su voto, y en que un apoyo al proceso de paz no implicaba necesariamente un apoyo a otras políticas del Gobierno. Sin embargo, esta diversidad de

apoyos condujo a que la campaña por el “Sí” adoleciese de falta de cohesión y de un mensaje unívoco. Esto fue aprovechado por la campaña del “No”, que en cambio logró una adhesión inusitada incluso de quienes apoyaban la paz pero tenían dudas sobre detalles concretos del Acuerdo, y lanzó un mensaje que, aunque tergiversador, era simple y directo. Ese mensaje instrumentalizó la causa de las víctimas utilizando como principal estandarte sus derechos y alegando que el Acuerdo de Paz conduciría a la impunidad de las FARC, a pesar de que muchas víctimas y sus organizaciones adhirieron a las campañas por el “Sí”. De esa manera, y paradójicamente, la voz de las víctimas fue empleada en contra de sus propias preferencias, de la paz y de la justicia transicional.

Complementariedad de los escenarios participativos en la adopción de medidas de justicia transicional

Cada uno de los anteriores escenarios de participación en la adopción de medidas de justicia transicional responde a propósitos distintos, todos ellos importantes. Por esa razón, parece deseable que, en la medida de lo posible, tales escenarios no sean excluyentes sino complementarios entre sí, de modo que aumenten las potencialidades de la participación que cada uno promueve. Por ejemplo, dado que los mecanismos de ratificación no privilegian la expresión e incidencia de las víctimas en las decisiones adoptadas, parece conveniente que sean precedidos de escenarios de deliberación o consulta que garanticen que las decisiones tuvieron en cuenta las necesidades y preferencias de las principales beneficiarias de las medidas de justicia transicional. Así ocurrió en Sudáfrica donde, como vimos, se abrieron amplios espacios de deliberación para discutir el establecimiento de la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR), pero donde también se aprobaron los acuerdos de transición a través de un mecanismo de ratificación ciudadana que luego se afianzó a través de la adopción de una nueva Constitución.

Los espacios de deliberación y consulta previa también pueden emplearse de manera complementaria, como lo ilustra el caso colombiano. Como vimos, aunque el proyecto de ley para la reparación de las víctimas del conflicto armado fue promovido

por el Gobierno, las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil participaron activamente de su discusión a través de audiencias públicas en el Congreso, foros y conferencias, con una amplia cobertura de medios. Estos espacios deliberativos fueron complementados con espacios de consulta a grupos étnicos, que tuvieron el fin de discutir la manera como la ley debería ser regulada para atender a las particularidades culturales de esos grupos.

CAPÍTULO 4

Escenarios de participación en la *implementación* de medidas de justicia transicional

Además de los mecanismos de participación al momento de su adopción, las diferentes medidas de justicia transicional (justicia, verdad, reparación, garantías de no repetición) ofrecen escenarios de participación al momento de su implementación. Tales escenarios permiten la participación de las víctimas, no solo como población “objeto” de las medidas, sino también como sujetos activos en el proceso de implementación. Igualmente, ofrecen oportunidades para que la sociedad civil participe de dicho proceso.

Los escenarios que identificamos como participativos son variados e incluyen tanto espacios cuyo objetivo principal y directo es garantizar la participación de las víctimas y la sociedad civil –como las audiencias y otros escenarios en los cuales las víctimas pueden presentar sus testimonios–, como aquellos que tienen un objetivo distinto al participativo pero que también abren la posibilidad de que las víctimas y la sociedad civil se involucren –como la composición de los órganos encargados de implementar las medidas, o los espacios de información y difusión para medios de comunicación–. Igualmente, los espacios participativos que identificamos incluyen no solo aquellos oficiales o abiertos por el Estado, sino también algunos extra-oficiales, que son abiertos por las víctimas con el objetivo de complementar o de ofrecer alternativas a los oficiales.

Algunos de los mecanismos de participación que identificamos son comunes a todas las medidas de justicia transicional –como la composición de los órganos de decisión–, pero tienen particularidades derivadas de los objetivos que persigue cada medida y que exigen un análisis independiente. Por ello, a riesgo de ser reiterativas, optamos por hacer un análisis de cada mecanismo de participación en cada medida de justicia transicional. A continuación, entonces, nos referimos a las cuatro medidas

básicas de justicia transicional, identificando las oportunidades de participación que permiten, e ilustrando sus potencialidades y limitaciones con ejemplos prácticos.

Justicia

En el marco de la justicia transicional, las medidas de justicia se concretan en la realización de juicios que, dependiendo del contexto y de las particularidades del caso, pueden responder a finalidades retributivas o restaurativas, o bien a un propósito dual o híbrido. La visión tradicional de la participación de las víctimas en los juicios se restringe al momento en el que estas pueden aportar pruebas o testimonios que contribuyan al avance del proceso. Sin embargo, hay otros escenarios relevantes de participación de las víctimas y de la sociedad civil en relación con los procesos judiciales. Identificamos al menos cuatro escenarios participativos en las medidas de justicia, de acuerdo con el momento del proceso de implementación en el cual ocurren: la composición de las cortes o tribunales encargados de su aplicación; los espacios de participación durante el proceso judicial; el seguimiento y la divulgación de información sobre los juicios por medios de comunicación y organizaciones sociales. A continuación analizamos en detalle cada escenario.

Conformación de las cortes o los tribunales

Una vez las medidas de justicia se crean o sus condiciones de aplicación se amplían, la posibilidad de que las víctimas y la sociedad civil participen de modo directo en la implementación de tales medidas depende de que los órganos encargados de su aplicación den cabida a tal participación. Como regla general, las medidas de justicia son implementadas por órganos profesionales y no dan cabida a la participación de ningún sector lego de la sociedad en la toma de decisiones (incluidas las víctimas y la sociedad civil). En efecto, las medidas de justicia suelen implementarse a través de juicios penales contra los responsables de los crímenes cometidos durante la transición o de juicios civiles o contencioso-administrativos para la obtención de reparaciones por los daños causados. Tales juicios son llevados a cabo por cortes o tribunales especializados tanto en el orden doméstico como en el orden internacional.

Los mecanismos de justicia restaurativa pueden ofrecer una excepción a esa regla. Dichos mecanismos se implementan de manera complementaria o alternativa a la justicia ordinaria, con el fin de recomponer las relaciones entre víctima y victimario desde una perspectiva no punitiva basada en el reconocimiento y resarcimiento de los daños. Con frecuencia, los órganos encargados de mediar o facilitar el ejercicio restaurativo están compuestos por miembros de las comunidades de las cuales forman parte la víctima o el victimario, tales como los líderes o sabios con legitimidad entre los pobladores, o los parientes o grupos sociales de los involucrados en el conflicto. Existen también algunas experiencias de justicia retributiva comunitaria, que si bien buscan castigar el crimen (no solo reparar el daño causado), lo hacen a través de la aplicación de normas y procedimientos propios de las comunidades que resultaron afectadas por parte de las autoridades locales de dichas comunidades.

Los mecanismos comunitarios de justicia restaurativa o retributiva claramente amplían el potencial de participación de las víctimas y de la sociedad civil, si se comparan con los mecanismos ordinarios de justicia domésticos e internacionales. Las comunidades locales pueden participar de modo mucho más directo en la toma de decisiones a través de sus autoridades legítimamente reconocidas. Además, la aplicación de normas comunitarias puede permitir que sus perspectivas de mundo se vean reflejadas en tales decisiones. Ahora bien, la satisfacción de estos propósitos depende en gran medida de que la violencia anterior a la transición no haya devastado o dividido de tal modo a las comunidades en cuestión que resulte difícil identificar a sus líderes o autoridades tradicionales, o que estas no sean reconocidas como tales por los miembros de la comunidad. Igualmente, es posible que la puesta en marcha de estos procesos desafíe otros objetivos transicionales importantes, como el respeto del Estado de derecho.

Las experiencias de Ruanda, Uganda y Sierra Leona ilustran tanto las potencialidades como algunas de las limitaciones de la participación en mecanismos comunitarios de justicia. En el caso ruandés, en 2001 se estableció un mecanismo informal y comunitario de resolución de conflictos denominado Gacaca, con el fin de lidiar con los casos de genocidio que no conocería el Tribunal Penal Internacional, establecido para este país en 1994 por

el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En Sierra Leona, en el marco de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación creada en 2000 se constituyeron mecanismos para luchar contra la impunidad, para lo cual se celebraron audiencias con enfoque restaurativo facilitadas por líderes comunitarios o religiosos, con asiento en jurisdicciones especiales ya establecidas que respondían a leyes comunitarias de los cerca de 18 grupos étnicos que hay en el país. Uganda, por su parte, estipuló la aplicación de mecanismos de “justicia tradicional” en el Acuerdo de Rendición de Cuentas y Reconciliación de 2007 (Acuerdo de Juba), firmado entre el Gobierno de Uganda y el Ejército de Resistencia del Señor, también con un enfoque restaurativo.

En los tres casos, la realización de juicios con base en normas tradicionales buscaba adaptar los requerimientos de la justicia a normas arraigadas en la comunidad, con la idea de que ello impediría que los procesos fueran vistos como una imposición foránea y, por ende, ampliaría su legitimidad y eficacia. Esto último se ilustra muy bien con el caso ugandés, en el que las comunidades del norte (la zona más afectada por el conflicto) se mostraron reticentes a la intervención de la Corte Penal Internacional, pues la consideraban una injerencia indebida de la justicia occidental, que podía obstaculizar la salida negociada al conflicto. Si bien esta oposición incentivó la participación comunitaria en mecanismos locales de justicia, también dificultó la investigación y el juzgamiento internacional de los mayores responsables de los crímenes. Esta es una meta transicional importante, en especial en contextos de debilidad institucional en los cuales las cortes domésticas pueden tener poca capacidad para llevar a cabo esa tarea. Por ello, puede considerarse que las tensiones generadas entre mecanismos locales y mecanismos ordinarios (nacionales e internacionales) de justicia son un primer riesgo de la justicia comunitaria. Ese riesgo puede disminuirse a través de diseños institucionales que garanticen la complementariedad entre los distintos mecanismos de justicia, de modo que los mecanismos comunitarios contribuyan a, en vez de socavar, la legitimidad de las demás instituciones judiciales.

Otro de los riesgos que puede acarrear la justicia comunitaria es que la participación directa genere divisiones sociales aún mayores que las ya existentes, por el hecho de que los órganos

encargados de conducirla actúen como partisanos de una de las facciones o visiones en conflicto, y no como terceros imparciales. Este riesgo puede conducir a que los órganos de justicia amenacen las garantías procesales de los sospechosos, o promuevan visiones que obstaculicen la reconciliación. Los estudios sobre las cortes Gacaca de Ruanda han identificado ambos riesgos. Aunque esas cortes actúan como tribunales penales, importantes garantías procesales como el derecho a no testificar en contra de uno mismo o la presunción de inocencia han sido flexibilizadas en nombre de las normas comunitarias. Asimismo, los juicios de Gacaca solo se han llevado a cabo contra los miembros de la etnia Hutu –que fueron los principales responsables del genocidio, pero no los únicos que cometieron atrocidades–, lo cual ha generado percepciones de que la justicia es sesgada, así como un sentimiento colectivo de culpa Hutu que ha hecho difícil la recomposición del tejido social a nivel local, que era uno de los objetivos de esos juicios.

Los anteriores riesgos parecen ser mayores en juicios comunitarios de carácter retributivo que en aquellos de carácter restaurativo. Dado que estos últimos tienen el objetivo de recomponer las relaciones entre víctimas y victimarios, y de reparar los daños causados, el riesgo de violar garantías penales básicas no existe y las potencialidades de reconciliación parecen mayores. Así lo ilustra, por ejemplo, el caso Ugandés, en el que las audiencias restaurativas consistieron en negociaciones entre los clanes de víctimas y victimarios, con el fin de llegar a acuerdos sobre lo sucedido y de establecer compensaciones, de modo que los excombatientes pudieran reintegrarse a las comunidades aceptando sus responsabilidades.

Participación en el desarrollo de los procesos judiciales

Incluso cuando las víctimas y la sociedad civil no participan en la implementación de las medidas de justicia como parte de los órganos decisorios, estas pueden participar en los procesos judiciales aportando pruebas y expresando su versión de los hechos en los momentos procesales previstos para ello. La participación de las víctimas en ese tipo de escenarios tiene propósitos no solo expresivos y de incidencia, sino también transformadores. La idea es, en efecto, que la participación contrarreste la relación de

poder que el victimario impuso sobre la víctima durante la comisión de los crímenes. Ello puede lograrse evitando que lo sucedido se narre solamente desde la perspectiva del victimario –que fue la perspectiva dominante hasta el momento de la transición– y también que esa narrativa justifique o celebre la comisión de los crímenes por parte del victimario.

Ahora bien, el cumplimiento de esos propósitos depende de la presencia de varios factores de índole material, organizativa y técnica, sin los cuales la participación puede ser usada como mecanismo legitimador y generar sentimientos de frustración e impotencia en las víctimas. Los principales factores que pueden fortalecer la participación de las víctimas son: la existencia de espacios procesales amplios para la expresión de sus versiones, el acceso a la información sobre dichos procesos, el apoyo técnico para comprender y poder maniobrar en ellos, y el acompañamiento legal y psicosocial a lo largo del proceso.

Como vimos en la sección anterior, la participación es más común, y también más fácil de implementar, en los mecanismos de justicia comunitaria. Estos mecanismos se caracterizan por ofrecer espacios en los cuales la participación de la víctima juega un rol fundamental tanto de manera directa (en mediaciones o negociaciones sobre el modo de reparar, o en audiencias en las que se narra su versión sobre lo acontecido) como a través de la representación de las autoridades locales u otros miembros de la comunidad. La participación también se facilita dado que los procesos se desarrollan en las comunidades a las que pertenecen las víctimas y en aplicación de las normas locales, por lo cual no se requieren muchos recursos para que estas reciban información sobre su ocurrencia, acudan a los procesos o comprendan el modo en el que se desarrollan. Tales escenarios participativos se ofrecen no solo a las víctimas sino también a otros miembros de la sociedad civil local.

En contraste, los mecanismos ordinarios de justicia generalmente no ofrecen muchos espacios de participación más allá de las instancias probatorias en las cuales las víctimas y la sociedad civil pueden aportar evidencia documental y testimonial. Los procesos judiciales, en especial cuando son de carácter penal, tienden a centrarse en la persona enjuiciada, dejando poco lugar para que las víctimas se manifiesten. Sin embargo, no hay ningún

obstáculo para que los procesos judiciales prevean escenarios específicos de participación de las víctimas, tales como audiencias públicas sobre ciertos tipos de crímenes o sobre la criminalidad en ciertos lugares donde la victimización fue aguda, o espacios de intervención para responder o cuestionar las versiones rendidas por los perpetradores. Esos procesos también pueden ofrecer oportunidades de participación a la sociedad civil a través del suministro de *amicus curiae* o de documentos probatorios. Para que la participación (en especial de las víctimas) pueda cumplir sus propósitos, las garantías de difusión de información y asistencia económica, técnica, jurídica y psicosocial son fundamentales, dado que, a diferencia de los mecanismos comunitarios, por lo general los procesos judiciales se hacen en ciudades lejanas de las zonas donde la victimización ocurrió, y se caracterizan por formalidades y costos que dificultan el acceso de las víctimas.

A pesar de las potencialidades que tiene la participación de las víctimas en los procesos judiciales, son pocas las experiencias que ofrecen ejemplos de espacios amplios para su ejercicio. La experiencia de la Corte Penal Internacional (CPI) ha sido emblemática en su intento por alejarse del esquema penal centrado en el victimario y abrir espacios distintos de los ordinarios para la participación las víctimas y la sociedad civil. En efecto, el procedimiento de la CPI prevé que las víctimas participen en el desarrollo de las audiencias; además, permite que las organizaciones no gubernamentales presenten *amicus curiae*, obtengan en algunos casos el estatus de observadores, sirvan de fuente de información de los crímenes investigados, e incluso asistan directamente el trabajo de la CPI.

No obstante, las experiencias participativas en los procesos de la CPI no han estado exentas de dificultades, en especial en relación con las víctimas. Hasta la fecha, la participación de las víctimas ha sido mucho más baja de lo esperado. Esto se explica porque el procedimiento impone altas exigencias de representación legal que resultan difíciles de satisfacer debido a barreras del lenguaje, así como por la complejidad del formato de aplicación para el reconocimiento como víctima, la ausencia de ayuda legal y económica para realizar la aplicación, y la falta de medidas de protección. Estas limitaciones salieron a la luz en el caso de Uganda. Pese a la reticencia de la sociedad frente a la intervención de la Corte, 49 personas aplicaron para ser reconocidas como víctimas

dentro del proceso abierto en 2006. Pero casi un año después se aprobó la participación de tan solo cuatro de ellas. Sobre las demás, se alegraron cuestiones relacionadas con la falta de prueba sobre su identidad.

El caso colombiano también ofrece un ejemplo problemático de la participación de las víctimas en los procesos judiciales. La Ley de Justicia y Paz antes mencionada contempló audiencias de versión libre en las que las personas desmovilizadas debían contribuir a la verdad mediante la confesión de los hechos en los que hubieran participado o de los que tuvieran conocimiento. Las víctimas y organizaciones de derechos humanos disputaron el rol preponderante que los victimarios tenían en las audiencias y la manera como utilizaron estos espacios para justificar sus crímenes. Insistieron ante la Fiscalía que las víctimas y sus representantes deberían ser autorizados para ingresar a las audiencias e intervenir directamente en ellas. Igualmente, exigieron que se les diera apoyo económico para acudir a las audiencias y que se adecuara los espacios para que se hicieran presentes. En un momento avanzado del proceso, la Fiscalía comenzó a hacer transmisión de las audiencias de versión libre en los municipios afectados por la violencia, pero en general el proceso recibió duras críticas por la poca voz y participación que se dio a las víctimas.

Seguimiento y divulgación de la información sobre el desarrollo de los juicios

Además de la participación activa para suministrar pruebas o manifestar sus versiones, las víctimas y la sociedad civil también pueden participar en los juicios como espectadores o público. La existencia de un público amplio es importante, pues ofrece una forma de monitoreo de los procesos que puede dotarlos de o restarles legitimidad según la forma como se desarrollen. Los mecanismos de justicia varían en el grado en que permiten la asistencia abierta a los procesos; esta puede limitarse en el caso de crímenes contra víctimas vulnerables (como menores o mujeres víctimas de violencia sexual) y puede reducirse a algunos escenarios como las audiencias testimoniales y de decisión. La restricción de la información en estos casos cumple propósitos importantes, pero no debería llegar al punto de que el público desconozca los aspectos más relevantes de los procesos.

Aun cuando se permite la participación abierta en algunos momentos procesales de los juicios, esta por lo general no es masiva, dados los costos que involucra. Por ello, los medios de comunicación pueden jugar un papel importante como facilitadores de la participación del público, al transmitir y difundir lo que ocurre en los juicios. Ese rol también pueden jugarlo las organizaciones sociales con capacidad de difundir información. En esa medida, las posibilidades de participación de sectores más amplios de la sociedad en las medidas de justicia dependen de las capacidades y la voluntad que tienen los medios y las organizaciones sociales para difundir información sobre los juicios, así como de las garantías que existen de que la información sea veraz, imparcial y plural. Tales posibilidades pueden ser incrementadas si los tribunales despliegan una estrategia comunicativa dirigida a la difusión con calidad de la información sobre sus procesos.

Una opción interesante para desplegar esa estrategia es que los tribunales y los medios de comunicación hagan acuerdos para que los primeros suministren información fluida sobre los procesos, y los segundos se comprometan a abrir espacios para difundir esa información en su programación habitual. Al respecto resultan ilustrativas tres experiencias. En Sierra Leona, el Tribunal Especial establecido por resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para perseguir a los “máximos responsables” de violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra estableció acuerdos con la radio nacional y local para promover una presentación adecuada de los informes de los juicios. Esos acuerdos incluso previeron mecanismos de capacitación de periodistas para el manejo apropiado de la información. Algo similar sucedió en Bosnia-Herzegovina y en Camboya, donde los tribunales híbridos establecidos para juzgar graves crímenes atroces cometidos antes de la transición –la Cámara para Crímenes de Guerra de la Corte Estatal de Bosnia-Herzegovina (WCC por sus siglas en inglés) y las Cámaras Extraordinarias de los Tribunales de Camboya (ECCC por sus siglas en inglés), respectivamente– hicieron convenios con los medios de comunicación para regular la divulgación de información referente a los procesos judiciales.

Otra opción interesante para garantizar la difusión adecuada de la información sobre los juicios es el establecimiento de acuerdos entre los tribunales y las organizaciones sociales. A diferencia

de los acuerdos establecidos con los medios de comunicación, los acuerdos con organizaciones tienen la virtud de contar con personal especializado que puede realizar análisis técnicos más profundos de los juicios que la información de prensa. Además, dadas las redes de incidencia con las que cuentan las organizaciones sociales, estas pueden garantizar que la información sea replicada a nivel local por organizaciones de base. Un ejemplo de este tipo de acuerdos es ofrecido también por el caso de Bosnia-Herzegovina, cuyo tribunal híbrido (WCC) estableció, al iniciar sus funciones, una red de apoyo con varias organizaciones de la sociedad civil. La red contó con cuatro centros regionales de información, independientes del tribunal, que se constituyeron en un enlace entre este y los ciudadanos.

Una tercera opción para la divulgación de la información de los juicios es que las propias organizaciones sociales tomen la iniciativa de monitorear los procesos y difundir sus análisis al respecto. Esta práctica tiene el riesgo de que, por no formar parte de la estrategia de comunicación del tribunal, el acceso a la información (y su nivel de profundidad y calidad) enfrente obstáculos. Sin embargo, la práctica tiene la potencialidad de garantizar mayor independencia y pluralidad, pues el análisis de la información difundida provee miradas distintas a la oficial sobre el desarrollo de los juicios. El caso de Bosnia-Herzegovina nuevamente resulta ilustrador. La organización Balkan Initiative Reporting Network (BIRN) ha difundido información sobre el trabajo del WCC y sobre cada uno de los juicios que se han adelantado por crímenes de guerra. Asimismo, lanzó un programa radial, *Radio Justicia*, y uno de televisión, *TV Justicia*, para brindar información a la sociedad sobre los juicios. Pese a esta importante labor, la organización ha manifestado su inconformidad por la falta de disponibilidad de los jueces y fiscales para informar, y la falta de acceso a documentos, audios, videos, etc., todo lo cual va en detrimento de la calidad de información que se puede brindar.

Una opción final de difusión de la información de los procesos judiciales consiste en el establecimiento de alianzas entre organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación. Nuevamente, esta opción tiene el problema de que no se articula con la estrategia de los tribunales pero, a diferencia de la opción anterior, tiene la potencialidad de aumentar el acceso a la

información a través de alianzas que permiten potenciar las fortalezas de organizaciones y medios. El caso de Camboya ofrece un ejemplo importante de experiencias de este tipo. La Iniciativa de Justicia Internacional Asiática (AIJI por sus siglas en inglés) fue un proyecto de colaboración entre el Centro Este-Oeste y el Centro WSD HANDA para los Derechos Humanos y la Justicia Internacional de la Universidad de Stanford (antes conocido como Centro de Estudios de Crímenes de Guerra de Berkeley, a través del cual se generaron informes semanales sobre uno de los juicios, denominado “El juicio de Duch”, que se difundió a través de un canal de televisión todos los lunes al medio día. Otras organizaciones se han encargado de realizar análisis técnicos sobre las labores de las ECCC, como la organización de Monitoreo al Tribunal de Camboya, y varias organizaciones sociales han realizado labores como foros comunitarios de presentación de los trabajos de los tribunales.

A pesar de las diferentes opciones que existen para difundir la información sobre los procesos judiciales, y de las potencialidades que estas tienen, el ejercicio de difusión también enfrenta problemas. Además de aquellos relativos a la reticencia de los tribunales a suministrar información, y a la debilidad de las organizaciones sociales para exigirla, la información puede ser difundida de modo parcial o sesgado. Esto puede contribuir a agudizar las divisiones sociales o a perpetuar las relaciones de poder entre víctimas y victimarios. El caso colombiano ofrece un ejemplo de esto último. Una vez iniciada la primera etapa de los procesos de justicia y paz, los medios de comunicación les dieron una amplia cobertura. Sin embargo, dado que en esa etapa los victimarios tuvieron un papel protagónico y las voces de las víctimas estuvieron silenciadas, lo que diariamente se reportó en medios de comunicación y de manera masiva fue el relato de los victimarios. En muchos casos, ese relato justificaba e incluso celebraba los crímenes cometidos, pero los medios no lo pusieron en contexto ni lo contrastaron con la versión de las víctimas. Ello condujo a que se difundiera una interpretación distorsionada sobre lo ocurrido, que contribuyó a la marginalización de las víctimas en el escenario público.

Verdad

En contextos de transición, las medidas de verdad generalmente consisten en el establecimiento de instituciones especiales –típicamente comisiones de verdad o de esclarecimiento histórico– encargadas de construir una narrativa oficial sobre las violencias cometidas durante el periodo anterior de guerra civil o de autoritarismo. Por sus objetivos, las comisiones de verdad ofrecen amplios espacios de participación tanto a las víctimas como a la sociedad civil para que expongan públicamente sus versiones sobre lo ocurrido, de modo que estas salgan del silencio, que el sufrimiento de las víctimas sea reconocido, y que este y los impactos de la violencia en las víctimas y la sociedad reciban un lugar importante en la narrativa oficial. Pero además de esos espacios para la expresión de las versiones de las víctimas y la sociedad civil, las comisiones de verdad ofrecen otros escenarios participativos importantes al momento de su composición, de su trabajo de recolección de pruebas, y de la difusión de su información. De otra parte, las comisiones oficiales no son los únicos espacios de construcción de verdad; existen experiencias no oficiales que complementan los esfuerzos de las comisiones y, en ocasiones, cuestionan sus resultados. Asimismo, ofrecen espacios importantes de participación a las víctimas y a la sociedad civil, en especial cuando surgen de iniciativas locales.

A continuación estudiamos en detalle cinco escenarios participativos en las medidas de verdad que identificamos en las experiencias comparadas: la conformación de las comisiones de verdad; los escenarios de participación para las víctimas y testigos a través de testimonios; la colaboración de las organizaciones sociales en la construcción de la verdad; la difusión de la información que resulta del trabajo de las comisiones de la verdad; y las construcciones alternativas de verdad.

Conformación de las comisiones de verdad

El primer momento en el cual los mecanismos de verdad ofrecen espacios importantes de participación es el de conformación de los órganos encargados de aplicar dichos mecanismos. En efecto, la promoción de este tipo de mecanismos ha sido menos controvertida que la de mecanismos de justicia, por lo cual la participación de

las víctimas en su impulso ha sido menos relevante o se ha visto englobada en la lucha más general contra la impunidad.

A diferencia de las medidas de justicia, las de verdad tienden a ser implementadas por órganos que no requieren que sus integrantes sean expertos, y que, por ende, permiten la participación de representantes de las víctimas y otros sectores de la sociedad civil. La importancia de la participación de las víctimas reside en que ofrece la posibilidad no solo de que estos sectores expresen sus visiones sobre lo ocurrido, sino también de que incidan efectivamente en la construcción del relato oficial. Esa posibilidad da pie para que las relaciones de poder sean rebalanceadas, al otorgar a grupos antes invisibilizados y subordinados en razón de su victimización la posibilidad de tomar decisiones cruciales sobre las violencias que los afectaron.

Sin embargo, para que los relatos construidos sean aceptados como legítimos por la sociedad en general –también afectada por las violencias aunque de un modo más indirecto– es preciso que en su construcción participen no solo las víctimas directamente afectadas sino otros sectores sociales con perspectivas diversas. El riesgo de la participación exclusiva o mayoritaria de las víctimas es que la narrativa oficial sobre lo ocurrido no tenga en cuenta las distintas versiones existentes y que, por tanto, pueda considerarse sesgada. Ese riesgo puede minimizarse a través de un proceso de selección que garantice pluralismo en la composición de las comisiones de verdad, y que favorezca la elección de al menos algunos miembros que puedan considerarse imparciales a las visiones antagónicas e independientes del poder político (como académicos o líderes religiosos en algunos contextos, o extranjeros líderes de derechos humanos en otros).

La comisión de la verdad de Marruecos ofrece un buen ejemplo de pluralismo, pues estuvo compuesta por diversos sectores sociales como activistas, abogados, académicos e incluso exprisioneros políticos. En cambio, los casos de la República Democrática del Congo (RDC) y del Perú ofrecen ejemplos de los problemas que, por distintas razones, puede generar la falta de pluralismo. En el caso de la RDC, los miembros de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación fueron cuestionados por representar de manera privilegiada a los grupos políticos en contienda durante las negociaciones de paz (“Acuerdos de Pretoria”), y por excluir de esa

forma la representación de las víctimas y de sectores imparciales. En el caso peruano, la Comisión de la Verdad fue criticada por contar con un solo comisionado quechua-hablante, a pesar de que cerca del 75 % de las víctimas del conflicto armado hablaban esta lengua. Además, algunos de los comisionados fueron controvertidos por la sociedad civil por representar a los sectores responsables de la violencia, como sucedió con un general retirado de las fuerzas armadas.

Los riesgos de falta de representatividad o imparcialidad de las comisiones de la verdad pueden reducirse si el proceso de selección es público y transparente, de manera que sean claros los motivos de escogencia de los comisionados y se demuestre la independencia e imparcialidad de todos aquellos que no son seleccionados para representar a sectores directamente afectados por la violencia. Para el resto de los seleccionados, también parece importante demostrar la representación proporcional de los diversos sectores afectados.

Los casos de Sudáfrica y Sierra Leona ofrecen buenos ejemplos de la selección pública y transparente de comisionados. En Sudáfrica, la selección fue realizada por un comité independiente que llevó a cabo entrevistas públicas a los finalistas. En Sierra Leona, el comité de selección estuvo liderado por las Naciones Unidas y contó con la participación de diversos sectores de la sociedad civil e incluso de sectores de la oposición armada. Las Naciones Unidas propusieron candidatos extranjeros, en tanto la sociedad civil propuso nacionales. En ambos casos, los elegidos fueron considerados en general como personas independientes y éticamente idóneas para desempeñar la tarea.

Escenarios participativos para los relatos de víctimas y testigos

Como se dijo en la introducción a esta sección, los espacios institucionales que las comisiones de la verdad abren para que los relatos de las víctimas y otros testigos sean narrados constituyen el escenario participativo por excelencia de las medidas de verdad. La existencia de estos espacios, el modo como operan y el grado en el cual las narrativas allí expresadas son efectivamente tenidas en cuenta en los informes escritos de las comisiones ofrecen criterios para evaluar qué tanto la participación de las víctimas y de

la sociedad civil cumple los propósitos de expresión, incidencia y transformación de las relaciones de poder. Si los espacios participativos son pocos, excluyen a muchos sectores, o reciben una atención marginal, el propósito expresivo se ve cuestionado. Pero también se cuestiona el propósito transformador, en la medida en que la participación privilegiada de las víctimas busca, como vimos, que estas salgan de su situación de silenciamiento y marginalidad y que, al afirmar sus versiones, confronten aquellas de sus perpetradores. Si los espacios de participación son amplios y reciben atención suficiente, su nivel de incidencia depende de si los informes de las comisiones tienen en cuenta las versiones allí expresadas tanto por las víctimas como por otros sectores sociales.

Entre los diferentes espacios que pueden existir para que las víctimas expresen sus versiones sobre lo ocurrido, las audiencias públicas ofrecen uno de los escenarios con mayor potencial participativo. Dichas audiencias ponen a las víctimas en el centro del escenario político. Además, les ofrecen la posibilidad de narrar sus historias oralmente y sin muchas formalidades ni limitaciones, lo cual les permite expresar de manera personal y genuina la manera como experimentaron su sufrimiento. Las víctimas que no participan en las audiencias pueden sentirse identificadas con los testimonios de los participantes, e intervenir así, de algún modo, en la experiencia narrativa. Además, la narración de las víctimas puede generar el reconocimiento de su sufrimiento y la empatía de sectores sociales amplios. En efecto, las narraciones personales tienen el poder de cuestionar los estereotipos y las falsas creencias sobre las razones por las cuales ocurrieron las violencias. De ese modo, las narraciones de las víctimas pueden trascender las barreras impuestas por las diferencias culturales o políticas, y hacer posible que los sectores sociales que escuchan las audiencias se solidaricen con el dolor de las víctimas, y que sean partícipes de la construcción de una narrativa que los reconoce e incluye.

El potencial de las audiencias públicas puede verse limitado por distintos factores. En primer lugar, su publicidad puede ser problemática desde el punto de vista de la intimidad o la seguridad de las víctimas. Dado que estos son objetivos importantes, restringir la publicidad resulta justificable, aunque en lo posible la restricción no debería generar falta absoluta de publicidad sino

una selección de lo que puede hacerse público, destinada a balancear los distintos objetivos en juego. Así, por ejemplo, la publicidad de las audiencias puede amenazar la intimidad de las víctimas de ciertos crímenes, tales como aquellos que involucran niños y niñas, o que consisten en violencia sexual. En consecuencia, las comisiones de la verdad pueden optar por hacer públicas solo algunas de sus audiencias, como sucedió en los casos de Sudáfrica, Timor del Este, Perú y Marruecos.

De otra parte, en algunos contextos, la publicidad de las audiencias puede considerarse riesgosa debido a las posibles represalias que pueden sufrir quienes testifican. Así sucedió, por ejemplo, en El Salvador, donde la Comisión de la Verdad optó por realizar todo su trabajo de manera privada para proteger a quienes rendían testimonio. La creación de programas de protección puede reducir el riesgo de que la publicidad de las audiencias promueva nuevas formas de violencia contra víctimas y testigos, sin que los objetivos perseguidos por la publicidad se sacrifiquen por completo. Eso sucedió en el caso sudafricano, en el que la Comisión de la Verdad y la Reconciliación incorporó un programa con el fin de proveer mayores garantías a las víctimas e incentivar así su participación. Sin embargo, los programas de ese tipo solo son defendibles si funcionan lo suficientemente bien como para evitar que la vida de las víctimas sea puesta en riesgo.

En segundo lugar, el potencial de las audiencias públicas puede verse limitado por las dificultades (presupuestales y de tiempo) que implica que muchas víctimas y testigos narren sus versiones. Tales problemas pueden superarse por medio de la ampliación de los mecanismos a través de los cuales las comisiones de la verdad pueden recibir testimonios, así como de la realización de audiencias públicas temáticas sobre los crímenes de mayor trascendencia social. En cuanto a lo primero, las comisiones pueden permitir que las víctimas y los testigos hagan llegar sus versiones a través de declaraciones escritas, puedan recibir testimonios de personas exiliadas fuera del país, y puedan realizar visitas a terreno para recibir los testimonios de personas que viven en zonas alejadas y que no tienen recursos para acudir a las audiencias. Varias comisiones de la verdad ofrecen ejemplos de estas opciones destinadas a ampliar la participación. La Comisión Marroquí de la Verdad recibió testimonios escritos, en

tanto que la de Argentina permitió que las personas exiliadas se acercaran a embajadas y consulados del país en el exterior para dar su testimonio. La de Guatemala emprendió visitas a regiones tradicionalmente apartadas de la capital para recibir testimonios de un mayor número de víctimas.

En cuanto a lo segundo, las comisiones de la verdad pueden celebrar audiencias especiales, públicas o privadas, con el propósito de concentrar la atención en los temas de mayor trascendencia para la construcción de la verdad sobre lo ocurrido. Las audiencias especiales pueden concentrarse en las victimizaciones que, en concepto de la comisión, requieren especial atención, ya por ser recurrentes o particularmente graves, ya por atentar contra víctimas de especial protección, tales como colectivos étnicos o políticos, o contra mujeres y niños. Aunque en esas audiencias no participen de modo directo todas las víctimas del crimen en cuestión, es posible que las demás se vean representadas por ellas, y que el resto de la sociedad reconozca su sufrimiento, con lo cual pueden enfrentarse los obstáculos derivados de la falta de recursos para la participación directa. Las comisiones de la verdad de Sudáfrica y Perú celebraron audiencias temáticas de este tipo.

En general, las audiencias públicas y otros escenarios oficiales de construcción de la verdad pueden involucrar dos limitaciones adicionales importantes, con efectos nocivos en materia de participación. La primera es la imposición de restricciones a aquello que las víctimas y los testigos pueden decir en sus relatos, o a aquello que los informes finales de las comisiones pueden reproducir de lo dicho. El ejemplo característico de estas restricciones es aquel que prohíbe que se mencionen los nombres de los perpetradores de los crímenes que se denuncian. Tal prohibición es problemática porque contradice el objetivo de la lucha contra la impunidad consistente en la asignación de responsabilidades, y además restringe las posibilidades de que la sociedad conozca lo sucedido. Por ello, la prohibición puede reducir la eficacia de las comisiones como mecanismos para dar cuenta de la verdad y, con ello, su legitimidad frente a las víctimas y a la sociedad en general. Además, dado que las víctimas son en la mayoría de casos las principales promotoras de la lucha contra la impunidad, la prohibición de mencionar a los responsables puede desmotivarlas a participar en los escenarios de narración, al preferir no colaborar con una tarea

que obstruye su lucha y que consideran por ello poco legítima. Algo similar puede suceder con los sectores de la sociedad civil que consideran importante la asignación de responsabilidades.

Las experiencias de Marruecos y Guatemala ofrecen ejemplos de las limitaciones que tiene prohibir la mención de los responsables en los escenarios de construcción de la verdad. Dicha prohibición hizo que las organizaciones sociales cuestionaran la labor de la Comisión de la Equidad y la Reconciliación (IER por sus siglas en francés) de Marruecos y de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala. Además, como veremos en la sección “Espacios alternativos de construcción de verdad”, esto llevó a las organizaciones sociales a crear espacios alternativos y no oficiales de construcción de la verdad en los que las víctimas pudieran participar sin limitaciones. Dichos espacios se construyeron en tensión con las iniciativas oficiales y, por ende, pusieron en duda su legitimidad.

La segunda limitación consiste en la imposición de límites temporales o temáticos a aquello que puede discutirse en el seno de las comisiones de la verdad. Esto puede suceder si se define el periodo particular o los tipos de violaciones que serán objeto del trabajo de la comisión, lo cual implica la exclusión de las atrocidades no mencionadas o cometidas por fuera del periodo delimitado. Evidentemente, tales límites impiden que ciertas víctimas puedan contar sus versiones sobre lo ocurrido y ser reconocidas oficialmente como tales. Si los límites no encuentran una justificación adecuada y no discriminatoria, dicha exclusión no solo disminuye el potencial participativo de los mecanismos de verdad, sino que puede prestarse para generar nuevas violaciones de derechos de las víctimas y reducir así su legitimidad.

La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de Chile ofrece un ejemplo de los riesgos que tiene la exclusión de ciertos tipos de crímenes del mandato de una comisión. Sus labores excluyeron a las víctimas de ciertos tipos de crímenes, tales como los sobrevivientes de tortura. Estas víctimas cuestionaron la restricción y lucharon para que el mandato de la comisión se ampliara o para que se creara una nueva comisión, pero solo lograron lo primero trece años después de la instauración de la comisión.

Colaboración de las organizaciones sociales para la construcción de la verdad

Las organizaciones sociales no participan de manera privilegiada en los espacios destinados por las comisiones de la verdad para la narración de lo ocurrido, salvo como facilitadoras de la participación de víctimas y testigos y como espectadoras críticas. Sin embargo, existen otras formas a través de las cuales las organizaciones sociales pueden participar activamente en las labores de esas comisiones, que consisten básicamente en la colaboración que aquellas pueden ofrecer en materia de suministro de información y de establecimiento de vínculos con las víctimas y los sectores de la sociedad civil. La colaboración de las comisiones de verdad con organizaciones sociales incrementa la participación de estas y de los sectores que representan, y al hacerlo puede aumentar la legitimidad de su trabajo e incluso la calidad de sus resultados.

Dado el trabajo prolongado de documentación y denuncia que las organizaciones de derechos humanos y otras asociaciones (como algunos colectivos religiosos) hacen sobre los actos de violencia cometidos durante las guerras y dictaduras, su aporte de información a las comisiones de la verdad puede ser muy importante para que estas complementen y contrasten la información obtenida a través de fuentes oficiales y de las versiones de victimarios, víctimas y testigos. Una colaboración fructífera con las organizaciones sociales requiere que las comisiones de la verdad establezcan con ellas canales de comunicación serios y respetuosos, o incluso formas institucionalizadas de trabajo conjunto.

Un buen ejemplo de ese tipo de canales y de trabajo conjunto es ofrecido por el caso chileno. Distintas organizaciones sociales y de la Iglesia católica aportaron a la comisión de verdad información crucial que habían recogido a través de su arduo trabajo de documentación de casos de violencia y de acompañamiento a las víctimas durante la dictadura. Además, dichas organizaciones colaboraron con la comisión en la recepción de testimonios que servirían de insumo a su informe.

En contraste, el caso guatemalteco ilustra los problemas que puede generar la ausencia de reconocimiento de la labor de las organizaciones sociales y del aporte que estas pueden hacer a las comisiones de verdad. Como se mencionó, las observaciones realizadas por las organizaciones sociales frente a los límites del

mandato de la comisión de la verdad fueron por completo desatendidas, lo cual generó una relación de tensión que condujo a que, en lugar de colaborar con la comisión, las organizaciones llevaran a cabo un proyecto independiente de construcción de verdad.

Difusión de la información sobre la labor de las comisiones de verdad

Como en el caso de las medidas de justicia, el acceso a la información sobre el trabajo de las comisiones de verdad es fundamental para la participación de las víctimas y la sociedad civil, pues estas pueden involucrarse no solo como sujetos testimoniales sino también como espectadoras (y por tanto evaluadoras) del proceso de construcción de la verdad. En la sección anterior vimos que la participación como espectadoras se ve facilitada por el recurso frecuente que los mecanismos de verdad hacen a las audiencias públicas. Las limitaciones de espacio y los costos de asistencia que estas audiencias involucran no permiten, sin embargo, que la mayoría de las víctimas y de la sociedad civil puedan participar en ellas de modo directo como espectadoras. En consecuencia, los medios de comunicación y las organizaciones sociales que desarrollan labores de difusión también juegan un rol importante en estos escenarios.

La difusión de la información sobre la labor de las comisiones de verdad es relevante en sus diversas etapas, pero adquiere una trascendencia especial, primero, en el caso de las audiencias públicas en donde las víctimas y los testigos rinden versiones y, segundo, en el caso de la presentación de los informes finales de las comisiones. En cuanto a lo primero, la transmisión de las audiencias públicas por parte de medios de comunicación como la televisión y la radio puede permitir que los ciudadanos que no acuden a ellas sean espectadores de las narraciones de las víctimas y puedan, por tanto, reconocer su sufrimiento, sentir empatía y considerarse partícipes del proceso de construcción de la verdad. Que esto suceda depende de que los medios de comunicación estén dispuestos a transmitir las audiencias (en directo o en diferido), lo cual se facilita si las comisiones de la verdad adoptan como estrategia el establecimiento de convenios con los medios, o si los medios públicos o estatales adoptan esa política.

Esto último sucedió en los casos sudafricano y marroquí, donde la televisión pública transmitió las audiencias realizadas por las comisiones de la verdad.

En cuanto a lo segundo, la difusión amplia de los informes finales de las comisiones de la verdad resulta fundamental para que su contenido sea conocido por toda la sociedad y pueda, así, ser debatido ampliamente y aceptado como la versión oficial o legítima sobre lo ocurrido. Para ello, es importante no solo que los informes se hagan públicos y sean fácilmente accesibles para todos los ciudadanos, sino también que existan espacios relevantes para su presentación y discusión.

La mayoría de comisiones de la verdad han hecho públicos sus informes, aunque hay excepciones como la de Timor Oriental que se abstuvo de hacerlo por decisión del Gobierno. Sin embargo, no todas las comisiones han abierto espacios adecuados de debate y reflexión sobre sus contenidos, lo cual ha permitido que tales contenidos sean cuestionados y estigmatizados por los opositores. Esto ocurrió en el caso chileno, donde el estamento castrense, aún con gran poder en la apertura democrática, puso en duda los hallazgos de la Comisión y generó un ambiente de polarización frente a la verdad que dificultó que el informe de la Comisión fuera reconocido por todos los sectores sociales.

Espacios alternativos de construcción de verdad

Como se señaló brevemente en secciones anteriores, la falta de aceptación de las víctimas y organizaciones sociales del modo de operar o de las conclusiones de las comisiones de la verdad puede generar que aquellas emprendan ejercicios de verdad alternativos, concomitantes o posteriores a la expedición de los informes finales de esas comisiones. No obstante, tales ejercicios pueden ser emprendidos también por razones distintas a la falta de legitimidad de las comisiones oficiales, y, en esa medida, pueden ser complementarios a (y no tener tensión alguna con) las labores de dichas comisiones.

Sea como fuere, los ejercicios alternativos o no oficiales de construcción de la verdad constituyen un espacio importante para la participación de las víctimas y de la sociedad civil. Al provenir por lo general de visiones críticas o disidentes, o de iniciativas locales, tales ejercicios aumentan la cantidad de perspectivas

que sobre lo ocurrido se ventilan en la arena pública, y evitan que la construcción de la verdad sea monopolizada por las instituciones oficiales, así como por las víctimas y organizaciones con mayor capacidad de movilización e incidencia.

Incluso cuando no se hacen con propósitos de colaboración o complementariedad con los espacios institucionales, los ejercicios alternativos pueden tener efectos importantes sobre estos, al cuestionar su forma de operación o sus contenidos y generar presión para que aquellos sean ampliados o para que estos sean mejor justificados. Las comisiones alternativas de verdad creadas en Guatemala y Marruecos ofrecen buenos ejemplos de esto. Aunque se crearon en abierta oposición a las oficiales, las comisiones alternativas abrieron espacios muy importantes para que las víctimas narraran sus versiones identificando a los responsables de su victimización.

Ahora bien, por el hecho de no estar vinculadas con proyectos oficiales, los ejercicios alternativos de verdad enfrentan el riesgo de ser estigmatizados e incluso perseguidos. El caso guatemalteco ofrece un lamentable ejemplo de estos riesgos. El Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), creado por la sociedad civil bajo el liderazgo de la Iglesia católica, abrió un espacio alternativo de construcción de la verdad que contribuyó enormemente a esta a través de grandes esfuerzos de documentación y trabajo de campo. Pero el proyecto fue objeto de ataques y persecuciones al punto de que algunos de sus más destacados miembros fueron asesinados al presentar las conclusiones de su trabajo.

Para evitar los riesgos de persecución que enfrentan los proyectos alternativos de verdad es muy importante que, incluso cuando tales ejercicios cuestionen radicalmente los mecanismos oficiales, los Estados ofrezcan medidas de protección a quienes los promuevan de modo que estos puedan expresar su disidencia sin temor a sufrir represalias. Tales medidas de protección pueden demostrar el talante democrático de las instituciones oficiales y, con ello, dotar de legitimidad a sus esfuerzos de justicia transicional incluso cuando enfrentan resistencias. Ello puede demostrar que, en efecto, un país está llevando a cabo una transición profunda del autoritarismo o la violencia a la democracia y la paz.

Reparaciones

Las medidas de reparación tienen el fin básico de reconocer y resarcir el daño sufrido por las víctimas de crímenes o violaciones de los derechos humanos. Existe un abanico de posibilidades complementarias a través del cual dicho fin puede ser alcanzado, que incluye medidas de restitución de la condición anterior a la violación cuando ello sea posible, medidas de compensación o indemnización económica cuando la restitución no proceda, y medidas complementarias de satisfacción o reparación simbólica. Las medidas de reparación pueden implementarse a través de decisiones judiciales en casos concretos, o de programas administrativos generales. Las posibilidades de participación de las víctimas y la sociedad civil en tales medidas dependen del tipo de procedimiento a través del cual estas son implementadas.

A continuación analizamos las posibilidades de participación según el tipo de procedimiento, enfocándonos menos en los procedimientos judiciales, pues a estos son en general aplicables las consideraciones sobre los mecanismos de justicia presentadas arriba. Sin embargo, el primer escenario de participación identificado es aquel que se presenta en los procesos judiciales; un segundo escenario está relacionado con la conformación de los órganos de reparaciones (como comisiones), y un tercer escenario de participación es el que las víctimas tienen en el diseño de las medidas de reparación administrativa.

Participación en procesos judiciales de reparación

Cuando se prevé que las reparaciones se proveerán a través de mecanismos judiciales, las oportunidades de participación de las víctimas y la sociedad civil son similares a aquellas identificadas en la sección sobre medidas de justicia. En resumen, como se mostró en esa sección, las posibilidades de participación son mayores cuando los procesos de justicia son comunitarios, lo cual sucede mucho con las medidas de reparación, que son centrales para la justicia restaurativa. Los riesgos de la justicia comunitaria también existen frente a las medidas de reparación, aunque se ven morigerados de manera importante dado que no hay garantías ni sanciones penales en juego.

Cuando las reparaciones se suministran a través de juicios ordinarios, estos pueden ser penales, civiles o administrativos, y en ellos los jueces deciden la manera como las víctimas de un caso concreto deben ser reparadas. Dentro de estos procesos, la participación de las víctimas y otros sectores sociales se reduce por lo general al aporte de pruebas sobre la ocurrencia, la gravedad y el tipo de daños. Sin embargo, la participación puede incrementar si se crean espacios especiales para que las víctimas no solo aporten pruebas, sino también expresen el modo en el cual consideran que deberían ser reparadas, lo cual incluye el monto de las compensaciones materiales y las formas de reparación simbólica.

La existencia de tales espacios tiene un potencial participativo no solo expresivo sino también de incidencia, en especial si la ley requiere específicamente que las decisiones de los jueces atiendan a las solicitudes de las víctimas, y si los jueces pueden ordenar reparaciones distintas a las materiales. Además, la participación puede tener potencial transformador si las víctimas logran obtener un lugar importante en la definición del proceso, y si estas son protegidas de la coacción o el amedrentamiento.

El caso colombiano ofrece un ejemplo interesante pero problemático de participación de las víctimas en la definición judicial de sus reparaciones. El ejemplo es interesante porque, a diferencia de la mayoría de procesos judiciales ordinarios, la Ley de Justicia y Paz creó un espacio específico de participación en el cual las víctimas y los victimarios podrían intentar llegar a un acuerdo sobre el monto y la forma de la reparación antes de la decisión judicial. Esta tendría en cuenta el acuerdo en caso de ser alcanzado o, de lo contrario, ordenaría reparaciones con base en las consideraciones del juez (que podría tener en cuenta las demandas de la víctima). El problema de la etapa conciliatoria es que no se previeron mecanismos para evitar que la relación desigual de poder existente entre víctimas y perpetradores se reprodujera en la negociación, de modo tal que las víctimas no se sintieran amedrentadas para expresar sus demandas. Dicha relación de poder es particularmente problemática en el caso colombiano, dado que los procesos de justicia se iniciaron en medio del conflicto, con lo cual las posibilidades de amenaza y retaliación fueron enormes. En esa medida, la participación de las víctimas requería un esquema de protección adecuado, y quizás habría funcionado mejor si

estas no hubieran tenido que enfrentar al victimario de manera directa.

Composición de los órganos encargados de implementar programas administrativos de reparación

Cuando las reparaciones son proporcionadas a través de programas administrativos (complementarios o alternativos a los esquemas judiciales), tales programas son, en general, implementados por órganos gubernamentales por medio de procedimientos estandarizados. Aunque con frecuencia esos órganos están compuestos por personas que cumplen requisitos técnicos o burocráticos importantes para el cumplimiento de la labor, es posible y deseable que al menos algunos de sus miembros sean legos y tengan la función de representar a las víctimas y a la sociedad civil.

En efecto, aunque la labor de dichos órganos es técnica, muchas de las decisiones que toman son políticas. Tal es el caso de decisiones como la definición de criterios sobre quién se considera víctima, qué hechos se consideran violaciones susceptibles de reparación, a partir de qué fecha de comisión son tales violaciones reparables, qué tipo de reparaciones y en qué cantidad deben otorgarse, y en qué orden o con qué prioridad, entre otros. Todas esas decisiones son determinantes no solamente para los derechos de las víctimas, sino también para la sociedad postransicional, pues contribuyen a la construcción de la narrativa oficial sobre lo ocurrido.

En esa medida, es importante que los sectores afectados por las decisiones sean representados en su toma, lo cual permite su participación con propósitos de incidencia y transformación. Ahora bien, como en el caso de la composición de comisiones de verdad, es conveniente que haya una representación proporcional de esos sectores, que se combine con la elección de miembros imparciales e independientes, de modo que estos puedan proveer perspectivas más amplias que las de las partes directamente afectadas, así como los insumos técnicos relevantes.

Los casos de Sudáfrica, Perú y Colombia arrojan buenos ejemplos sobre la conformación plural con representación de las víctimas o de la sociedad civil de los órganos encargados de implementar programas administrativos de reparación, aunque en

algunos casos dicha conformación no ha estado exenta de problemas. En el caso de Sudáfrica, el Comité de Reparaciones y Rehabilitación, adscrito a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), contó con la participación de personas “representativas de la comunidad sudafricana”, que fueron seleccionadas por la CVR.

En Perú, por su parte, se crearon dos órganos encargados de las medidas de reparación, derivados de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. El primero es la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), encargada del seguimiento a las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional. La CMAN es un órgano colegiado integrado por sectores del Poder Ejecutivo, así como por representantes de la sociedad civil. El segundo órgano es el Consejo de Reparaciones (CR), cuya función exclusiva es hacerse cargo del Registro Único de Víctimas y, por ende, definir quiénes se consideran víctimas para el objeto de las reparaciones. El CR está compuesto por miembros de organizaciones de derechos humanos, empresarios y representantes de las fuerzas militares.

La representación de militares en el CR ha sido criticada, con razón, dado el involucramiento del estamento militar en la comisión de violaciones de derechos humanos. Esta representación se justifica por el hecho de que los militares fueron parte del conflicto y representan intereses importantes en la postransición. No obstante, dado que las decisiones de reparación determinan de manera crucial la posibilidad de satisfacción de los derechos de las víctimas, la participación en ellas de los representantes de quienes han causado los daños puede minar la satisfacción de tales derechos, mientras que la ausencia de representación parece no afectar directamente ningún interés del estamento militar.

En Colombia, la ley de reparaciones adoptada en 2011 (conocida comúnmente como Ley de Víctimas) dispone el deber de garantizar la elección de representantes de víctimas en todas las instancias de decisión previstas en la ley. Así pues, se crearon mesas de participación de víctimas (MPV) en los niveles municipal, departamental y nacional, que ofrecen espacios para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones de la ley. Estas mesas tienen asiento (y por tanto voz y voto) en el Sistema Nacional de Atención y Reparación a

Víctimas (SNARIV), que es el encargado de implementar la ley de reparaciones. El SNARIV cuenta con dos unidades, y en ambas participan las víctimas elegidas por las MPV: la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, dedicada exclusivamente a la devolución de las tierras despojadas, ordenada por la ley, y la Unidad de Víctimas, encargada de aplicar todas las demás medidas de reparación y asistencia previstas por la ley. La Unidad de Tierras está dirigida por un Consejo Directivo del cual harán parte dos representantes de las víctimas escogidos por la MPV nacional, dos representantes de comunidades indígenas elegidos por la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos Indígenas, y dos representantes de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.¹

Diseño de las medidas de reparación

En los programas de reparación administrativa, la participación de víctimas y la sociedad civil no debe reducirse a su representación en los órganos encargados de la implementación, sino que puede consistir (y es conveniente que consista) también en su vinculación en el diseño o la formulación concreta de los contenidos de las medidas de reparación que deberán ser adoptadas. Dicha vinculación puede llevarse a cabo a través de ejercicios de deliberación o de consulta a las personas que serán destinatarias de las medidas de reparación.

Ese tipo de ejercicios resulta importante para que las víctimas se conviertan en sujetos activos y no solo en objeto de las medidas en cuestión. Por tanto, se trata de ejercicios a través de los cuales la participación puede cumplir un propósito no solo expresivo, sino también de transformación e incidencia si es que, en efecto, las víctimas ocupan un rol importante en la definición (e incluso en la implementación) de las medidas, y si sus demandas son tenidas en cuenta. Pero además, la participación de las víctimas en la definición del contenido de las medidas de reparación las puede hacer más eficaces, dado que son las propias víctimas las juezas finales de si las medidas de reparación en efecto resarcan sus daños.

1 Los *raizales* son un grupo afrocolombiano que habita el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; los *palenqueros* son un grupo descendiente de los esclavos que escaparon y se asentaron en palenques o pueblos de esclavos fugados.

De nuevo, el programa colombiano de reparaciones administrativas ofrece un buen ejemplo del potencial de la participación. Como vimos, dicha experiencia no garantiza solamente la vinculación de las víctimas en los diferentes órganos que toman las decisiones generales de implementación; la participación también consiste en la creación de espacios (las mesas de participación de víctimas) nacionales, regionales y locales de deliberación, discusión y retroalimentación de las decisiones de esos órganos. Tales espacios ofrecen la posibilidad de que las víctimas influyan en el contenido concreto de las medidas de reparación que van a ser adoptadas, en especial porque esos espacios existen a nivel local, donde las víctimas concretas solicitarán y recibirán la reparación. Dada la importancia de la participación dentro del programa colombiano, la Unidad de Víctimas encargada de coordinar las medidas de reparación a nivel nacional tiene una subdirección de participación, cuyas funciones son la elaboración de un protocolo de participación, el diseño de mecanismos que promuevan la participación efectiva, entre otras.

La participación de las víctimas en el diseño o la formulación del contenido de las medidas de reparación es particularmente importante para las reparaciones colectivas y simbólicas, pues su satisfacción depende de modo fundamental de proveer de manera concreta aquello que las víctimas, según sus necesidades específicas y sus concepciones culturales, políticas o morales, consideran preciso para resarcir los daños causados a los colectivos a los cuales pertenecen (pueblos indígenas, mujeres, sindicalistas, estudiantes, organizaciones sociales, etc.) o para restaurar su dignidad. En ese sentido, en estas medidas, más que en cualquiera otras, es importante que sean las víctimas quienes definan o contribuyan a definir las medidas de reparación.

El caso chileno ofrece un ejemplo de los problemas que pueden surgir cuando las reparaciones colectivas no son diseñadas con la participación de las comunidades beneficiarias. En efecto, el diseño e implementación de las medidas de reparación no contó con la participación de los pueblos de origen mapuche. Dado que esas medidas consistieron fundamentalmente en reparaciones monetarias, su implementación parece haber tenido impactos negativos en las redes comunitarias y lazos de solidaridad de esos pueblos, que tenían una estructura de supervivencia e intercambio poco monetarizada.

En contraste, el caso peruano ofrece un buen ejemplo de participación de las víctimas en medidas de reparación colectiva y simbólica. Desde 2006, la CMAN hizo énfasis en la implementación del programa de reparaciones colectivas, privilegiándolas sobre las individuales. Para ello estableció un programa de reparaciones colectivas (PRC) dentro del cual, a su vez, dio prioridad a las comunidades campesinas e indígenas y a los centros rurales afectados por la violencia. La metodología de intervención diseñada para ejecutar el PRC contempla la participación activa de cada comunidad, que debe identificar la reparación adecuada conforme a sus necesidades y prioridades. Dicha identificación debe hacerse atendiendo a las líneas de acción generales formuladas por la CMAN, que han sido criticadas por estar más dirigidas a iniciativas de desarrollo e inversiones sociales que a políticas de reparación, y por limitar con ello las posibilidades de elección de las comunidades.

Aunque es inevitable que las medidas concretas de reparación sean seleccionadas en el marco de lineamientos más generales, parece indeseable que tales lineamientos restrinjan demasiado las decisiones de las comunidades que en teoría han recibido agencia para definir sus reparaciones. Una manera de reducir esa limitación es que también se garantice la participación de esas comunidades en la formulación de los lineamientos generales.

Garantías de no repetición

A diferencia de las medidas anteriores, la garantía de no repetición no es propiamente una medida, sino un objetivo que puede promoverse a través de diversas disposiciones en áreas distintas. Por ello, no es tan fácil definir cómo podría y debería garantizarse la participación de las víctimas, pues ello depende del área y la disposición en cuestión. Sin embargo, las áreas más definidas en las cuales pueden llevarse a cabo medidas para garantizar la no repetición son, por un lado, la reforma institucional y las purgas de las fuerzas de seguridad y de otros organismos estatales, y por el otro, aquellas destinadas a preservar la memoria en las áreas de educación, archivos y museos.

A continuación señalamos los escenarios de participación que tales medidas ofrecen, comenzando por la composición de los diferentes órganos que pueden estar encargados de su implementación, para luego distinguir los escenarios participativos

en cada uno de los dos grupos de medidas señalados –esto es, reformas institucionales y purgas, por un lado, y educación en derechos humanos y memoria, por otro–.

Composición de los órganos encargados de implementar las medidas de no repetición

Tanto las medidas de reforma institucional y de purgas como las medidas de educación y memoria ofrecen la posibilidad de que las víctimas y la sociedad civil participen en los órganos que se encargan de su implementación. También en estos casos, aunque tales órganos requieren la participación de personal técnico e independiente, igualmente hay cabida para personas legas que representen a los sectores sociales afectados o interesados en las medidas. Tal participación se justifica, como en el caso de las reparaciones, pues muchas de las decisiones que se toman son de índole política y afectan a las víctimas y a la sociedad en general de modo directo. Dichas decisiones incluyen, por ejemplo, definir cuáles instituciones estatales deben eliminarse o transformarse, y en qué deben consistir sus nuevos objetivos, políticas y mandatos; cuáles son los criterios para determinar si un funcionario público debe ser vetado de la función pública por su participación en las violencias anteriores, y qué implicaciones debe tener tal veto; qué narrativas sobre las violencias pasadas deben incluirse en los currículos educativos y a través de qué materiales; cómo representar esas narrativas en museos; cómo archivar su documentación, etc.

Como en el caso de las comisiones de la verdad y los órganos administrativos de reparación, la participación de las víctimas y la sociedad civil debería garantizar una representación proporcional y combinarse con la participación de personal técnico e independiente. Sin embargo, en el caso de las purgas, es usual que los órganos implementadores incluyan (y en algunos casos privilegien) a miembros de la propia institución que está siendo purgada, o a representantes del sector del cual forma parte tal institución. Esa práctica puede ser justificable en la medida en que los así seleccionados pueden tener información valiosa sobre el modo en el cual operó la institución y sobre los grados de responsabilidad por la comisión o complicidad en violencias de sus miembros. Pero la asignación de responsabilidades puede resultar limitada si existen, de parte de los miembros de los órganos

que purgan, relaciones de solidaridad con quienes están sujetos a la purga o ideas compartidas sobre el rol que cumplía la institución en la época previa a la transición. Por ello, conviene que en tales casos los órganos también incluyan a representantes de la sociedad civil que puedan impedir sesgos en la toma de decisiones.

Así sucedió, por ejemplo, en el caso alemán, en el que se iniciaron procesos de purga en 1989 contra los miembros de la Stasi (el Ministerio para la Seguridad del Estado) de la entonces República Democrática Alemana (RDA), luego de que esta se disolviera. Los órganos de implementación fueron dos comisiones: una de carácter administrativo, cuyos miembros hacían parte de la institución objeto de la purga, y otra mixta, que combinaba miembros de la misma institución con personas de fuera, que incluían individuos con experiencia profesional en el campo, abogados y miembros de la sociedad civil “con gran integridad moral”. Estas personas eran elegidas por sus pares o por miembros del parlamento, aunque su elección no tuvo mayor publicidad.

En el caso de El Salvador, la influencia de los miembros del sector objeto de la purga se limitó aún más con la disposición de que estos podían tener voz mas no voto en las decisiones. En efecto, en los acuerdos de paz firmados en 1992 entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se dispuso la transformación de las fuerzas armadas. Como resultado de ello, en consulta con las partes, el Secretario General de las Naciones Unidas conformó una comisión *ad hoc* encargada de evaluar al cuerpo de oficiales de las fuerzas armadas. La comisión fue integrada por tres reconocidas personalidades de ese país, más dos oficiales designados por el presidente de la República que solo tuvieron acceso a las deliberaciones.

Finalmente, el caso de Hungría ofrece un ejemplo de un órgano implementador de la política de purgas que no requiere la presencia de integrantes de la institución purgada ni de su sector. En ese país, el proceso de purgas se inició en 1994, en respuesta a las demandas sociales que exigían evitar que los miembros de seguridad del régimen comunista continuaran teniendo influencia en la esfera pública. La comisión creada para implementar la política de purgas está compuesta por tres miembros nominados por el Comité de Seguridad Nacional junto con el presidente de la Corte Suprema de Justicia, todos ellos nombrados por el Parlamento.

Participación en procesos de reforma institucional y purgas

Además de la participación en los órganos que implementan las políticas, las medidas de reforma institucional y de purgas pueden ofrecer espacios adicionales de participación, tales como la posibilidad de que las víctimas y la sociedad civil aporten pruebas o testimonios, confronten las versiones de quienes enfrentan las purgas, participen como público de tales procedimientos a través de mecanismos de publicidad y difusión, o se involucren activamente en la promoción de las reformas necesarias. Tal participación puede ser importante para que las víctimas y la sociedad civil puedan expresar sus versiones sobre lo ocurrido, incidir en las decisiones y obtener un rol relevante en procedimientos que las afectan de modo directo.

Sin embargo, parecen ser escasos los escenarios de participación en estas medidas. En particular, los procesos de reformas a fuerzas militares y de purgas se manejan, por lo general, con un alto grado de confidencialidad, por lo cual la participación no se garantiza ni siquiera a través de la difusión de los procedimientos y resultados. Esto es bastante problemático, pues en las medidas en las cuales las víctimas y la sociedad civil tienen pocos espacios de participación directa, sus posibilidades de intervención dependen casi exclusivamente de su acceso a la información. Si bien la confidencialidad de algunos asuntos puede ser importante, la misma no debe ser absoluta, pues tales razones deben balancearse con otros objetivos importantes de las medidas transicionales. En efecto, la falta de publicidad y transparencia puede atentar no solo contra los derechos de las víctimas, sino también contra los de los procesados, dado que impide que los procesos sean monitoreados por el público general. Además, la falta de publicidad y transparencia atenta contra el propósito general de la justicia transicional de que se recobre la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado.

Los casos de Alemania y El Salvador antes descritos son ejemplos ilustrativos de la falta de publicidad. En el caso alemán, a pesar de la demanda ciudadana de que los nombres de los informantes de la Stasi se hicieran públicos, el proceso de purgas impuso sanciones pero nunca hizo públicos ni los nombres de los procesados, ni los motivos y las bases de las sanciones. En

el caso salvadoreño, el informe elaborado por la comisión *ad hoc* fue exclusivamente conocido por el presidente del país y por el Secretario General de las Naciones Unidas, quien rindió informe ante el Consejo de Seguridad de ese organismo.

Por su parte, el caso de la República Checa es ilustrativo del problema de falta de transparencia en el proceso de purgas. En ese país se iniciaron una serie de purgas en 1991 y 1992 con el objeto de vetar a todos aquellos funcionarios que tenían una fuerte vinculación con el Partido Comunista y que fueron considerados “un riesgo” para el régimen posterior. La política, que se concibió inicialmente para un periodo de cinco años, pero que ha sido renovado varias veces, ha sido muy cuestionada por carecer de debates públicos y por vulnerar los derechos de las personas objeto de las purgas en un contexto altamente polarizado e ideologizado. Algunos críticos incluso argumentan que la política ha generado responsabilidades colectivas en vez de individuales.

En contraste, el caso argentino muestra que existe un interés fundado en que las víctimas y las organizaciones sociales participen en los procesos de purgas, y que dicha participación conlleva un mayor control y eficiencia de los procesos. La reforma constitucional de 1994 determinó que las personas que hubieran interrumpido por la fuerza el orden constitucional estarían inhabilitadas para ocupar cargos públicos. A partir de esta modificación, las víctimas y organizaciones de derechos humanos utilizaron diversos mecanismos ya existentes para transformarlos en procesos de impugnación de funcionarios actuales o futuros. Particularmente, el movimiento de derechos humanos tuvo incidencia en los procesos de promoción en la escala militar, que requieren el acuerdo del Senado de la Nación, valiéndose para ello de la Ley General de Transparencia que permite la participación de la sociedad civil en las deliberaciones del Congreso. Aunque inicialmente la participación de las organizaciones de derechos humanos en las decisiones de ascenso militar fue de *motu proprio*, tal fue su relevancia que el Congreso comenzó a remitir pedidos oficiales de información sobre los militares a la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) y al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Como consecuencia de todas esas actividades, la Ley 26571 de 2009, de “Reforma de partidos políticos”, modificó la ley orgánica de los partidos políticos estableciendo que no podrán ser

precandidatos en elecciones primarias, candidatos en elecciones generales a cargos públicos nacionales, ni ser designados para ejercer cargos partidarios aquellas personas involucradas en crímenes internacionales o en graves violaciones de derechos humanos.

Finalmente, resulta ilustrativo el caso colombiano en cuanto a la participación de la sociedad civil en procesos de reforma institucional más amplios que las purgas, pero que tienen también el objetivo de garantizar la no repetición. A partir de 2004, el Estado emprendió un proceso de reforma institucional encaminado a satisfacer los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado, que corresponde a la mayor parte de las víctimas del conflicto armado en ese país. El proceso tuvo como origen una decisión de la Corte Constitucional (Sentencia T-025 de 2004) que declaró que la situación de la población desplazada constituía “un estado de cosas inconstitucional”, y ordenó al Gobierno desarrollar una política pública coherente y eficaz de atención y protección de los derechos fundamentales de dicha población. La Corte retuvo su competencia para evaluar el cumplimiento de su decisión por parte del Gobierno, y a partir de 2007 invitó a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado (CSPPDF), creada por diferentes organizaciones y personalidades académicas y de la sociedad civil, a participar en el proceso de seguimiento como contraparte del Gobierno, produciendo informes alternativos sobre el cumplimiento de la decisión y presentándolos en las audiencias públicas. Dicha participación ha sido clave no solo para monitorear el cumplimiento por parte del Estado de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, sino también para moldear de modo importante el contenido de las decisiones de implementación, que por ende han tenido que tomar en cuenta las necesidades y los intereses de las víctimas y sopesarlas con otros factores relevantes.

Participación en las políticas públicas de memoria y educación

A diferencia de las medidas de reforma institucional y de purgas, la participación de las víctimas y la sociedad civil en las políticas de memoria y educación puede generar reticencias y dificultades mucho menores. Tal participación puede tener un gran potencial expresivo y de incidencia si los procesos de creación de textos

escolares, archivos y exposiciones de museos ofrecen espacios para que las víctimas y la sociedad civil expresen sus versiones sobre lo ocurrido, y si tales versiones son tenidas en cuenta efectivamente. Además, la participación puede tener un potencial transformador si las víctimas y la sociedad civil son sujetos activos del proceso de creación de esos textos, archivos y exposiciones, o bien definiendo la perspectiva, la forma y el contenido de esos materiales.

Una medida interesante para que la participación pueda satisfacer esos potenciales consiste en la cesión por parte del Gobierno a las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil de ciertos espacios públicos, con el fin de que estas construyan allí monumentos o museos de la memoria con apoyo gubernamental. Un ejemplo de esta medida es ofrecido por el caso chileno, donde las organizaciones de familiares de personas detenidas-desaparecidas le propusieron al Gobierno la construcción de una plaza y un mausoleo en el Cementerio General de la ciudad de Santiago para enterrar los restos de las víctimas que fueran encontradas, y en el que se levanta un muro con una lápida que lleva inscrito el nombre de todas las personas cuyas vidas segó la represión política. Este programa formó parte de la línea de reparación moral de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.

También es importante señalar la creación en Chile de un Instituto Nacional de Derechos Humanos, del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos y el diseño del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, que a través de un fondo de reparaciones simbólicas ha financiado proyectos a petición de las organizaciones de víctimas y facilitado el apoyo técnico para su realización. Particularmente, estos proyectos se han materializado en obras que generalmente son elegidas en concursos de arte donde están representadas las víctimas.

El caso argentino ofrece otro ejemplo de este tipo de medidas. El 10 de diciembre de 1997 surgió una iniciativa de diez organismos de derechos humanos que fue presentada a los legisladores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y que se convirtió en ley el 21 de julio de 1998. La ley dispuso la construcción del Parque de la Memoria y del Monumento a las Víctimas del Terrorismo de Estado, el cual se inauguró oficialmente el 7 de noviembre del año 2007, con la presencia de autoridades locales y nacionales, entre ellas el presidente de la nación.

Asimismo, con la Ley 1412 de 2004, la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires convirtió el lugar en el cual funcionó la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) –uno de los principales centros clandestinos de detención durante la dictadura militar– en el Espacio para la Memoria y Promoción de los Derechos. Este fue un logro de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos que, a través de acciones jurídicas, consiguieron suspender una medida del Gobierno anterior que pretendía utilizar ese lugar como un “espacio verde de uso público”. Dichas organizaciones consideraron que esa medida borraría lo sucedido en el lugar, y por ello exigieron que se creara allí un museo de la memoria (para el cual habían hecho gestiones desde tiempo atrás), que le otorgara al lugar un nuevo significado.

Finalmente, en Argentina se logró también la recuperación y preservación de otros predios donde funcionaron centros clandestinos de detención. Así, en el 2003, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires declaró sitio histórico el inmueble en el que funcionó el centro clandestino de detención El Olimpo. En septiembre de 2005, también la Legislatura de la Ciudad declaró sitio histórico el predio donde funcionó el centro clandestino de detención Club Atlético.

Conclusiones

La participación de las víctimas y de la sociedad civil en las medidas de justicia transicional es de suma importancia. Un enfoque centrado en las víctimas, en sus demandas, necesidades y aspiraciones, debe evaluar con seriedad los distintos mecanismos participativos que pueden ser implementados dependiendo del contexto particular y de las medidas de justicia transicional que cada país decida adoptar. Para ello, es preciso entender con claridad los diferentes objetivos que puede perseguir la participación, las condiciones *ex ante* que hacen más posible que dichos objetivos se cumplan, los diferentes momentos de la justicia transicional en los cuales la participación puede tener lugar, y los distintos mecanismos a través de los cuales esta puede llevarse a cabo dentro de cada uno de esos momentos.

Pese a su importancia, la participación no ha sido un eje central en las discusiones sobre las medidas de la justicia de transición. Esto ha venido cambiando con el tiempo, y cada vez más se escuchan voces a favor de la introducción de enfoques y medidas participativas que impidan que las decisiones sobre verdad, justicia, reparación y no repetición sean tomadas solamente por las élites o por los expertos. En la práctica, sin embargo, la participación ha sido frecuente, a pesar de la carencia de espacios oficiales que la promuevan. A través del activismo, las víctimas, sus organizaciones y el movimiento social en general han abogado por políticas inclusivas que han contribuido a la promoción de medidas de verdad, justicia y reparación respetuosas de los estándares internacionales, y ajustadas a las realidades políticas y sociales de sus países o regiones. También han contribuido a detener políticas regresivas o dirigidas a buscar la impunidad de graves crímenes y violaciones de derechos

humanos. No obstante, la práctica participativa podría estar mejor encaminada y rendir mayores frutos si la participación se reconociera abiertamente como un eje indispensable de la justicia transicional, y si se trazaran cuidadosamente sus objetivos y sus condiciones de éxito. Esto incrementaría las posibilidades de que las medidas de justicia transicional no solo ofrecieran espacios de expresión de las víctimas, sino también respondieran verdaderamente a las demandas de quienes sufrieron en etapas de represión o conflicto, y contribuyeran a transformar las relaciones de poder en la sociedad postransicional. Con ello podría aumentar la legitimidad de las medidas de justicia transicional y del proceso transicional como un todo.

El estudio que realizamos tuvo como finalidad identificar los objetivos generales que pueden tener los mecanismos de participación en medidas de justicia transicional de cualquier tipo, explicar el modo en el cual tales objetivos se conectan con el propósito amplio de dotar de legitimidad a dichas medidas y al proceso transicional, y hacer explícitas sus potencialidades y limitaciones. Asimismo, el estudio analizó las condiciones *ex ante* de éxito de la participación y sugirió la manera diferenciada en la cual debería promoverse la participación según el nivel de presencia de esas condiciones. Finalmente, el estudio identificó los escenarios de participación que existen y pueden existir en los diferentes momentos del desarrollo de las medidas de justicia transicional –promoción, adopción e implementación–, haciendo explícitos sus objetivos concretos, e indicando sus limitaciones y potencialidades.

En resumen, consideramos que la participación en las medidas de justicia transicional puede tener los objetivos de expresión, incidencia y transformación de las relaciones de poder, y que todos ellos pueden ser perseguidos de manera complementaria a fin de asegurar el máximo nivel de participación posible y un nivel de expectativas razonable frente a lo que se puede esperar de estos mecanismos. Es indispensable que quienes toman las decisiones sobre el modelo o las medidas de justicia transicional tengan claros los objetivos que la participación puede lograr para que sepan balancear las expectativas de los diversos sectores que generalmente están en pugna en este tipo de escenarios, y que lo hagan de manera democrática para

que la participación contribuya al doble propósito del reconocimiento de las víctimas y su inclusión en la toma de decisiones como sujetos políticos activos con plenos derechos.

La consecución de estos objetivos de las medidas de justicia transicional depende en buena parte del nivel de participación que existe al momento de la promoción inicial de dichas medidas. Allí donde la promoción es impulsada desde abajo por las víctimas y la sociedad civil, la organización y movilización de estas hace más fácil que se consagren espacios explícitos de participación durante la adopción y la implementación, y que dicha participación logre los objetivos no solo de expresión sino también de incidencia y empoderamiento. Sin embargo, en los contextos de baja participación de las víctimas y la sociedad civil durante la etapa de la promoción, todavía es posible que la participación en la adopción y la implementación de las medidas de justicia transicional sea vigorosa y cumpla con esos objetivos, si se disponen mecanismos encaminados a promover las capacidades organizativas de esos sectores, y a garantizar la igualdad de oportunidades y la continuidad de las distintas organizaciones en el tiempo.

Pero para la consecución de los objetivos de la participación también es importante que los escenarios previstos en los momentos de adopción e implementación de las medidas de justicia transicional tengan algunas características. En la fase de adopción es indispensable que se provean mecanismos participativos que permitan debatir abiertamente el tipo de medidas que los ciudadanos quieren adoptar para hacer frente a un pasado de violencia y atrocidades. Mecanismos como la deliberación en espacios institucionales y no institucionales permiten la apertura de canales de discusión y amplían el abanico de posibilidades. La consulta, por su parte, es una herramienta importante en aquellos contextos en los que hay grupos históricamente discriminados o particularmente afectados por la violencia, que deben ser consultados para garantizar que las medidas de justicia transicional se ajusten a sus necesidades diferenciales como individuos y como colectividades. La refrendación, por último, abre la discusión sobre reformas trascendentes a toda la población, incluso para aquellos sectores que en principio no se sienten afectados, lo cual resulta crucial para

dotar de legitimidad al proceso transicional y al nuevo régimen que busca fundarse.

La implementación de las medidas de justicia transicional ofrece una diversidad todavía mayor de escenarios en los que es posible que las víctimas, las organizaciones de la sociedad civil y la sociedad en general participen en la puesta en práctica y el seguimiento de las diferentes medidas de justicia transicional. En materia de justicia, por ejemplo, las víctimas y la sociedad civil pueden participar en la conformación de las cortes o tribunales que aplican justicia restaurativa y pueden, asimismo, participar en distintos momentos procesales tanto de esas cortes como de cortes punitivas con sus testimonios o pruebas. Los medios de comunicación también cumplen un rol fundamental en la transmisión de la información sobre los enjuiciamientos, para propiciar no solo la circulación de la información, sino además para abrir debates necesarios en este tipo de procesos. Sin embargo, los escenarios de participación en materia de justicia se han visto limitados en la práctica por diversos factores de índole técnico pero también político, e incluso algunos representan retos para las víctimas y sus comunidades, como el caso de los juicios con enfoque restaurativo. Sin embargo, la práctica demuestra que en materia de justicia existe una amplia movilización de las víctimas y sus organizaciones, que exigen tener un rol más central en la celebración de juicios.

En materia de verdad, las víctimas han participado quizás más abiertamente que en las medidas de justicia. Esto se debe probablemente a la naturaleza de las comisiones de verdad que se han implementado en distintas partes del mundo y que, con matices y diferencias, buscan construir una narrativa de la violencia a partir de las historias o los relatos de las víctimas. Sin embargo, ello no quiere decir que la participación de las víctimas se limite a la de los espacios que proporcionan estas comisiones para brindar relatos o testimonios. La composición de las comisiones es otro de los escenarios importantes para que la sociedad civil contribuya a elucidar la verdad, en el cual diversos sectores pueden verse representados. Los medios de comunicación nuevamente juegan un papel principal como conectores entre las labores de la comisión y la sociedad en su conjunto. Muchas víctimas o personas que no lo fueron pueden

ser partícipes del trabajo y de los hallazgos de las comisiones de la verdad si se abren escenarios para que esa información esté disponible, aunque siempre deben garantizarse la seguridad e intimidad de las víctimas, especialmente en casos que atenten contra la integridad personal o que involucren niños y niñas. La sociedad civil también ha sido un actor determinante en los ejercicios de verdad y de memoria, propiciando espacios no oficiales, bien sea por diferencias políticas con las comisiones oficiales, o por simple apertura de alternativas que enriquecen el difícil ejercicio de construcción de la verdad. Para que estos escenarios sean participativos, es importante que se garanticen mínimas condiciones de seguridad y que se permita la controversia y el libre debate de ideas. La participación en medidas de verdad ofrece, entonces, varias posibilidades para que se trate de un ejercicio constructivo e incluyente.

Las reparaciones, por el contrario, parecen ofrecer espacios más cerrados para garantizar la participación de las víctimas. Esto es así, de un lado, debido a que uno de sus desarrollos se da en el plano judicial y, de otro, porque el otro plano que se brinda, que es el administrativo, también parece restringir las posibilidades de que las víctimas intervengan. Sin embargo, es posible y deseable que se abran más canales de participación para que sean las víctimas y no solo los jueces o funcionarios públicos quienes decidan cuál es la reparación que merece un individuo o una colectividad. No existe ninguna razón para que los órganos decisivos de carácter judicial restaurativo, o de carácter administrativo, no incluyan a representantes de víctimas y de la sociedad civil, y las pocas experiencias que lo han hecho muestran las potencialidades que ello tiene para hacer de las necesidades de las víctimas un factor clave en la toma de las decisiones. Además, para que las reparaciones tengan impacto y un potencial transformador, es importante que los procedimientos garanticen de otros modos que las necesidades y expectativas de las víctimas serán tenidas en cuenta de manera explícita. En materia de reparaciones individuales, tanto judiciales como administrativas, pueden abrirse espacios para que las víctimas expresen sus percepciones sobre los daños sufridos y presenten sus demandas concretas sobre la manera como consideran que deben ser reparadas. Para ello es importante que se establezcan requisitos para que los órganos

decisorios tengan efectivamente en cuenta dichas demandas en sus decisiones. En materia de reparaciones colectivas se abren más posibilidades para la participación de los grupos afectados, y es deseable que sean estos quienes lideren la manera como los daños ocasionados a la colectividad pueden ser reparados.

Finalmente, aunque las garantías de no repetición ofrecen también un amplio abanico de posibilidades participativas, en la práctica la participación ha sido muy limitada. Las posibilidades de que las víctimas participen en procesos de reforma institucional y purgas, así como en trazar políticas en materia de educación o memoria, son enormes, y sería deseable que se incorpore decididamente a toda la sociedad en estas medidas de tanta trascendencia. En la práctica hay algunas experiencias interesantes, sobre todo en lo que respecta a políticas de educación y memoria, en las que las víctimas y sus organizaciones han jugado un rol principal a la hora de adoptarlas, organizarlas, ponerlas en práctica e incluso administrarlas. No ocurre lo mismo frente a los procesos de reforma institucional y de purgas, que permanecen generalmente herméticos y en los que solo los expertos son consultados. Parecería necesario, sin embargo, que la participación se amplíe para que toda la ciudadanía pueda estar vigilante y al tanto de las transformaciones, de modo que se garantice que las violaciones de derechos humanos y abusos no se volverán a repetir.

Las experiencias analizadas en este estudio ofrecen un conjunto de ejemplos de prácticas en materia participativa que dejan ver al menos dos cosas. Por un lado, la participación es una demanda histórica que se ha dado en diversos espacios y que ha aumentado con el tiempo. Por otro lado, es posible aprender de los buenos y malos ejemplos que al respecto ya han experimentado distintas sociedades. La participación parece ser un buen camino para dotar de legitimidad los procesos de transición política y los nuevos órdenes políticos que estos buscan establecer, que no pueden ser construidos a espaldas de los principales involucrados y afectados. Pero para que el ejercicio participativo no sea una simple herramienta de legitimación es preciso que se entiendan, se hagan explícitos y se sopesen los objetivos de cada mecanismo de participación. También es importante que se tengan en cuenta las condiciones *ex ante* para

la satisfacción de esos objetivos, así como las potencialidades y limitaciones de cada diseño institucional para alcanzarlos.

Esperamos que el estudio sea útil para clasificar y evaluar las experiencias existentes, así como para diseñar experiencias futuras que tengan la participación como eje explícito y que puedan encontrar en este análisis alternativas y criterios de valoración. Esperamos también que sirva de base para análisis más detallados sobre las experiencias encontradas, que puedan tener en cuenta las percepciones de sus participantes y analizar más en detalle los impactos a nivel local de los diferentes mecanismos de participación identificados.

Asimismo, esperamos que el análisis de los objetivos de la participación y de las condiciones *ex ante* de su éxito nutra la lectura del estudio sobre los escenarios concretos de participación, así como del anexo que (en lo que sigue) describe en detalle las experiencias por país. Consideramos que este análisis puede ser útil para la evaluación de otras experiencias transicionales, ya existentes o futuras, que hayan incorporado o busquen incorporar mecanismos de participación.

Finalmente, esperamos que este texto ofrezca herramientas a las víctimas y a las organizaciones sociales al momento de participar en medidas de justicia transicional, de manera que, a partir de los ejemplos expuestos, puedan exigir una participación real y efectiva y proponer nuevos escenarios que amplíen el espectro democrático que debe caracterizar todo proceso transicional.

Anexo

Estudios de caso

**Cuadro de los países analizados en el estudio,
por experiencia según la adopción
o implementación de medidas**

	Adopción			Implementación			
	Deliberación	Consulta	Ratificación	Verdad	Justicia	Reparación	GNR
Alemania							
Argentina							
Bosnia-Herzegovina							
Camboya							
Chile							
Colombia							
Corte Penal Internacional							
El Salvador							
España							
Guatemala							
Hungría							
Irlanda del Norte							
Marruecos							
Perú							
República Checa							
Ruanda							
Sierra Leona							
Sudáfrica							
Timor Oriental							
Uganda							

Experiencias por país

Como mencionamos en el texto principal, el estudio tomó como base “experiencias” de justicia transicional, término con el cual nos referimos a una medida o mecanismo de justicia transicional adoptado o implementado, sea en la parte de la adopción, como deliberaciones, consultas o ratificaciones, o en la implementación de las medidas, sean estas de verdad, justicia, reparación o garantía de no repetición. Por ello, un país puede tener varias experiencias de justicia transicional cuando adopta un conjunto de medidas de verdad, justicia, reparación o garantías de no repetición. El presente anexo constituye la base de la investigación y se organiza a manera de fichas de caso. Para una mejor presentación de la información, las experiencias se agrupan por países, y estos se encuentran organizados en orden alfabético. Es importante señalar que algunos países tuvieron experiencias en medidas que acá no recogimos. Por ello, las fichas contendrán información solo de aquellas que fueron estudiadas en esta investigación.

1. ALEMANIA

Alemania fue uno de los principales actores durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), periodo durante el cual el Estado, a cargo del partido nacionalsocialista, persiguió y cometió graves crímenes contra distintos grupos sociales y políticos.

I. ADOPCIÓN

Deliberación (Authers, 2006)

En junio de 2001, el parlamento alemán aprobó una ley con presupuesto para reparar a personas víctimas de trabajos forzados durante el Tercer Reich, a dueños de empresas confiscadas por el régimen nazi, y para pagar seguros de vida que las víctimas del holocausto adquirieron y nunca fueron pagados a sus beneficiarios. Se calculaba que aproximadamente dos millones de personas serían beneficiarias de la ley. La ley fue aplicada por cinco entidades gubernamentales y por dos organizaciones internacionales de derechos humanos, como respuesta a las demandas civiles interpuestas por algunas víctimas en tribunales extranjeros (particularmente en Estados Unidos), que demandaron a compañías que se habían beneficiado del trabajo forzado. Aunque en el pasado se implementaron programas de reparación para las

víctimas del holocausto, algunas categorías quedaron por fuera, lo que explica la reapertura del debate de reparaciones casi sesenta años después. Las víctimas de trabajos forzados y de esclavitud tuvieron un nivel alto de injerencia en el diseño del programa en varios aspectos. El primero, frente al objetivo o nombre mismo del programa. Desde el inicio las víctimas sobrevivientes contenían el hecho de que se le llamara un programa de “reparación” debido a las discusiones que había sobre la imposibilidad de “reparar” el holocausto, por lo cual tuvieron que buscar un nombre más adecuado que apuntara hacia la responsabilidad de las compañías que se beneficiaron de los trabajos forzados. El segundo, y en la misma línea, tuvo que ver con la responsabilidad de las empresas. Las víctimas deseaban que el holocausto no se olvidara, por lo que el acuerdo del programa debía contener una aceptación explícita de responsabilidad por parte de las compañías (incluso cada cheque se acompañó con una nota de disculpa firmada por el presidente de Alemania). La capacidad de incidencia de las víctimas en el diseño de este programa se puede explicar, entre otras razones, por la influencia de la comunidad judía en Estados Unidos, acompañada por la del Estado de Israel. Las dos ONG que participaron en el proceso tuvieron la capacidad de influir desde el primer momento en la política de reparaciones. La incidencia también se explica por la necesidad de las empresas de “frenar” las demandas millonarias que tenían en su contra en cortes estadounidenses y, finalmente, por la imposibilidad del Estado alemán de negarse a implementar un programa de reparaciones para víctimas del régimen nazi, con las consecuencias políticas que esto tendría en medio de presiones constantes para rechazar a toda costa dicho régimen. De esta manera, el programa, que empezó a ser discutido en 1999, fue negociado entre el Gobierno alemán y organizaciones influyentes de la sociedad civil internacional, distintos Estados (particularmente de Europa del Este y Estados Unidos) y una organización alemana que reunía y representaba los intereses de las empresas involucradas.

II. IMPLEMENTACIÓN

Garantías de no repetición (República Democrática Alemana o “Alemania del Este”) (UNDP, 2006)

En 1989 se iniciaron discusiones sobre la necesidad de realizar procesos de purga contra los miembros de la Stasi (el Ministerio

para la Seguridad del Estado) de la entonces República Democrática Alemana (RDA), luego de que esta se disolviera y fuera absorbida por Alemania Federal. La decisión inicial se enfocó en los miembros de la Stasi, con normas sobre la protección de sus archivos con posteriores fines de desclasificación y lustración. Es importante el impulso que le dieron los alemanes del este al proceso, aunque los jueces que lo conocieron aplicaron normas de tribunales de Alemania occidental, lo cual a la vez fue considerado por algunos oponentes del proceso como una imposición de normas occidentales sobre un contexto muy diferente. Se establecieron dos comisiones de purgas. La primera de ellas de carácter administrativo, cuyos miembros hacían parte de la misma institución objeto de la purga y fueron designados en la comisión en razón de sus funciones y no por elección. La otra era un modelo mixto, y sus miembros eran personas tanto de la misma institución como de fuera, con experiencia profesional en el campo, abogados y miembros de la sociedad civil “con gran integridad moral”. Eran elegidos por sus pares o por miembros del parlamento. La política comenzó por iniciativa de las personas que querían saber quiénes habían sido informantes de la Stasi, y también, que a quienes fueran encontrados responsables se les denegara acceso a la institucionalidad pública. Sin embargo, la demanda de la ciudadanía de exposición pública de los informantes por su “mala conducta” nunca fue satisfecha, ya que el proceso de purga imponía sanciones sin hacer público el motivo ni sus bases. Los hechos se mantenían confidenciales, por lo que los resultados no pudieron ser parte de un proceso de verdad y satisfacción más amplio.

2. ARGENTINA

El 24 de marzo de 1976 fue derrocado el Gobierno constitucional de Isabel Martínez de Perón, luego de lo cual se estableció una dictadura en cabeza de una Junta Militar, la cual dejó el poder en 1983.

I. ADOPCIÓN *Deliberación*

Una de las medidas adoptadas por el Gobierno democrático del presidente Raúl Alfonsín, con el cual se dio fin a la dictadura militar argentina en 1983, fue la anulación de la “autoamnistía” dictada por la última Junta Militar. Asimismo, organizó la persecución

penal contra los militares responsables de violaciones de derechos humanos, atendiendo a los reclamos del movimiento de víctimas y derechos humanos, cuyos miembros más vocales fueron las Abuelas y Madres de la Plaza de Mayo, que durante la dictadura reclamaron justicia a nivel nacional e internacional. Tres ideas centrales guiaron el esquema definido por el Gobierno: la distinción entre “tres niveles de responsabilidad”,¹ la idea de “autodepuración” de las fuerzas armadas, y la idea de concluir los juicios en un tiempo relativamente breve (Parenti y Pellegrini, 2010, p. 136).

Una vez restablecida la democracia en 1983, el activismo de los organismos de derechos humanos estuvo centrado en movilizar la actividad judicial para que, en ese ámbito, se obtuviera la verdad sobre las violaciones cometidas por la dictadura, y se investigara y sancionara a los responsables (CELS, 2008, p. 223). El proceso penal más relevante fue el que en 1985 condenó a cinco miembros de las tres primeras juntas militares y comprobó la existencia de un plan sistemático de represión.² Posteriormente, por las amenazas de insurrección de los militares, se expidieron dos leyes que impidieron la continuación de tales juicios: las leyes de Punto final (1986) y Obediencia debida, además de los indultos presidenciales a favor de las personas condenadas o sometidas a proceso (1989-1991). Lo anterior generó un descontento por parte de las víctimas y organismos de derechos humanos, que contribuyó a la deslegitimación jurídica y política de esos eximentes de responsabilidad. Es necesario resaltar que organizaciones como Human Rights Watch (HRW), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), y los familiares de las víctimas tuvieron un papel importante en la promoción de la justicia, ya fuera en la reapertura de los juicios o a través de la utilización de diversos mecanismos, tales como la presentación de *amicus curiae*, *habeas corpus*, *habeas data*, denuncias ante fiscales del fuero penal, presentación de peticiones individuales ante la Comisión Interamericana de

1 Quienes habían dado las órdenes de llevar a cabo el plan de represión ilegal, aquellos que las habían cumplido y, finalmente, quienes habían actuado excediendo el marco de dichas órdenes.

2 Cfr. sentencia dictada por la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal el 9 de diciembre de 1985, citada en Parenti y Pellegrini (2010, p. 136).

Derechos Humanos (CIDH), así como el envío de numerosos pedidos a España para lograr en ese país la respuesta que no encontraban en Argentina (por ejemplo, casos Mignone, Lapacó y Urteaga) (pp. 228-232).

En ese sentido, y gracias a la iniciativa de las organizaciones de derechos humanos, a partir de 1995 se realizaron en distintas cámaras federales del país los “Juicios por la verdad”, donde se tramitaron causas por hechos ocurridos durante la dictadura. Aunque no existía la posibilidad de establecer la responsabilidad penal de los involucrados, la finalidad era conocer el paradero de las personas desaparecidas y saber quiénes eran los responsables, con la pretensión de juzgarlos.

Asimismo, fue fundamental la participación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en esta lucha contra la impunidad. Particularmente relevante resultó su intervención a finales del año 2000 en el caso “Poblete”, en el que solicitó la nulidad de las leyes de Punto final y Obediencia debida, lo cual fue resuelto favorablemente en el 2001 –fundamentalmente con base en el derecho penal internacional y el derecho internacional de los derechos humanos–, junto con la no aplicación de dichas leyes en el caso en contienda (CELS, 2008, p. 105). Dicho fallo promovió que muchos jueces tomaran decisiones similares. El 9 de noviembre de 2001, la decisión fue confirmada y se reafirmó la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas (p. 107). Sin embargo, la decisión final estaba en manos de la Corte Suprema, la cual recibió presiones por parte del Gobierno de entonces y de las Fuerzas Armadas, lo que fue denunciado por los organismos de derechos humanos ante la CIDH (p. 110). Como resultado de un largo proceso que promovieron los organismos de derechos humanos, los familiares de las víctimas y todos aquellos comprometidos con la democracia (p. 49), el 14 junio de 2005, la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de las leyes, así como su anterior doctrina sobre la validez de aquellas normas. La decisión de la Corte Suprema contra las leyes de impunidad dio lugar a la reapertura de juicios penales contra los responsables de atrocidades bajo la dictadura, y a un amplio debate nacional.

II. IMPLEMENTACIÓN

Verdad

Luego de restaurada la democracia, a través del Decreto 18 del 15 de diciembre de 1983, se creó la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (Conadep), integrada por personas que gozaban de una alta consideración ética y que provenían de diversos ámbitos profesionales e ideológicos. Su función –complementaria de la judicial– era la de recibir denuncias y pruebas, averiguar el destino de las personas desaparecidas y el paradero de niños sustraídos, denunciar a la justicia cualquier intento de ocultamiento o destrucción de pruebas y emitir, en un plazo de 180 días a partir desde su constitución, un informe final con la explicación detallada de los hechos (la Comisión presentó su informe final, *Nunca más*, en septiembre de 1984). No obstante, tenía prohibido “emitir juicios sobre hechos y circunstancias que constituyan materia exclusiva del Poder Judicial” (art. 2). Realizó múltiples actuaciones, tales como

... el reconocimiento *in situ* de centros clandestinos de detención, con la concurrencia de personas liberadas; la visita a las morgues para recabar información sobre ingresos irregulares; diligencias en vecindarios y lugares de trabajo para determinar la ubicación de centros clandestinos de detención y las modalidades del secuestro de personas; la recepción de testimonios de víctimas, familiares y de personal en actividad o en retiro de las fuerzas armadas y de seguridad; la revisión de registros carcelarios y policiales y la investigación de hechos cometidos en relación con bienes de personas desaparecidas”. (Parenti y Pelligrini, 2010, p. 139)

El informe *Nunca más* tuvo una amplia difusión y ha sido vendido masivamente como libro.

Garantías de no repetición

El 10 de diciembre de 1997 surgió una iniciativa de diez organismos de derechos humanos que fue presentada a los legisladores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual se convirtió en ley el 21 de julio de 1998. La ley dispuso la construcción del Parque de la Memoria y del Monumento a las Víctimas del Terrorismo de Estado, el cual se inauguró oficialmente el 7 de noviembre del año 2007, con la presencia de autoridades locales y nacionales, entre ellas el presidente de la nación. El Parque se levanta frente

al río de la Plata ya que a sus aguas fueron arrojadas muchas de las víctimas (los denominados “vuelos de la muerte”). Es un lugar de recuerdo y de testimonio, porque allí están los nombres de esos seres a los que se quiso borrar (Monumento a las víctimas del terrorismo de Estado, s. f.).

El 16 de diciembre de 2003, mediante el Decreto 1259 del Poder Ejecutivo Nacional, se creó el Archivo Nacional de la Memoria, con el objeto de obtener, analizar y preservar información, testimonios y documentos sobre el quebrantamiento de los derechos humanos y la dictadura, así como permitir su acceso a la comunidad. Este archivo cuenta con el acervo de la Conadep. Desde que fue creado, una de las tareas principales ha sido la digitalización de las causas judiciales de todo el país. También se han realizado relevamientos de la información contenida en otras instituciones, como el Comité Federal de Radiodifusión (Comfer) y la agencia de noticias Telam, o ministerios como el de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (CELS, 2005, p. 45). Ha establecido algunos convenios con instituciones de la región, como el archivo del terror de Paraguay, o los archivos de la represión en Brasil (p. 48).

Igualmente, con la Ley 1412 de 2004, la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires convirtió el lugar en el cual funcionó la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) –uno de los principales centros clandestinos de detención durante la dictadura militar– en el Espacio para la Memoria y Promoción de los Derechos Humanos. El mismo lugar había sido destinado en el Gobierno anterior para ser un “espacio verde de uso público”, lo que fue entendido por las víctimas y las organizaciones como un intento de borrar lo sucedido en el lugar. Mediante acciones jurídicas, las víctimas lograron suspender esta medida. La posterior instalación del Espacio para la Memoria y de un museo fue vista como un logro de las víctimas y de organizaciones de derechos humanos, quienes desde los años ochenta habían realizado gestiones a nivel municipal para la creación del museo. De otra parte, en 2004 y por presión de organizaciones de derechos humanos, se ordenó el retiro de retratos de dictadores de la Junta Militar que permanecían instalados en el Colegio Militar.

Otra medida fue la de recuperar y preservar los predios donde funcionaron centros clandestinos de detención. Así, en el 2003,

la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires declaró sitio histórico el inmueble en el que funcionó el centro clandestino de detención El Olimpo. En septiembre de 2005, también la Legislatura de la Ciudad declaró sitio histórico el predio donde funcionó el centro clandestino de detención Club Atlético (CELS, 2005, pp. 43-44). Por su parte, el ministro de Defensa impulsó la creación de un sitio de homenaje en la Base Aeronaval Almirante Marcos Zar, lugar donde el 22 de agosto de 1972 se cometió la “masacre de Trelew”, en la cual asesinaron 16 presos políticos y otros tres fueron heridos de gravedad (Parenti y Pelligrini, 2010, p. 149).

También es importante resaltar que en Argentina se han llevado a cabo procesos de impugnación o depuración de personas que ejercían –o pretendían hacerlo– cargos públicos y tuvieron algún tipo de responsabilidad en los crímenes cometidos durante la dictadura. Así, con la reforma constitucional de 1994 se determinó que las personas que hubieran interrumpido por la fuerza el orden constitucional estarían inhabilitadas para ocupar cargos públicos. A partir de esta modificación, las víctimas y las organizaciones de derechos humanos

... utilizaron, en forma estratégica, diversos mecanismos ya establecidos para transformarlos en procedimientos de impugnación de funcionarios actuales o futuros, sobre la base de diferentes justificaciones y de acuerdo con el avance, o no, del proceso de verdad y justicia en la Argentina. Entre otros, los procesos de impugnación de ascensos de militares y remoción de integrantes de las Fuerzas Armadas; la impugnación o remoción de funcionarios integrantes de las fuerzas de seguridad; las impugnaciones de integrantes del Poder Judicial, así como impugnaciones a funcionarios que ocupaban cargos electivos. (Morales, 2011, pp. 86-87)

Particularmente, el movimiento de derechos humanos tuvo incidencia en los procesos de promoción en la escala militar, que requieren el acuerdo del Senado de la Nación. Tal fue su relevancia, que el Congreso comenzó a remitir pedidos oficiales de información sobre dichos militares a la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) y al CELS (p. 94). Como consecuencia de todas esas actividades, la Ley 26571 de 2009 (“Reforma de partidos políticos”) modificó la ley orgánica de los partidos políticos, estableciendo que no podrán ser precandidatos en elecciones primarias ni candidatos en elecciones generales a cargos

públicos electivos nacionales, ni ser designados para ejercer cargos partidarios quienes tengan

... auto de procesamiento por genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, hechos de represión ilegal constitutivos de graves violaciones de derechos humanos, torturas, desaparición forzada de personas, apropiación de niños y otras violaciones graves de derechos humanos o cuyas conductas criminales se encuentren prescriptas en el Estatuto de Roma como crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, por hechos acaecidos entre el 24 de marzo de 1976 y el 10 de diciembre de 1983.³

3. BOSNIA-HERZEGOVINA

Con la desintegración de la República Federal Socialista de Yugoslavia se presentó un conflicto entre las ambiciones territoriales de los serbios y los croatas que encontrarían en Bosnia-Herzegovina el escenario ideal de confrontación frente a su vulnerable homogeneidad étnico-política (44 % musulmanes, 31 % serbios y 17 % croatas).

I. IMPLEMENTACIÓN

Justicia

Tras la guerra de secesión de Yugoslavia se firmaron los acuerdos de paz de Dayton en 1995, que dieron lugar a la creación del Estado de Bosnia-Herzegovina, el cual estaba integrado por tres pueblos (bosnios, serbios, croatas). En 2005 se estableció un tribunal híbrido, compuesto por personal nacional e internacional conocido como la Cámara para Crímenes de Guerra de la Corte Estatal de Bosnia-Herzegovina (WCC por sus siglas en inglés) y concebido para convertirse, eventualmente, en una institución nacional sin intervención extranjera (con mandato hasta diciembre de 2012). En Bosnia-Herzegovina hay tres niveles de justicia: el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia (TPIY), el WCC y tribunales netamente nacionales.

El WCC se creó para concluir las funciones del TPIY (que culminarían en 2013), es decir, como parte de su estrategia de cierre. El WCC ha tenido que realizar su trabajo en un ambiente generalizado de desconfianza hacia el Poder Judicial, debido a la

3 Artículo 15.f. de la Ley 26571 que modificó el artículo 33 de la Ley 23298.

desilusión frente a la labor del TPIY. Sin embargo, el trabajo de los tribunales es importante para demostrar que existen garantías y que no se tolerará la impunidad, además de promover nuevas demandas sociales respecto a normas y procedimientos de rendición de cuentas (Martín-Ortega y Herman, 2010, p. 298).

El Tribunal tiene una sección de Información y Divulgación Pública (PIOS, por su sigla en inglés), y la Oficina del Fiscal tiene su propio departamento de relaciones públicas, llamado Oficina de Prensa, el cual limita su trabajo a las relaciones con los medios.⁴ Las estrategias de divulgación no han sido tan efectivas debido a la carencia de personal en el PIOS, lo que implica una limitada capacidad para implementar ciertas actividades. No obstante, el PIOS produce una gaceta sobre las actividades semanales y las grabaciones de audio de las audiencias están disponibles bajo petición (Martín-Ortega y Herman, 2010, pp. 299-300).

El WCC estableció acuerdos con medios de comunicación para difundir información sobre los juicios, aunque los principales medios no los cubrieron de manera masiva. La organización Balkan Initiative Reporting Network (BIRN) ha difundido información sobre el trabajo del WCC y sobre cada uno de los juicios que se han adelantado por crímenes de guerra. Con su programa *Informe de justicia* cubre cada juicio que se desarrolla ante la WCC. Asimismo, lanzó un programa radial, *Radio justicia*, y uno de televisión, *TV Justicia*, para brindar información a la sociedad sobre los juicios. La organización ha manifestado su inconformidad por la falta de disponibilidad de los jueces y fiscales para informar, y la falta de acceso a documentos, audios, videos y fotografías.

Al iniciar funciones, y debido a la falta de recursos, el WCC se acercó a varias organizaciones de la sociedad civil para establecer redes de apoyo a sus labores. La red, conformada por varias organizaciones, cuenta con cuatro centros regionales de información, independientes del tribunal, que son un enlace de este con los ciudadanos. Pese a que las audiencias están abiertas a todo el público, la sociedad no ha acudido masivamente. Son ONG o personal extranjero quienes generalmente acuden a las audiencias. Por tanto, es el Tribunal quien debería emprender una labor más

4 Véase Oficina del Fiscal. Disponible en <http://www.tuzilastvo-bih.gov.ba/>

activa en la difusión de la información, y no dejar que el papel principal recaiga en las ONG.

4. CAMBOYA

Entre 1975 y 1979 el Khmer Rouge, grupo político que dominaba el país, asesinó, torturó y exterminó a aproximadamente un tercio de la población, que en ese momento era de casi ocho millones de personas.

I. IMPLEMENTACIÓN

Justicia

En 2003 se estableció un tribunal híbrido conocido como las Cámaras Extraordinarias de los Tribunales de Camboya (ECCC por sus siglas en inglés) cuya competencia era de tres años y tenía la finalidad de juzgar a los máximos responsables de los crímenes cometidos por los Jémeres Rojos (Khmer Rouge) entre el 17 de abril de 1975 y el 6 de enero de 1979.

El Tribunal incorporó un Departamento de Asuntos Públicos, que cuenta con una Oficina de Prensa, otra de Información Pública y otra de Divulgación. Debido a la distancia a la que se encuentra el Tribunal de la capital (las ECCC se encuentran a 16 kilómetros de distancia de Phnom Penh), existe una segunda oficina de Relaciones Públicas en esta ciudad. Esto lo hicieron las ECCC con el fin de relacionarse con los medios de comunicación, tanto nacionales como internacionales, y con el público en general para fomentar una comprensión más amplia de su trabajo y concientizar sobre su importancia (Martín-Ortega y Herman, 2010, pp. 299-300). La Oficina de Asuntos Públicos produce un informe mensual sobre el trabajo del Tribunal, realiza reuniones semanales informativas de prensa, ha distribuido carteles en todo el país explicando quiénes serán procesados y las evidencias que debían ser consideradas por los jueces. Particularmente, en el llamado “Juicio de Duch” se repartieron hojas informativas donde se describían los antecedentes, se incluían fotografías de los abogados y jueces involucrados en el juicio, acompañadas de sus biografías. El Tribunal cuenta con sitios en redes sociales y con una página web (Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia, 2006), donde permite el acceso, entre otros, a comunicados de prensa, transmisión en vivo de videos, información dirigida a los

medios de comunicación, a los archivos de video y fotográficos, a las publicaciones, los discursos y al programa de radio semanal.

Es importante resaltar la labor de las organizaciones de derechos humanos que, debido a la falta de recursos del Tribunal (la propia Oficina de Asuntos Públicos reconoció que no pudo llevar a cabo una estrategia global debido a las limitaciones financieras) (Martín-Ortega y Herman, 2010, p. 302), son las que han logrado maximizar el impacto público al tratar de garantizar la cobertura de los juicios por parte de los medios de comunicación. El Asian International Justice Initiative (AIJI) y el East West Center prepararon informes semanales sobre uno de los juicios, el “Juicio de Duch”, que se difundió a través del canal de televisión CTN todos los lunes al medio día, por lo que además de los asistentes al juicio, aproximadamente el 20 % de la población observó las transmisiones por televisión. Otras organizaciones se han encargado de realizar análisis técnicos sobre las labores de las ECCC, como la organización Cambodia Tribunal Monitor y la Open Society Justice Initiative (OSJI). Varias organizaciones sociales camboyanas han llevado a cabo tareas como foros comunitarios de presentación de las labores de los tribunales.

La presencia de la sociedad civil en las audiencias no fue alta en principio (esto se atribuye, entre otros factores, a que se encuentra a 16 kilómetros de distancia de la ciudad capital de Phnom Penh), aunque se fue incrementando contando con altas cifras de participación en comparación con otros tribunales internacionales. A unas semanas de iniciado el “Juicio Duch” se dispuso de un sistema de buses para transportar a los interesados, tema que fue ampliamente publicitado por la sección de asuntos públicos. Se estima que unas 20.000 personas asistieron a las diversas audiencias (Martín-Ortega y Herman, 2010, p. 303).

5. CHILE

El 11 de septiembre de 1973 se da un golpe de Estado contra el Gobierno democrático del entonces presidente chileno Salvador Allende, luego de lo cual se instaura una dictadura que se extendió hasta 1990, encabezada por Augusto Pinochet.

I. ADOPCIÓN

Deliberación (Lira, 2006)

Los programas de reparación diseñados en Chile desde 1990 han contado con la activa participación de víctimas, organizaciones y ONG de derechos humanos. Los familiares de los ejecutados, detenidos-desaparecidos, y las víctimas de tortura sobrevivientes han estado activamente involucrados en el diseño de los programas que, para estas dos categorías de violaciones, estableció el Estado chileno. La participación ha consistido en críticas a los diseños propuestos (incluyendo la crítica a la exclusión del segundo grupo del programa inicial de reparaciones) y en la presentación de propuestas alternativas. Entre 1999 y 2001 se implementó una Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos que convocó a diversos sectores de la sociedad (organizaciones de derechos humanos, académicos, miembros de la iglesia y de las fuerzas militares) para discutir el diseño de un programa de derechos humanos. Se llegó a un acuerdo, luego de diez meses de trabajo, que condujo a compromisos de parte de la fuerza pública. En junio de 2003, las organizaciones de familiares de víctimas presentaron una propuesta llamada “Verdad, justicia y medidas reparatorias”, que contenía propuestas de distintas medidas de reparación. En agosto del mismo año el presidente de la República de entonces, Ricardo Lagos, presentó una propuesta de reparaciones al país, y de modificación de los programas ya existentes. El presidente recibió cerca de cincuenta propuestas de distintos grupos para presentar estas iniciativas legislativas. Diversos programas fueron adoptados luego de contar con la participación de los sectores beneficiarios de la medida. Esto ocurrió con el programa de reparaciones para víctimas sobrevivientes de tortura y exproisioneros políticos, quienes tuvieron incidencia en la Creación de Prisión Política y Tortura del 2003 que recibió testimonio de víctimas; el programa de reparaciones a exonerados políticos (servidores públicos despedidos masivamente durante la dictadura), que fue producto del trabajo de organizaciones de exonerados (Comando de Exonerados de Chile); y el programa de reparación para los campesinos excluidos de la reforma agraria, que contó con participación de la Iglesia y de organizaciones campesinas. Las organizaciones campesinas incluso participaron en el proceso de identificación de los beneficiarios.

Ratificación (Romero, 2009)

La transición de la dictadura a la democracia en este país se dio a través de distintos mecanismos y con la venia del estamento militar. Se considera, en ese sentido, una transición pactada o bajo tutela de las Fuerzas Militares. Tres plebiscitos son importantes para comprender la transición chilena. El primero, de 1980, nueve años antes de que el general Augusto Pinochet dejara el cargo de presidente, que se realizó para aprobar la Constitución que daría vía a algunas modificaciones de “apertura democrática”. Realmente, la Constitución pretendía reforzar el régimen militar y propiciar su institucionalización con bases supuestamente democráticas. La reforma fue aprobada y Pinochet fue nombrado presidente por un periodo de ocho años. El segundo es de 1988, en el que se preguntó a la ciudadanía sobre la continuidad de Augusto Pinochet en el cargo de presidente. El plebiscito arrojó como ganador el “no”, lo cual implicaba que se debía convocar a elecciones presidenciales en el término de un año. La pérdida de este plebiscito llevó a distintos sectores a ver la necesidad de hacer reformas a la Constitución de 1980; incluso el mismo régimen veía esta necesidad para garantizar su supervivencia y como un medio para evitar demandas de una nueva Constitución. Así las cosas, se presentaron algunos cambios “democratizadores”, consensuados entre el régimen y los partidos de oposición agrupados en la “Concertación de partidos por la democracia”, aunque excluyendo al Partido Comunista, aún ilegalizado. Se convocó así a un tercer plebiscito en 1989 para aprobarlas, tal como ordenaba la Constitución de 1980. Las reformas fueron aprobadas con un 86 % de los votos.

II. IMPLEMENTACIÓN

Verdad

En Chile se utilizaron diversos mecanismos para lograr la verdad y la reparación, entre ellos tres comisiones. La primera, la Comisión Nacional de Verdad y Reparación (CNVR), compuesta por abogados y políticos, tenía por objeto establecer la verdad de lo sucedido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 marzo de 1990, respecto de los detenidos-desaparecidos, ejecutados y torturados con resultado de muerte. La obtención del testimonio de las víctimas dependía de la voluntad de estas de asistir ante

la Comisión.⁵ Igualmente, “solicitó información tanto a organizaciones nacionales como internacionales de derechos humanos, sindicatos, partidos políticos, colegios profesionales, iglesias, embajadas, consulados y otras reparticiones públicas, así como de las fuerzas armadas y del orden” (Guzmán, 2010, pp. 212-213). Sin embargo, en virtud de su mandato, la CNVR no tenía permitido pronunciarse sobre personas determinadas responsables de los hechos. La segunda, la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), presidida por un abogado de la Vicaría de la Solidaridad, organismo de la Iglesia católica, estaba compuesta por abogados, políticos y un médico, tenía como misión esencial y prioritaria completar el reconocimiento de las víctimas que murieron o desaparecieron entre 1973 y 1990. Como función específica, debía promover la reparación del daño moral de las víctimas y otorgar asistencia social y legal a sus familiares; apoyar el proceso de determinación del paradero y de las circunstancias en que desaparecieron y perecieron los detenidos, y formular proposiciones para la consolidación de una cultura de respeto de los derechos fundamentales en el país. Finalmente, la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (CNPPT), conformada por abogados, una psicóloga y miembros de la Vicaría de la Solidaridad, tenía el propósito de identificar a las personas que sufrieron prisión por motivos políticos y tortura, así como proponer las condiciones, las características, las formas y los modos de medidas de reparaciones austeras y simbólicas. Esta comisión “recibió las denuncias siguiendo un formulario preestablecido, investigó con la ayuda de personal letrado los casos, entrevistó a miles de personas y solicitó informes a numerosas entidades; además, oyó el parecer de expertos, recibió visitas de autoridades del Gobierno y desarrolló una nutrida campaña de difusión” (p. 217).

Reparación (Lira, 2006)

En Chile se implementaron varios programas de reparación entre 1990 y 2003 dirigidos a distintos grupos: familiares de detenidos desaparecidos y víctimas de ejecución, exiliados retornados al país, aquellos que dimitieron de cargos públicos por motivos

5 No obstante, la Comisión las convocó para que inscribieran sus casos en un registro y solicitaran una audiencia para ser atendidas.

políticos, campesinos desplazados, entre otros. Inicialmente se creó un programa de reparaciones para los familiares de los ejecutados, detenidos-desaparecidos y víctimas de violencia política. El programa se derivó de las recomendaciones de la CNVR de 1990. Se creó la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación para que ejecutara las recomendaciones de la Comisión, la cual es dirigida por un Consejo conformado por seis personas propuestas por el presidente de la República y ratificadas por el Senado. Dado que las medidas de justicia y reparación han funcionado paralelamente, ha habido disputas sobre la compatibilidad o incompatibilidad entre el beneficio de reparaciones administrativas y reparaciones judiciales en un mismo caso. Las víctimas también han cuestionado que no haya otras medidas de reparación fuera de las materiales, tales como medidas simbólicas. Asimismo, hubo disputas entre víctimas y sectores de derecha chilenos quienes intentaron presentar las reparaciones como privilegios desproporcionados a las víctimas. Por ausencia de participación de las comunidades étnicas (pueblos de origen mapuche) en el diseño e implementación de las medidas de reparación, particularmente las económicas, se detectaron impactos negativos en las redes comunitarias de estos pueblos, quienes conviven en una lógica comunitaria y no monetarizada que sufrió impactos al momento de la recepción de dineros.

Garantías de no repetición

La CNRR formuló varias proposiciones de reparación y reivindicación de las víctimas, entre las que sugirió el restablecimiento público del buen nombre de los caídos a través de monumentos, parques recordatorios y otros proyectos de reparación simbólica (Guzmán 2010, p. 219). En el mismo sentido, la CNPPT recomendó declarar monumentos públicos los principales centros de tortura (p. 223).

El monumento más conocido y de mayor valor simbólico – propuesta acogida por el Gobierno gracias a una idea de organizaciones de familiares de personas detenidas-desaparecidas– se levanta en el Cementerio General de Santiago de Chile, en la forma de un muro cuya lápida lleva inscrito el nombre de todas las personas cuyas vidas segó la represión política, y donde además se han enterrado los restos de las víctimas que se encontraron.

También es importante señalar la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos, del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos y el diseño del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, que a través de un fondo de reparaciones simbólicas ha financiado proyectos a petición de las organizaciones de víctimas y facilitado el apoyo técnico para su realización. En particular, estos proyectos se han materializado en obras que generalmente son elegidas en concursos de arte donde están representadas las víctimas. Finalmente, vale la pena resaltar la existencia de obras privadas –creadas con apoyo financiero del Estado–, tales como el Parque por la Paz, construido donde se encontraba la casa de torturas Villa Grimaldi, que es administrado por una organización de víctimas (Correa, 2011, p. 472).

6. COLOMBIA

Colombia vive hace más de cincuenta años un conflicto armado interno en el que se enfrentan el Estado y distintos grupos guerrilleros, así como grupos paramilitares de derecha con profundos vínculos de complicidad con las fuerzas militares y las élites políticas y económicas. La violencia sociopolítica contra la población civil ha sido una constante en estos años de confrontación. También lo han sido los intentos–no siempre exitosos–de buscar una paz negociada. Varios grupos guerrilleros como el M-19, el EPL y el Quintín Lame negociaron su desmovilización y reincorporación a la vida civil a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa. Por esa misma época, y de nuevo a fines de los noventa, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) – hoy transformadas en el partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, como fruto de los Acuerdos de Paz firmados en 2016– participaron en negociaciones que fracasaron. En los primeros años del siglo XXI, los grupos paramilitares federados en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) negociaron su desmovilización y inserción, pero muchos de sus reductos no se desmovilizaron o se rearmaron, y continúan siendo fuente principal de la violencia política del país. En 2016, tras varios años de negociación, finalmente el Gobierno colombiano logró un Acuerdo de Paz con las FARC, cuyo texto definitivo fue firmado en noviembre y ratificado por el Congreso en diciembre de 2016. Para la fecha de finalización de este informe (enero de 2017), el

Acuerdo no había comenzado a implementarse, por lo cual sus interesantísimos contenidos –muchos dirigidos específicamente a garantizar la participación de las víctimas en los distintos mecanismos de implementación del Acuerdo en materia de verdad, justicia, reparación y no repetición– no podrán ser objeto de descripción y análisis detallado en el presente documento. Este discute únicamente las instancias de participación abiertas durante el proceso de negociación y ratificación del Acuerdo de Paz, así como los principios de participación establecidos por este. De otra parte, en marzo de 2016, el Gobierno colombiano anunció que la fase pública de las negociaciones de paz con el grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN) comenzaría ese año, pero el comienzo de dichas negociaciones fue pospuesto hasta febrero de 2017 por la exigencia del Gobierno de que el grupo liberara personas secuestradas en su poder. Por eso, en este texto solo ofrecemos información muy sumaria sobre lo que el acuerdo base de las negociaciones establece en materia de participación.

I. ADOPCIÓN Deliberación

Con motivo de un proceso de negociación iniciado en 2002 entre el Gobierno nacional y los grupos paramilitares, y ante los constantes reclamos de las víctimas por obtener un rol preponderante en las medidas de justicia, verdad y reparación que estaba adoptando el Estado colombiano, en el año 2010 el Gobierno propuso una ley de reparación para víctimas del conflicto armado ante el Congreso de la República, que tiene como antecedente una iniciativa similar presentada en el Gobierno anterior por el Partido Liberal colombiano, que trabajó con organizaciones sociales desde el 2007. Para la aprobación de la ley que finalmente se logró en el 2011 (Ley 1448), se realizaron varios debates y foros de discusión de los distintos proyectos de ley con amplia participación de organizaciones de derechos humanos y otras organizaciones sociales, principalmente aquellas basadas en la ciudad capital de Bogotá. La participación de organizaciones de base y de víctimas no organizadas fue menor. El Congreso de la República realizó audiencias regionales para escuchar a las víctimas directamente, aunque muchas organizaciones cuestionaron que estos espacios fueron utilizados por los congresistas para hacer proselitismo

electoral, que las víctimas no fueron convocadas para participar en el diseño de la propuesta, sino para hacer observaciones sobre una propuesta diseñada en la capital, y que incluso las observaciones realizadas no eran tenidas en cuenta. De igual forma, muchas organizaciones sociales cuestionaron la apertura de ciertos escenarios de participación (audiencias, foros, congresos) como mecanismos para legitimar la ley bajo el amparo de la apertura participativa, pero que en realidad estaban lejos de serlo. De otro lado, ONG de derechos humanos con sede en Bogotá tuvieron más posibilidades de incidencia y, efectivamente, hubo escenarios de interlocución tanto con los congresistas que apoyaban la iniciativa como con representantes del Estado.

Por otro lado, en septiembre de 2012, el Gobierno colombiano y las FARC acordaron establecer una mesa de diálogo de paz con sede en La Habana (Cuba), la cual tuvo como base el “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.⁶ Ese acuerdo base para las negociaciones contemplaba seis puntos temáticos que deberían ser discutidos por las partes: desarrollo rural, participación política, el problema de las drogas ilícitas, los derechos de las víctimas, el final del conflicto, y la implementación del eventual acuerdo alcanzado. Desde que el proceso de paz inició, se promovieron distintos espacios de participación para las víctimas.

Para comenzar, el acuerdo base de las negociaciones contemplaba explícitamente que la construcción de paz requería del concurso de toda la sociedad, y que las negociaciones y el eventual acuerdo deberían “garantizar la más amplia participación posible”. Para ello, se estableció un mecanismo de recepción de propuestas por parte de la ciudadanía sobre los puntos de la agenda. Sin embargo, en el curso de las negociaciones, y pensando en cómo abordar el punto de la agenda relacionado con las víctimas, las partes acordaron una serie de principios orientadores bajo lo que denominaron “Declaración de principios para la discusión del punto 5 de la agenda: víctimas” (Mesa de Conversaciones, 2014). Uno de los principios adoptados fue justamente el de participación, en el que se estableció que: “La discusión sobre

6 Disponible en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

la satisfacción de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario con ocasión del conflicto, requiere necesariamente de la participación de las víctimas, por diferentes medios y en diferentes momentos” (Mesa de Conversaciones, 2014). En esta misma declaración, las partes solicitaron a la Organización de las Naciones Unidas en Colombia, y al Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia, la organización de foros para que las víctimas expresaran sus puntos de vista sobre el tema de víctimas incluido en la agenda del Acuerdo General. Con base en ello se realizaron tres foros regionales en distintas partes del país (Villavicencio, Barrancabermeja y Barranquilla) y uno nacional que tuvo lugar en la ciudad de Cali. Al foro nacional asistieron 1.457 personas de los 32 departamentos del país, 722 mujeres y 735 hombres, víctimas de diferentes hechos victimizantes (Naciones Unidas y Universidad Nacional de Colombia, 2014). También participaron, de acuerdo con el reporte que realizó Naciones Unidas, delegaciones de distintos sectores sociales y organizaciones de diversa índole: sindicatos, organizaciones campesinas, LGBTI, organizaciones juveniles, representación de grupos étnicos, entre otros. Los foros arrojaron propuestas que fueron enviadas a la mesa de diálogo en La Habana sobre los siguientes ejes: reconocimiento de responsabilidad, satisfacción de los derechos de las víctimas, participación de las víctimas, esclarecimiento de la verdad, reparaciones, garantías de protección y seguridad, garantías de no repetición, reconciliación y enfoque de derechos (Naciones Unidas y Universidad Nacional de Colombia, 2014).

Posteriormente, como parte de la Declaración de principios, y como resultado de los foros, las partes acordaron, de manera expresa, la “participación directa” de las víctimas del conflicto armado interno en la mesa de negociaciones, reconociendo que su voz es un “insumo fundamental” en las discusiones sobre este tema (Mesa de Conversaciones, 2014). Para dar cumplimiento a este acuerdo se pactó invitar a cinco delegaciones de doce personas cada una, para un total de sesenta víctimas. Estas delegaciones viajaron a La Habana entre agosto y diciembre de 2014. La selección de las víctimas que compusieron cada delegación estuvo a cargo de Naciones Unidas y de la Universidad Nacional, las

mismas que organizaron los foros ya mencionados. La visita de cada una de las delegaciones estuvo organizada de manera que cada víctima tuvo quince minutos para dirigirse a las delegaciones tanto del Gobierno colombiano como de la guerrilla de las FARC. Al final de cada ciclo, cada grupo de víctimas emitió una declaración conjunta dirigida a la Mesa, la cual era conocida por toda la sociedad colombiana debido a su divulgación a través de medios de comunicación.

Por último, en los meses finales de las negociaciones, las partes también abrieron espacios de participación directa en la mesa para representantes de minorías étnicas y sexuales, que culminaron en la adopción de un enfoque diferencial de género del Acuerdo, así como en un capítulo étnico que especifica la manera como su implementación respetará los derechos especiales de autonomía y diversidad cultural de los grupos étnicos en sus territorios.

Ninguno de los procesos participativos antes mencionados estuvo exento de crítica. Por una parte, en los foros realizados en Colombia se presentaron discusiones sobre la representatividad de las víctimas que acudieron a dichos espacios a expresar sus opiniones o propuestas. La discusión se profundizó cuando se debió escoger a las personas designadas para ir a La Habana en cada una de las delegaciones. Esta discusión giró alrededor de varios asuntos. Por un lado, un tema álgido consistió en cuál debía ser el criterio para designar a las víctimas que irían a la mesa. Unos consideraban que debía ser la victimización (hechos) lo que determinara la escogencia, en tanto que otros insistían en que el criterio para saber quién debía ir a La Habana tenía que basarse en el victimario. Con ello se volvía al debate sobre el reconocimiento de las víctimas, pues el sector que quería posicionar esta última postura argumentaba que solo las víctimas de las FARC debían acudir a la mesa, en tanto que aquel era el grupo insurgente sentado en la mesa, con lo que se negaba la existencia de víctimas de crímenes de Estado y se afirma la responsabilidad exclusiva del conflicto armado en el grupo guerrillero.

Otro punto de discusión giró alrededor de los temas sobre los que se debían pronunciar las víctimas en los escenarios participativos. Por un lado, ciertos sectores calificaban algunas de las intervenciones de las víctimas en los foros en sentido negativo, afirmando que se estaban “politizando”, refiriéndose con ello a

las posturas que algunas víctimas adoptaron en sus declaraciones respecto del proceso de paz o de otros puntos de la agenda distintos al de “víctimas”. Lo que estaba en disputa era si las víctimas debían pronunciarse solamente sobre aquello que les atañía propiamente como víctimas de una violación de derechos, o si podían expresar posiciones más amplias sobre la dirección que debía tomar el proceso político habilitado por la mesa de diálogos. Finalmente, un tema de disputa giró en torno a la legitimidad de los mecanismos de participación. Algunos sectores pretendieron minimizar el impacto de los foros y de las delegaciones que fueron a La Habana, señalando que en un país que –según registros oficiales– tiene más de siete millones de víctimas, no se podía considerar como participativo un escenario que no lograba convocar ni al 1 % de las mismas.

Sin embargo, dichos escenarios también posicionaron con fuerza la necesidad de dar mayor protagonismo a las víctimas en los diálogos de paz. Las delegaciones de víctimas que acudieron a la mesa de negociaciones en La Habana tuvieron relativamente amplia cobertura en medios, lo que permitió que la sociedad viera a grupos de víctimas manifestándose frente a quienes les habían provocado tanto dolor, y a las partes –insurgencia y Estado–, recibéndolos y escuchándolos. Aunque las sesiones eran cerradas, las víctimas dieron declaraciones a medios de comunicación, lo cual permitió niveles de conexión entre lo que sucedía en Cuba, con la sociedad colombiana. La mayoría de víctimas delegadas expresó satisfacción de haber podido manifestarle a la guerrilla o al Estado colombiano su indignación, rabia o dolor, pero también sus propuestas o puntos de vista sobre el curso de las negociaciones. Aunque no todas las víctimas hacían parte de procesos organizativos, y de hecho las que lo eran no acudieron en representación de sus organizaciones, sí pudieron expresar propuestas que vienen construyendo colectivamente desde hace años a partir de su experiencia de victimización pero también de liderazgo.

Por su parte, la participación directa de los grupos étnicos fue criticada, ante todo, por la tardanza en desarrollarse y por los cortos tiempos dejados para la discusión. A pesar de la insistencia de los grupos étnicos para que, en virtud de su derecho a la consulta previa, sus demandas fueran tenidas en cuenta por los negociadores desde el comienzo del proceso, el espacio de participación

solo fue abierto al final de este y como fruto de la presión cada vez mayor de tales grupos. Aunque lograron el reconocimiento expreso de sus derechos en el Acuerdo de Paz, el procedimiento expedito a través del cual se recibieron y tuvieron en cuenta sus propuestas difiere mucho de los procesos de consulta previa en los que hay mayor lugar a la deliberación.

La importancia de la participación de las víctimas y la sociedad civil en espacios de deliberación no se limitó a la mesa de conversaciones, sino que se convirtió en principio básico y eje transversal del Acuerdo firmado por las partes en septiembre de 2016. De acuerdo con la introducción del texto, “La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos”, lo cual se manifiesta en cada uno de los seis puntos negociados. En efecto, casi todos los mecanismos previstos para lograr la paz contemplan espacios de participación a nivel local o nacional para que la sociedad civil, y en especial las víctimas y los sectores tradicionalmente marginados, participen en su implementación. Asimismo, los mecanismos de implementación promueven la participación de las mujeres y respetan el derecho a la consulta previa de los grupos étnicos. Finalmente, con miras a garantizar que la participación no se limite solo a esos espacios, y que se fortalezca con el tiempo, el Acuerdo dispone mecanismos de apoyo gubernamental para la organización colectiva de las mujeres, el campesinado, los excombatientes y los movimientos sociales que quieran participar en política. La lógica subyacente a la adopción de todos estos mecanismos es la noción de que la democracia colombiana ha sido tradicionalmente excluyente –en especial con los sectores pobres y los movimientos sociales de oposición– y que su apertura requiere de medidas positivas que garanticen un acceso equitativo a los espacios de deliberación y de decisión. En ese sentido, el Acuerdo tiene el propósito, no solo de abrir espacios de participación en los mecanismos de justicia transicional, sino de contribuir con esos espacios a la transformación de las formas tradicionales de participación y de las relaciones de poder que las explican.

Es muy posible que la participación de la sociedad civil juegue un papel aún más importante en las negociaciones de paz entre el Gobierno y el ELN. En efecto, la agenda de la negociación, que fue anunciada al público en marzo de 2016, pero solo empezó a desarrollarse en febrero de 2017, incluye dentro de sus

seis puntos básicos –además de los puntos similares al acuerdo de las FARC relativos a los derechos de las víctimas, el fin del conflicto y la implementación– la participación de la sociedad civil, la democracia para la paz y transformaciones para la paz. Estos tres puntos buscan promover una participación amplia de la sociedad civil durante la mesa de negociaciones que conduzca, entre otras cosas, a garantizar que esta pueda ser sujeto activo en la construcción de la paz y la ciudadanía, que haya garantías para la manifestación pública, y que sus insumos se tomen en cuenta para la elaboración de programas transformadores que permitan superar problemas sociales estructurales.

La apertura de estos espacios de participación está aún en mora por la tardanza de las partes en dar inicio a las negociaciones. En el entretanto, sectores del movimiento social y popular colombiano han comenzado a promover la ampliación de esos espacios a través de la propuesta de crear una “mesa social” que funcione de manera paralela pero articulada con la mesa de negociación, la cual permita que el movimiento social popular debata con representantes del Estado los diversos problemas sociales y políticos del país.⁷

Consulta

En el 2011, el Congreso de la República adoptó la Ley 1448, conocida como “Ley de víctimas y restitución de tierras”. En su articulado, la ley facultó al presidente de la República para adoptar decretos con fuerza de ley sobre medidas de reparación para tres grupos étnicos: pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras, y otro para el pueblo rom o gitano, previa consulta con cada uno de estos grupos étnicos. Lo anterior tiene sustento en el derecho fundamental a la consulta previa sobre las decisiones que afecten a estos grupos étnicos, reconocido en la normatividad colombiana. Frente a pueblos indígenas, el proceso de consulta duró cerca de un año, en un diálogo que incluyó organizaciones indígenas agrupadas en la Mesa Permanente de Concertación y representantes del Gobierno y del Estado colombiano. Cada uno trabajó en la formulación de una propuesta de decreto y, posteriormente, se conformó una comisión técnica entre Gobierno e indígenas para concertar una sola propuesta

7 Para mayor información, consultar Mesa Social para la Paz (s. f.).

que sería llevada a las regiones para ser discutida. Finalmente, se expidió el Decreto 4633 de 2011 en lo que ha sido calificado como un proceso participativo, que dejó como resultado una ley protectora de la diferencia cultural y ajustada a las necesidades de reparación de estos pueblos. Un proceso similar se surtió con las comunidades afrocolombianas, con la coordinación de la Mesa de Organizaciones Afrocolombianas compuesta por las principales organizaciones sociales afro del país, quienes realizaron talleres en varias ciudades del país y un encuentro nacional. El resultado final también fue la expedición de un decreto-ley particular para estas comunidades, el 4635 de 2011, que sin embargo no ha recibido la misma acogida que el decreto para pueblos indígenas. Algunas comunidades afrocolombianas quedaron inconformes con el proceso de consulta, no se sintieron representadas e incluso plantearon la posibilidad de demandar su inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional.

En estas consultas previas el Gobierno buscaba una consulta rápida para cumplir los requisitos constitucionales (Lemaitre, 2013, p. 15). Además, debe tenerse en cuenta que muchos de los temas abordados en los decretos era considerablemente técnicos, ya que hacían referencia a ramas especializadas del derecho y a la justicia transicional. El que la mayoría de los participantes no fueran profesionales arrojó dificultades de comprensión, manifestadas incluso de manera directa en algunas reuniones en las que los participantes pidieron asistentes y tiempo para entender las propuestas del Gobierno (p. 16). Asimismo, la metodología no tuvo en cuenta el tipo de saberes que tenían los participantes (p. 17), y las voces de las víctimas se limitaron, por razones de tiempo y recursos, a comentar sobre los artículos legales y no a expresar sus preocupaciones o hablar de sus experiencias (p. 34).

No obstante, en ambos casos deben resaltarse los usos, por parte de las organizaciones, de espacios de participación, tanto formales como informales, con el Gobierno y entre los líderes, donde se forjaron relaciones de confianza con funcionarios públicos, otros líderes sociales, activistas de las ONG y la red profesional que existe en torno al tema (Lemaitre, 2013, p. 36).

Refrendación

Desde el inicio de los diálogos de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, el Gobierno prometió a la ciudadanía consultar su

voluntad respecto del Acuerdo Final, una vez fuese firmado. En virtud de lo anterior, el Gobierno colombiano promovió ante el Congreso una ley estatutaria que adoptó reglas específicas sobre el mecanismo de participación escogido para consultar la voluntad del pueblo: el plebiscito. La ley fue aprobada en 2015 pero debió ser sometida a revisión por parte de la Corte Constitucional antes de su promulgación. En julio de 2016, la Corte se pronunció y dio viabilidad jurídica al plebiscito. De acuerdo con la norma, el presidente sometería a consideración del pueblo el texto final del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. El Acuerdo se entendería aprobado en caso de que la votación por el “Sí” obtuviera una cantidad de votos mayor al 13 % del censo electoral vigente y superara los votos depositados por el “No”.

El debate sobre la refrendación del acuerdo puso en evidencia varias tensiones. La primera de ellas estuvo relacionada con el mecanismo mediante el cual se le preguntaría al pueblo sobre el Acuerdo Final. Mientras que el Gobierno sopesaba varias opciones entre los mecanismos de participación ciudadana disponibles, pero dirigidos a consultar específicamente sobre el Acuerdo, las FARC insistieron en que la mejor forma de refrendar el Acuerdo Final era mediante la convocatoria a una asamblea constituyente. Los sectores afines a esta postura indicaban que una verdadera transición solo se lograría mediante una necesaria reforma a la Constitución Política. Entre tanto, otros sectores alertaron sobre el peligro y la inconveniencia de dicho mecanismo, pues se podían poner en jaque los mismos acuerdos que podrían ser desconocidos en la Asamblea y, por esto mismo, no parecía la mejor forma de garantizar el acuerdo, pues las discusiones ya dadas en la mesa serían abiertas de nuevo, con un desenlace incierto, esta vez en el seno de una asamblea constituyente cuya conformación podría replicar la actual de las corporaciones de elección popular. Al final, luego de largas discusiones al respecto, y una vez la Corte declaró la constitucionalidad del mecanismo, las FARC aceptaron el uso del plebiscito.

La segunda tensión estuvo relacionada con la representatividad del umbral de votación. Las normas vigentes y generales sobre los mecanismos de participación directa del plebiscito contemplan la existencia de dos umbrales: uno de participación

y otro de aprobación. La ley estatutaria que se promovió para este plebiscito especial contempló solo un umbral aprobatorio del 13 %, lo cual recibió el aval de la Corte Constitucional. Esto suscitó largos debates durante el trámite de la ley estatutaria así como luego del fallo de la Corte. Dicho umbral aprobatorio era inferior al umbral participatorio generalmente utilizado para referendos, pero en la práctica establecía una exigencia similar por ser aprobatorio. Además, no contradecía las reglas existentes, pues estas no prevenían un umbral específico para plebiscitos. A pesar de ello, varios sectores criticaron que se establecieran reglas *ad hoc* en lugar de emplearse las ya existentes, interpretando la estrategia como una forma de reducir las exigencias de aprobación.

Por otro lado, la Corte realizó precisiones que serían importantes para la convocatoria al plebiscito y para lidiar con un potencial resultado adverso. En efecto, la Corte precisó que la decisión del pueblo sería vinculante solamente para el presidente de la República y no para las demás ramas del poder público. En el sentir de la Corte, el plebiscito es un mecanismo que tiene como función preguntar al pueblo por una política de Gobierno, que en consecuencia no tiene efectos distintos a los políticos (es decir, no tiene efectos jurídicos) y, en consecuencia, solo obliga a quien promueve dicha política, que en este caso era la figura del presidente.

Además, la Corte contempló que, para garantizar una participación más efectiva, el Acuerdo Final debería hacerse público una vez el presidente informara al Congreso su voluntad de convocar el plebiscito, se debería dar un plazo mayor al previsto en la norma para la divulgación del texto y se debería difundir teniendo en cuenta a

... todos los habitantes del territorio, incluidos aquellos que viven en las zonas más apartadas del país, así como debe comprender [...] un enfoque diferencial para aquellas comunidades que no utilizan el idioma castellano, así como frente a las personas en situación de discapacidad, al igual que respecto de quienes residen en zonas alejadas del territorio.⁸

8 Corte Constitucional, Sentencia C-379 de 2016, M. P. Luis Ernesto Vargas.

A pesar de las precisiones de la Corte, el Gobierno fue autorizado a convocar el plebiscito el 2 de octubre, es decir, menos de tres meses después de la sentencia que avaló su constitucionalidad y menos de dos meses después de la firma del Acuerdo final. Durante ese periodo, el Gobierno desarrolló labores de pedagogía y difusión del Acuerdo en distintos lugares del país, así como una campaña por el “Sí” a la que se sumaron las campañas paralelas de muchos partidos políticos y sectores sociales fuera de la coalición del Gobierno. Esta pluralidad de campañas se destacó por la diversidad de perspectivas que apoyaban la paz, pero adoleció de problemas de coordinación y de la falta de un mensaje unívoco sencillo y contundente. La oposición a los Acuerdos desarrolló por su parte una activa campaña por el “No” que, a pesar de tener menos recursos, fue más cohesionada, y logró enfocar la discusión en los aspectos más polarizantes del acuerdo, tales como la ausencia de cárcel para los perpetradores de crímenes atroces que confesaran y repararan plenamente a sus víctimas, y la posibilidad de que estos participaran en política. La campaña también fue exitosa porque, tal y como lo aceptó públicamente su jefe después de la votación, incluyó múltiples tergiversaciones sobre lo que decía el Acuerdo.

Aunque algunos analistas manifestaron preocupación sobre el resultado que podría traer el plebiscito, la enorme mayoría de quienes lo apoyaban se sentían confiados de que triunfaría, pues así lo indicaban todas las encuestas. El 2 de octubre de 2016, los ciudadanos acudieron a las urnas y, contra todas las predicciones, ganó el “No” por un estrecho margen (50,21% de los votos) y con altos niveles de abstención (62,9%). Los votos por el “Sí” se concentraron en las áreas periféricas del país, que se caracterizan por la pobreza, la precaria presencia estatal, y la prevalencia del conflicto armado (Fergusson y Molina, 2016). Sin embargo, fue allí también donde la abstención fue mayor (ORP, 2016), en buena medida porque no se ofrecieron condiciones adecuadas para que la gente pudiera acceder a los puestos de votación —entre otras cosas, no se permitió el registro de nuevos votantes antes de las elecciones, ni se garantizó que hubiera mesas de votación en zonas rurales alejadas de las vías de transporte—.

El resultado negativo le exigió a las partes de la negociación buscar alternativas para lograr un nuevo Acuerdo que, sin poner

en riesgo la continuidad del cese al fuego, modificara al menos los elementos del texto que más reticencia habían generado entre los votantes del “No”. Fue así como el Gobierno convocó a los principales voceros políticos de la campaña del “No” a una serie de intensas discusiones, que condujeron a la elaboración de múltiples propuestas de modificación al Acuerdo Final, las cuales fueron posteriormente discutidas en la mesa de La Habana. En menos de dos meses, las partes lograron negociar un nuevo Acuerdo –esta vez “definitivo”, que tuvo en cuenta la gran mayoría de propuestas de la oposición, y que además precisó varios asuntos que generaban polémica y sobre los cuales había pocas expectativas de que pudieran lograrse nuevos consensos. De las más de 400 propuestas hechas por la oposición (*Semana*, noviembre 5 de 2016), solo una fue desestimada por las partes –aquella de proscribir la participación política de los miembros de la guerrilla que han cometido crímenes atroces– porque la consideraban la razón fundamental por la cual la guerrilla había decidido negociar la paz.

Con un nuevo Acuerdo de paz, Colombia enfrentó, una vez más, la pregunta sobre cómo ratificarlo. Voces diversas, no limitadas a la oposición, consideraban importante la ratificación popular directa para dotar de legitimidad política al nuevo acuerdo e impedir la impresión de que los resultados del primer plebiscito se eludirían. Sin embargo, estas voces diferían sobre el tipo de mecanismo de refrendación que debía utilizarse –plebiscito, referendo o cabildos regionales–, el momento en el cual debía llevarse a cabo –antes o después de la implementación del Acuerdo, teniendo en cuenta la urgencia de comenzar la implementación para evitar la ruptura del cese al fuego–, y los contenidos que deberían someterse a ratificación –todo el acuerdo en bloque, por partes, o solo sus elementos más controversiales o menos urgentes–.

Por su parte, el Gobierno y sus bases de apoyo consideraban que una nueva ratificación era muy riesgosa, pues demoraría el comienzo de la implementación del Acuerdo, y podría agudizar la polarización política, así como someter el Acuerdo de Paz a la lógica electoral de las siguientes elecciones representativas (2018). Por esas razones, el Gobierno optó por someter el nuevo Acuerdo a la refrendación del Congreso de la República, con el argumento de que este era el escenario por excelencia de la democracia representativa, y que su ratificación permitiría la implementación

sin demora del Acuerdo. Fue así como, durante dos días, cada una de las cámaras del Congreso discutió el nuevo texto acordado, escuchando a los voceros de todos los partidos políticos con representación en el Congreso, a voceros del “No” que carecieran de dicha representación política, al Gobierno nacional, y a representantes de víctimas. El Acuerdo fue ratificado con amplias mayorías el 30 de noviembre de 2016. Un par de semanas después, la Corte Constitucional avaló el mecanismo indirecto de refrendación popular, al analizar la propuesta de reforma constitucional del Gobierno que le permitiría implementar el Acuerdo de Paz a través de procedimientos legislativos abreviados y de facultades legislativas especiales del Ejecutivo, y que requería de refrendación popular para entrar en vigencia. Según la Corte, la refrendación popular es un proceso complejo, que puede considerarse evacuado si, tras una consulta directa al pueblo, su resultado es tenido en cuenta de buena fe en un contexto en el que se buscan mayores consensos, y que culmina con la ratificación de un órgano de representación como el Congreso.

La ratificación del Congreso y la decisión de la Corte le dieron vía libre al Gobierno para promover la implementación inmediata del Acuerdo definitivo de Paz a través de decretos con fuerza de ley y de la adopción de leyes y reformas constitucionales por medio de procedimientos expeditos.

II. IMPLEMENTACIÓN

Justicia (Comisión Colombiana de Juristas, 2007)

En el marco del proceso de negociación emprendido entre el Gobierno colombiano y los grupos paramilitares en el 2002, se creó un proceso penal especial de reducción sustancial de penas por confesión de crímenes atroces (Ley 975 de 2005). Hubo serios cuestionamientos de organizaciones sociales, particularmente de derechos humanos, así como de víctimas, sobre la voluntad política de los grupos armados de contribuir a la verdad, la justicia y la reparación, y sobre la legitimidad misma del proceso. La ley contempló audiencias de “versión libre” en las que las personas desmovilizadas de grupos armados debían contribuir a la verdad mediante la confesión de los hechos en los que hubieran participado o de los que tuvieran conocimiento. Hubo un importante cubrimiento de los medios de comunicación de las audiencias en los inicios del

proceso. Las víctimas y organizaciones de derechos humanos disputaron el rol preponderante que los victimarios tenían en las audiencias y la manera como utilizaron estos espacios para justificar sus crímenes. Insistieron ante la Fiscalía en que las víctimas y sus representantes deberían ser autorizados para ingresar a las audiencias de versión libre e intervenir directamente en ellas. Igualmente, exigieron que se les diera apoyo económico para acudir a las audiencias y que se adecuaran los espacios para que se hicieran presentes. En un momento avanzado del proceso, la Fiscalía comenzó a hacer transmisión de las audiencias de versión libre en los municipios afectados por la violencia. La apertura de espacios de participación a las víctimas y sus representantes se debió a la movilización política y jurídica de las primeras. Particularmente, la estrategia de promover acciones de “tutela” –un tipo de amparo flexible– de derechos fundamentales, fueron determinantes para lograr la participación de víctimas en la primera etapa del proceso.

Reparación

La ley de reparación a víctimas del conflicto y restitución de tierras del 2011 (Ley 1448) adopta medidas de restitución de tierras, indemnizaciones económicas, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. Para garantizar la participación en la implementación, la ley dispone el deber de avalar la elección de representantes de víctimas en las instancias de decisión previstas, y propone el diseño de espacios de participación en los niveles nacional, departamental y municipal. La Ley de Víctimas creó las Mesas de Participación de Víctimas (MPV) como espacios de trabajo temático y de participación efectiva dirigidos a la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones de la ley en materia de reparaciones. Dicha Ley creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (SNARIV), en el cual tienen asiento las MPV de los niveles nacional, departamental y municipal. El SNARIV cuenta con dos unidades. Una de Víctimas, encargada de aplicar todas las medidas de reparación y asistencia exceptuando la de restitución, conocida como Unidad de Víctimas, y otra específica para tierras, denominada Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras. Las víctimas elegidas por las MPV tienen asiento en ambas unidades. La Unidad de Tierras está dirigida

por un consejo directivo del cual harán parte dos representantes de las víctimas escogidos por la MPV nacional, dos representantes de comunidades indígenas elegidos por la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos Indígenas, y dos representantes de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras. Dentro de la estructura de la Unidad de Víctimas se cuenta con una “subdirección de participación” que tiene como funciones la elaboración de un protocolo de participación, y el diseño de mecanismos que promuevan la participación efectiva, entre otras (Comisión Colombiana de Juristas, 2012).

Sin embargo, el sistema de participación tiene algunos problemas estructurales, no ha podido ser implementado de forma eficiente (Berrío, 2013, pp. 39-40) y, en la práctica, no parece garantizar por sí mismo una comunicación fluida entre las víctimas y el Gobierno –en ocasiones se limita a buscar la aprobación ciudadana de políticas estatales preestablecidas (p. 1)–. Así, varios representantes de víctimas se quejaron de la ausencia de garantías para la participación efectiva en el diseño e implementación de las políticas de asistencia, atención y reparación (p. 5), ya que algunos espacios de participación se redujeron a momentos útiles para cumplir con el requisito formal de participación de las víctimas en aras de validar respuestas estatales prefijadas, como el caso del Decreto 4800 de 2011, el cual fue sometido a un proceso de consulta consistente en la recolección de sugerencias (p. 13).

Muchas de las problemáticas que se presentan se deben principalmente a que hay una falta de coherencia en los tiempos para el diseño de todo lo planeado en la Ley 1448 de 2011, a la debilidad del mecanismo de participación de los representantes y su incidencia en los espacios claves de participación (aquellos comités y consejos directivos en donde se proyectan y se toman las decisiones definitivas sobre la implementación y la ejecución de los programas de asistencia, atención y reparación a las víctimas), a las debilidades de las instituciones locales para garantizar la efectiva participación, y a que la ley no previó ningún mecanismo de transición entre las mesas de participación de población desplazada y las mesas de participación de víctimas del conflicto armado (Berrío, 2013, p. 37). Asimismo, estas mesas no se consideran espacios de decisión determinantes, ya que no tienen la autonomía para tomar decisiones frente al diseño y la implementación

de la política pública de reparación, por lo que se reducen a ser un espacio exclusivamente deliberativo entre las víctimas cuya capacidad decisoria es prácticamente nula. Por su parte, los comités y consejos directivos de entidades gubernamentales en los que se disponen puestos para los representantes de las víctimas, no tienen mecanismos que evalúen el peso de las propuestas de estas en el diseño y la implementación de la política pública, y porque en la conformación de algunos de los comités y consejos directivos el Gobierno ni siquiera está obligado a convocar a los representantes de las víctimas (p. 22).

Garantías de no repetición

A partir de 2004, el Estado colombiano emprendió un proceso de reforma institucional encaminado a satisfacer los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado. El proceso tuvo como origen una decisión de la Corte Constitucional (Sentencia T-025 de 2004) que declaró que la situación de la población desplazada constituía “un estado de cosas inconstitucional” y ordenó al Gobierno desarrollar una política pública coherente y eficaz de atención y protección de los derechos fundamentales de dicha población, los cuales incluyen los derechos que como víctimas del crimen de desplazamiento forzado (y con frecuencia de otros crímenes) tienen a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición. La Corte retuvo su competencia para evaluar el cumplimiento de su decisión por el Gobierno. Como parte del proceso de evaluación, la Corte exigió al Gobierno la presentación de informes periódicos sobre el cumplimiento de la decisión, que son discutidos en audiencias públicas ante dicha Corporación. Igualmente, a partir de 2007, la Corte invitó a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado (CSPPDF), creada por diferentes organizaciones y personalidades académicas y de la sociedad civil,⁹ a participar en el

9 Como señala la página web de la Comisión, en esta participan “el exdefensor del Pueblo y expresidente de la Corte Constitucional, Eduardo Cifuentes; la periodista Patricia Lara, el director Nacional de Pastoral Social de la Iglesia Católica colombiana, monseñor Héctor Fabio Henao; el economista Luis Jorge Garay; el rector de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, José Fernando Isaza; el director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Rodrigo Uprimny Yepes; el presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia [ONIC], Luis Evelis Andrade; la dirigente Rosalba Cas-

proceso de seguimiento como contraparte del Gobierno produciendo informes alternativos sobre el cumplimiento de la decisión y presentándolos en las audiencias públicas. Desde entonces, la CSPPDF ha realizado informes que, a diferencia de los del Gobierno que se enfocan en la oferta institucional, se concentran en la construcción y medición de indicadores de satisfacción de los derechos de la población desplazada. Para la medición, la CSPPDF ha elaborado una importante encuesta representativa de la población desplazada que indaga por el nivel de satisfacción de sus diferentes derechos. De ese modo, la CSPPDF constituye un ejemplo interesante de participación de la sociedad civil en la implementación de una medida de justicia transicional con un alto componente técnico y de producción de conocimiento.

7. CORTE PENAL INTERNACIONAL

El 17 de julio de 1998, la Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas adoptó el Estatuto de Roma, el cual creó la Corte Penal Internacional (CPI). Dicho tratado entró en vigor el 1 de julio de 2002.

I. ADOPCIÓN

Deliberación

El proceso de constitución de la CPI estuvo permeado desde el principio por la participación de organizaciones de la sociedad civil agrupadas en una Coalición por la Corte Penal Internacional (cerca de 2.500 organizaciones), quienes dieron impulso a la idea de la creación de un tribunal internacional para juzgar crímenes internacionales, y participaron en las conferencias que dieron lugar a la adopción del Estatuto de Roma, superando incluso el número de delegados de los propios Estados. El activismo de la sociedad civil fue importante para el desarrollo de la conferencia,

tillo de la organización AfroAmérica XXI; el profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Orlando Fals Borda (qepd); el presidente de la Corporación Viva la Ciudadanía, Pedro Santana, y el profesor de la Universidad Nacional y presidente de [la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento] Codhes, Marco Romero. La Comisión cuenta con el acompañamiento internacional de la Premio Nóbel de Paz Rigoberta Menchu, la Organización Plan Internacional y el exrepresentante del [Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados] ACNUR en Colombia Roberto Meier”.

e incluso algunas de las previsiones del Estatuto de Roma pueden ser atribuidas a la Coalición.

II. IMPLEMENTACIÓN *Justicia (Haslam, 2011)*

Distintos artículos del Estatuto de Roma permiten la participación de la sociedad civil; entre ellos el 15, que admite que una de las fuentes de búsqueda de información de los crímenes sean las ONG, y el 44, que permite que miembros de las ONG asistan directamente el trabajo de la CPI. Asimismo, las “Reglas de procedimiento y prueba” de la CPI permiten a las organizaciones presentar *amicus curiae* y conceden el estatus de observadores a ciertas categorías de ONG. Incluso el rol de la Coalición ha sido determinante en el apoyo a la labor de la Corte, promoviendo la ratificación del Estatuto por parte de los Estados, cuestionando la oposición de Estados Unidos, entre otras. Esto ha generado debates sobre la “delegación” de funciones de la Corte en organizaciones y la necesidad de que estas guarden “independencia” frente a las labores de este tribunal. Sin embargo, algunos críticos aseguran que la CPI ha privilegiado la participación de la sociedad civil organizada sobre la de las víctimas como tal. En ese sentido, algunos interpretan que la Corte ha dado demasiado espacio a la “institucionalización” de la sociedad civil (a las organizaciones), y, por el contrario, ha dado poca participación a las víctimas.

Frente a la participación de las víctimas, el Estatuto de Roma la permite en todas las etapas del proceso penal, aunque con autorización de la Corte y con el acompañamiento de sus representantes (art. 68.3 ER). Sin embargo, en la práctica, la participación de las víctimas no ha sido la esperada, pues requiere una representación legal muy cualificada, muchas veces lejana debido a barreras del lenguaje, etc. Algunos grupos han llamado a la Corte a bajar los estándares exigidos para la representación legal. Otros cuestionamientos frente a la participación de las víctimas han sido la complejidad del formato de aplicación para el reconocimiento de víctima, la falta de ayuda legal y económica para realizar la aplicación, y la falta de medidas de protección. Las decisiones de la fiscalía o de la Corte también podrían tener impactos negativos en la participación; por ejemplo, algunos consideran problemáticas las acusaciones restrictivas por parte de la fiscalía debido a

que la participación de las víctimas solo se reconoce si la persona puede demostrar que fue víctima del cargo imputado. Las limitaciones a la participación de las víctimas salieron a la luz en el caso de Uganda: aunque la sociedad ugandesa mostró reticencia a la intervención de la Corte desde el principio, 49 personas aplicaron para ser reconocidas como víctimas dentro del proceso en 2006, pero casi un año después se decidió la participación de solo cuatro de ellas, alegando sobre las demás cuestiones pendientes relacionadas con la prueba de la identidad.

8. EL SALVADOR

Desde 1980 se desarrolló una guerra civil entre el Estado salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que terminó con los Acuerdos de Paz firmados en Chapultepec (México) el 16 de enero de 1992.

I. IMPLEMENTACIÓN

Garantías de no repetición

Dentro de los mecanismos establecidos para superar el conflicto se determinó la reforma de las Fuerzas Armadas, buscando redefinir la doctrina militar, la reestructuración operacional y organizativa del ejército, la reducción de la tropa, la depuración del cuerpo de oficiales y la modificación de la educación militar. La nueva doctrina militar atribuyó a las Fuerzas Armadas una función más restringida, limitada a la defensa de la soberanía nacional y de la integridad territorial en caso de una agresión externa.

Para realizar la tarea de depuración se creó, a través de un acuerdo presidencial, una Comisión *ad hoc* para la Depuración de la Fuerza Armada, la cual estuvo integrada por tres personas nacionales de reconocida independencia de criterio e intachable trayectoria democrática (Martínez, 2010, p. 308), nombradas por el Secretario General de las Naciones Unidas, y contó con el acceso a las deliberaciones de dos oficiales de las Fuerzas Armadas, nombrados por el presidente de la República.

La Comisión inició su labor el 19 de mayo de 1992, y se desarrolló en un periodo de cuatro meses, que representó una dificultad –solo alcanzó a investigar al 11 % de los mandos militares–, aunada a

... la limitada información que, con bastante retraso, brindó la fuerza armada y el hecho de que –dentro de la escasa información recibida– no se haya incluido registro alguno sobre hechos contra la vida, la libertad, la seguridad y la integridad física de la población civil [...] En síntesis, desde su inicio, la institución militar opuso resistencia a este esfuerzo”. (IDHUCA, 2002, p. 46)

No obstante, debe resaltarse el hecho de que el proceso de depuración haya incluido al cuerpo de oficiales. El informe de la Comisión tuvo carácter confidencial y el 23 de septiembre de 1992 fue entregado al Secretario General de la ONU y al presidente de la República.

Junto con el proceso de depuración se llevó a cabo un proceso de concentración de los miembros del ejército y de la guerrilla, para el posterior desarme y desmovilización del FMLN y la reducción a más de la mitad de las tropas de las Fuerzas Armadas.

9. ESPAÑA

En 1939, luego del golpe de Estado de 1936, se estableció un régimen dictatorial en cabeza de Francisco Franco, cuya muerte en 1975 marcó el final de ese periodo y el inicio de la transición hacia la democracia.

I. ADOPCIÓN

Ratificación

En 1975, y tras la muerte del general Francisco Franco, el Consejo de Regencia fue establecido para asumir las funciones de gobierno y propiciar la transición de la dictadura franquista a la instauración de un Estado social de derecho en España. Distintos partidos políticos concertaron la propuesta de la octava Ley Fundamental del Reino (respetando el régimen franquista), luego conocida o aprobada como Ley para la Reforma Política. La ley fue aprobada por las cortes y sometida a un referendo popular en diciembre de 1976; esta derogaba el sistema político franquista y convocaba a elecciones democráticas que se celebraron ese mismo año. La ley fue aprobada por el pueblo español mediante el referendo celebrado el 15 de diciembre de 1976, y promulgada en 1977. La participación fue del 77,8 % del censo de la población, y el 94,45 % de votantes apoyaron el “sí”, mientras que el “no” obtuvo apenas el 2,57 %, y se situó incluso por debajo del

voto en blanco (2,98 %). La participación eficaz y decidida de la prensa fue uno de los supuestos fundamentales que permitieron la transición a la democracia. Durante este periodo se hizo cargo de funciones que sirvieron de plataforma para el lanzamiento de aires democráticos. Así, diariamente se publicaron diversas ideas sobre el futuro político de España. Fue tan importante su labor, que “ante la ausencia de otros órganos de expresión, la prensa se convierte en lo que se ha denominado el *Parlamento de Papel*” (Oneto, 1982, citado en Farias, 1999, p. 76). El debate político que se estableció a través de sus páginas permitió la apertura hacia un pluralismo periodístico, puesto que se incluyeron actores políticos hasta entonces prohibidos que pasaron a ser “tolerados” y, finalmente, reconocidos por la ley.

Sin embargo, es preciso aclarar que no toda la prensa impulsaba la misma tendencia, ya que había quienes apoyaban la continuidad con reformas parciales (*Pueblo y El Alcázar*) o estructurales (*ABC*), los que evitaban una oposición abierta al régimen pero estaban a favor de la apertura política y reformas estructurales (*Informaciones, Ya y La Vanguardia*), y quienes abiertamente impulsaban la terminación del franquismo como sistema político (*Revista Cambio 16*) (Zugasti, 2008, p. 55).

En ese sentido, los medios de comunicación proporcionaron nuevas formas de interpretar la realidad y, particularmente, lograron convertirse en la conciencia crítica del proceso de reformas democráticas de la transición, y en medios de presión para acelerar dicho proceso ante los riesgos de hacer excesivas concesiones a los sectores más conservadores del franquismo, todavía operantes y presentes en las instituciones políticas que se trataba de sustituir (Zugasti, 2008, p. 67).

10. GUATEMALA

En Guatemala se desarrolló un conflicto armado interno que inició en 1960 y culminó con los acuerdos de paz de diciembre de 1996 entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). El acuerdo definitivo de paz se firmó el 29 de diciembre de 2006.

I. ADOPCIÓN

Ratificación (Hernández, 1999)

Los acuerdos de paz se introdujeron en la Constitución mediante reformas que luego fueron sometidas a consulta popular (cerca de 50 reformas). La consulta contenía cuatro preguntas relacionadas con las siguientes materias: nación y derechos sociales, ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial / administración de justicia. Las reformas constitucionales no fueron aprobadas. El abstencionismo fue el ganador de la jornada (solo el 18 % de las personas empadronadas votaron), y el “no” a las cuatro preguntas ganó entre los votantes, aunque por poca diferencia frente al “sí”. Según los resultados por departamentos, el “sí” ganó en aquellas zonas más afectadas por la violencia durante las décadas de los ochenta y noventa, en tanto que el “no” ganó en zonas afectadas en los inicios de la violencia, en la década de los sesenta.

El “no” ganó en la ciudad capital, casi triplicando al “sí”, lo cual se consideró como un factor determinante para el fracaso de la consulta, ya que la capital concentraba el 26 % del electorado y la votación fue del 20 %. Como explicación frente al triunfo del “no” en la consulta se arguye la compleja presentación de las reformas sumada a la falta de herramientas comunicativas de todo tipo (la privilegiada fue la escrita y no se hizo uso de estrategias audiovisuales) o de debate público. Esto habría tenido un impacto particularmente en comunidades analfabetas. En la misma línea, la pérdida de la consulta también se atribuye a la falta de publicidad del proceso y a la falta de información sobre las reformas constitucionales que estaban en juego.

El debate sobre aquellos que favorecían el “sí” y los que favorecían el “no” se concentró en la capital entre clases altas y medias y en debates de prensa (editoriales, columnas de opinión). Los debates no estuvieron exentos de polarización y además de racismo contra las comunidades indígenas, quienes han sufrido una exclusión histórica y fueron las más afectadas por la violencia. De otro lado, también se argumentó el temor de que la consulta (generalmente con poca votación) se siguiera utilizando como medio para reformar la Constitución cuando lo que se requería era de una Asamblea Constituyente con más espacio participativo, más deliberación e información. Encuestas de opinión realizadas luego de la consulta arrojaron como respuesta a la pregunta

sobre el por qué ganó el “no”, la “falta de información” (37 % de los encuestados). Asimismo, cuando se preguntó si el próximo Gobierno debería seguir con el proceso de paz, el 83 % de los encuestados respondió positivamente.

II. IMPLEMENTACIÓN

Verdad (Hayner, 2011)

La Comisión de Clarificación Histórica funcionó entre 1997 y 1999. Fue adoptada en los procesos de paz de Oslo en 1994, aunque inició labores tres años después. El diseño de la Comisión se inspiró en la Comisión de la Verdad de El Salvador; sin embargo, tuvo una fuerte influencia del estamento castrense que presionó para que, a diferencia de la comisión de El Salvador, no se mencionaran los nombres de perpetradores. Hubo una fuerte oposición de la sociedad civil a los términos en los que quedó circunscrito el trabajo de la Comisión, particularmente por la falta de mención de los nombres de perpetradores y su total desconexión con procesos judiciales. La Comisión hizo un trabajo de terreno importante, tomando declaraciones en regiones aisladas donde las personas muchas veces ni siquiera sabían que se había firmado la paz. La Comisión incorporó el trabajo de organizaciones de derechos humanos. Además, la sociedad civil emprendió acciones alternativas de esclarecimiento histórico, entre las cuales se destaca el Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (Remhi), liderado por la Iglesia católica, el cual incluyó trabajo de campo y documentación, y fue objeto de ataques y persecuciones. Algunos de sus miembros fueron asesinados al presentar sus conclusiones. Hubo niveles de colaboración entre las iniciativas oficiales y no oficiales.

Garantías de no repetición

Como consecuencia de los cambios generados por la Constitución de 1985 surgieron varios elementos que matizaron el escenario político, tales como la actividad de las organizaciones sociales en contra de la militarización y las violaciones de los derechos humanos (Aragón, 2000, p. 9). En el marco del proceso de paz se definieron como ejes de los debates diversos temas, en los que se incluía el fortalecimiento del poder civil y la desmilitarización, con el objetivo de desarticular la estructura de los poderes fácticos que se crearon en el país, empoderar a la sociedad civil,

construir ciudadanía y transformar sus relaciones con el aparato gubernamental de verticales a horizontales.

Como parte de los compromisos asumidos entre la UNRG y el Gobierno se determinó la necesidad de una reforma constitucional encaminada a modificar la desigualdad étnica, el fortalecimiento de los espacios de representación civil en el Congreso de la República, la lucha contra la corrupción en el organismo judicial, y “la modernización política del Estado en términos de la desmilitarización del poder público por medio de la supresión del Estado Mayor de Defensa Nacional (institución encargada de dirigir las actividades de inteligencia contrainsurgente)” (Aragón, 2000, p. 15). Dicha reforma se adelantó en medio de reservas establecidas por la presidencia del Congreso, que decidió crear una la Instancia Multipartidaria, con participación exclusiva de los partidos, aunque dejando abierta la posibilidad de que organizaciones de todo tipo presentaran sus propuestas de reforma, lo que se tradujo en una respuesta muy positiva de las organizaciones de la sociedad civil. En total se presentaron 27 propuestas, incluidas las de organizaciones de la sociedad civil (Aragón, 2000).

Mediante el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil (AFPC), y la función del ejército en una sociedad democrática, las partes pactaron varios compromisos tendientes a modificar el papel que desempeñaron las Fuerzas Armadas durante el conflicto, y el papel institucional que deberían cumplir en una situación de democracia y paz. Lo que se buscaba era que estas actuaran bajo principios democráticos –incluida la subordinación al poder civil– y lograr su eficacia en la tarea de proteger a la sociedad.

Dentro de ese marco se planteó una reforma al sistema educativo militar en Guatemala para que fuera

... congruente, en su marco filosófico, con el respeto a la Constitución de la República y demás leyes, con una cultura de paz y convivencia democrática, con la doctrina definida en el [...] Acuerdo, con los valores nacionales, el desarrollo integral del ser humano, el conocimiento de [la] historia nacional, el respeto de los derechos humanos, la identidad y derechos de los pueblos indígenas, así como la primacía de la persona humana. (Universidad Rafael Landívar, Ministerio de Educación, ASDI, Secretaría de la Paz, 1998, p. 152)

Asimismo, la reducción de los efectivos del ejército (de 54.875 en enero de 1996 se pasó a 15.500 en junio de 2004) (Aguilera, 2006, p. 18) y del presupuesto militar.

11. HUNGRÍA

Con la caída de su aliada Alemania en la Segunda Guerra Mundial, el país fue invadido por tropas rusas, a partir de lo cual se instauró un régimen comunista, y en 1949 se proclamó la República Popular de Hungría, que perduró hasta 1989 cuando se transformó en la República Democrática de Hungría.

I. IMPLEMENTACIÓN

Garantías de no repetición (UNDP, 2006)

El proceso de purgas en este país no fue discutido en 1989 cuando se dieron las negociaciones para hacer el tránsito de un régimen comunista a uno de democracia liberal. Fue en 1994 cuando inició un proceso de purgas debido al temor de que miembros de seguridad del régimen comunista continuaran teniendo influencia en la esfera pública. El pedido de una política en este sentido vino directamente de la sociedad húngara, que en encuestas entre 1992 y 2002 mostró consistentemente su apoyo a este tipo de medidas, apoyando la exigencia de hacer pública la información obtenida por agentes secretos. Desde 1990 hubo iniciativas en el parlamento tendientes a una política de lustración, la cual se adoptó en 1995, aunque la Corte Constitucional declaró inconstitucionales las principales provisiones de la ley. En 1996 se emitió otra ley para subsanar las deficiencias de la anterior, que fue complementada por otras en 2000 y 2001. La ley del 2000 preveía la lista de aquellos que debían entrar en el proceso de lustración. La comisión de 1994 estaba compuesta por tres miembros nominados por el Comité de Seguridad Nacional junto con el presidente de la Corte Suprema de Justicia, todos nombrados por el Parlamento.

12. IRLANDA DEL NORTE

Durante la segunda mitad del siglo XX se presentó un conflicto entre quienes promovían la independencia de Gran Bretaña (en su mayoría católicos) y quienes abogaban por permanecer como parte de la unión (en su mayoría protestantes). El conflicto terminó formalmente el 10 de diciembre de 1998 con la firma del Acuerdo de Viernes Santo.

I. ADOPCIÓN

Ratificación (Brown, 2012; Lundy y McGover, 2008)

El acuerdo suscrito por los partidos de Irlanda del Norte en 1998, refrendado por los gobiernos británico e irlandés para poner fin al conflicto, conocido como el Acuerdo de Viernes Santo o Acuerdo de Belfast, fue sometido a referéndum en la República de Irlanda y en Irlanda del Norte (parte del Reino Unido). En el primer caso el referendo se centraba en aprobar las reformas necesarias para adecuar la Constitución del Estado irlandés al Acuerdo; en el segundo se refería a la aprobación o reprobación del acuerdo. El acuerdo incluyó puntos sobre la instalación de instituciones democráticas en Irlanda del Norte (asamblea legislativa autónoma); órganos de cooperación conformados por personal de Dublín y Belfast (gobiernos de Irlanda e Irlanda del Norte) que monitorearan los acuerdos; instalación de un Consejo Británico-Irlandés que incluía las asambleas de Irlanda del Norte, Escocia, Gales, la isla de Man y las islas del canal de la Mancha; desarme de grupos paramilitares que operaban en Irlanda del Norte y medidas para las víctimas de la violencia; desmilitarización de Irlanda del Norte por parte de Gran Bretaña; reforma de la policía de Irlanda del Norte así como del sistema penal; emprendimiento de programas de excarcelación de presos; respeto de los derechos humanos. La participación en el referéndum fue alta, particularmente en Irlanda del Norte, donde cerca del 81 % del padrón electoral votó el instrumento; el “sí” ganó con un 71 %. En la República de Irlanda participaron cerca del 56 % de las personas registradas en el padrón electoral; la victoria fue para el “sí” con un 94 %.

13. MARRUECOS

Con la independencia del país en 1956 se instaura una monarquía constitucional en cabeza de Hassan II, que gobernó el país desde 1960 y hasta la fecha de su muerte en 1999. Durante este periodo, conocido como “los años de plomo”, se cometieron graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos en Marruecos y en Sahara occidental.

I. ADOPCIÓN

Deliberación (Hayner, 2011)

A comienzos de la década de los noventa se inicia en Marruecos un proceso de reconciliación, el cual se materializó en reformas constitucionales tendientes a crear una alternancia en el Gobierno y la adopción de normas sobre Estado de derecho y derechos humanos. De especial relevancia fue la creación del Consejo Consultivo de Derechos Humanos (CCDH). Dicho proceso logró que los ciudadanos tuvieran conciencia de la importancia de su participación en el manejo de los asuntos públicos, lo que contribuyó a la consolidación de las libertades de expresión y asociación.

Las organizaciones de derechos humanos tuvieron un rol importante en el momento de decidir el establecimiento de la Comisión de la Verdad. Se realizó una conferencia con participación de nacionales y extranjeros para discutir los términos de la Comisión de la Verdad, que recibió el nombre de Instancia Equidad y Reconciliación (IER).

II. IMPLEMENTACIÓN

Verdad

El 6 de noviembre de 2003 fue creada la Instancia Equidad y Reconciliación (IER) por el rey Mohamed VI en virtud de las recomendaciones del Consejo Consultivo de Derechos Humanos (CCDH). Fue la primera Comisión de la Verdad en los países árabes. Se instaló oficialmente el 7 de enero de 2004 y culminó sus labores en el 2006. Estaba compuesta por un presidente y 16 miembros (entre abogados, académicos y ex prisioneros políticos), la mitad de ellos provenientes del CCDH. Tenía tres grupos de trabajo permanentes: investigación, estudios y búsquedas, y reparaciones (Hayner, 2011).

En sus estatutos se especificaba su misión, violaciones objeto de su competencia (casos de desaparición forzada y detención arbitraria que revistieron un carácter sistemático o masivo) y la organización de su trabajo. Tuvo 23 meses para examinar el periodo comprendido desde 1956 (independencia del país) hasta 1999 (fecha en la que se aprobó la creación de la Instancia de Arbitraje Independiente encargada de indemnizar a las víctimas de las desapariciones forzadas y de las detenciones arbitrarias), el periodo más largo que una comisión de la verdad haya debido trabajar.

La IER se dedicó en un primer momento a estudiar la admisibilidad de las 20.046 peticiones recibidas, de las cuales 16.861 cumplían con tal condición, ya que muchas otras se referían a las mismas personas o no contenían información suficiente. Al abrir un expediente por cada petición admitida se completó la información a través de visitas a las regiones, en donde se realizaban audiencias directas con las personas afectadas, envío de cartas a los peticionarios solicitando que completaran la información, encuentros en la sede, entre otros.

En el transcurso de esa etapa se contó con la colaboración de profesores e investigadores universitarios y abogados que trabajaron bajo la supervisión del grupo de trabajo encargado de la reparación. En la evaluación sobre las desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias realizó investigaciones (recogida de testimonios, audiencias públicas de las víctimas, algunas televisadas por medios de comunicación públicos, y audiencias a puerta cerrada con testigos y antiguos responsables, del examen de archivos oficiales y de la recolección de datos de todas las fuentes disponibles) y contactos con los poderes públicos, las víctimas, sus familias o sus representantes, y las organizaciones no gubernamentales interesadas. Sin embargo, la Comisión tuvo una relación tensa con las organizaciones de la sociedad civil, particularmente por la falta de poderes investigativos y el impedimento de mencionar el nombre de los perpetradores. De manera alternativa a la Comisión oficial, la Asociación de Derechos Humanos de Marruecos adelantó audiencias públicas donde las víctimas sí podían mencionar el nombre de los perpetradores.

En materia de reparaciones acogió las solicitudes de las víctimas de las graves violaciones de derechos humanos o de sus familiares; particularmente, al momento de elaborar el enfoque y la política de reparaciones, la IER tuvo en cuenta las opiniones de diversas organizaciones de derechos humanos. En sus conclusiones realizó recomendaciones tendientes a preservar la memoria, garantizar la no repetición de las violaciones, borrar las secuelas, restablecer y reforzar la confianza hacia las instituciones y el respeto de las normas y los derechos humanos. Respecto a la rehabilitación, consideró que se enmarca en el derecho a que se establezca la verdad y la preservación de la memoria, por lo que consideró necesario que se adoptaran medidas de reparación

comunitaria (teniendo en cuenta que en algunas regiones y comunidades se presentaron violaciones colectivas, lo que contribuyó a su exclusión y marginalización) y con enfoque de género (considerando la situación de las mujeres que padecieron graves violaciones). En lo atinente a las reparaciones comunitarias, la IER organizó o participó en seminarios en diversas ciudades y regiones (Alhucemas, Errachidia, Figuig, Khénifra, Marrakech, entre otras), organizó un foro nacional sobre la reparación con más de 200 asociaciones y 50 expertos nacionales e internacionales, y celebró varias reuniones de concertación con los poderes públicos y los actores de la sociedad civil.

Es necesario tener en cuenta las dificultades a las que se enfrentó la IER debido a la ausencia de documentación fiable y de trabajos académicos acerca de la historia contemporánea de Marruecos, aunado a la fragilidad e imprecisión de ciertos testimonios orales, el estado deplorable de los archivos nacionales, la cooperación desigual prestada por los cuerpos de seguridad y el rechazo frontal de ciertas personas a colaborar (Consejo Nacional de Derechos Humanos, 2006, p. 12). Por estas razones, para la IER fueron fundamentales las audiencias públicas de las víctimas –difundidas en los diferentes medios de comunicación–, sus testimonios, los foros académicos y las decenas de seminarios organizados por la Instancia o las ONG, lo que además amplió el debate público sobre más de medio siglo de historia marroquí (p. 40).

14. PERÚ

Perú vivió un conflicto armado interno que inició en 1980 y se extendió casi hasta el final de la década de los noventa, protagonizado por las fuerzas armadas, grupos paramilitares y grupos guerrilleros, y un gobierno autoritario.

I. ADOPCIÓN *Deliberación*

El junio de 2001, luego de que Alberto Fujimori renunciara a la presidencia desde Japón, y en la etapa de transición democrática iniciada con el gobierno del presidente Valentín Paniagua, el Estado peruano creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Uno de sus mandatos fue elaborar propuestas de reparación y dignificación de las víctimas fin de esclarecer las violaciones

de los derechos humanos producidas desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000,¹⁰ en el marco del conflicto interno, así como promover la reconciliación. La CVR estuvo conformada inicialmente por siete miembros, pero después se aumentó su número a doce. La Comisión estuvo compuesta por rectores universitarios, congresistas, representantes de ONG, miembros de comunidades religiosas y un teniente general retirado (Caro, 2010, p. 369). El plazo con el que contaba para expedir su informe era de 18 meses, prorrogables por 5 más. Finalmente, entregó su informe el 28 de agosto de 2003, es decir, después de dos años de haber iniciado su mandato. Para presentar sus recomendaciones, la CVR abrió un proceso participativo al que convocó organizaciones de víctimas y de derechos humanos. El proceso consistió en el diálogo, la consulta y la retroalimentación de las propuestas. Así, el Plan Integral de Reparaciones (PIR) es producto de un proceso político de consulta, intercambio de posturas y negociaciones entre el Gobierno y las organizaciones.

II. IMPLEMENTACIÓN

Verdad

Para el desarrollo del trabajo de la CVR fue preponderante recoger la voz de las víctimas. La Comisión realizó audiencias públicas (las cuales causaron un gran impacto), en las que recibía directamente testimonios tanto de las víctimas como de los testigos de las graves violaciones de derechos humanos cometidas; recogió testimonios (González y Varney, 2013, p. p. 15), y creó una base de datos con experiencias de otras Comisiones de la Verdad como la de Sudáfrica, lo cual le permitió “observar la caracterización de la población victimizada en el país según sexo, edad, lugar de procedencia, nivel de instrucción, tipo de violación sufrida” (Caro, 2010, p. 372). En la formulación de recomendaciones, la CVR tuvo varias dificultades, por lo que el papel de las organizaciones de derechos humanos y de víctimas fue imprescindible para la realización de las propuestas.

10 Particularmente, analizar las condiciones políticas, sociales y culturales que ayudaron a la violencia, contribuir al esclarecimiento de las graves vulneraciones de derechos humanos, realizar propuestas de reparaciones y reformas, y establecer mecanismos de seguimiento a las recomendaciones que realizara.

A partir de una investigación conjunta sobre reparaciones realizada en 2002 entre la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh) y el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), se abrió un importante debate al respecto por parte de las ONG, puesto que no era un tema suficientemente claro ni desarrollado. Así,

... la Asociación Paz y Esperanza, la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS), la CNDDHH y la Defensoría del Pueblo, congregadas en el Grupo de Iniciativa (integrado por diez instituciones bajo el nombre de Grupo de Trabajo sobre Reparaciones, GTR), empezaron a tener reuniones seguidas con la CVR en las que trataban este asunto. [En las reuniones] se hizo patente la necesidad de desarrollar y mantener relaciones directas con los afectados, pues ellos no solamente iban a ser los destinatarios de dichas medidas de reparaciones sino que serían los principales aliados para reclamar y defender su implementación después de la CVR. (Guillerot y Margarell, 2006, p. 103)

Así, por ejemplo, del 6 al 9 de noviembre de 2002 se realizó el II Encuentro Internacional “Sociedad civil y comisiones de la verdad: hacia la reparación integral de las víctimas y el seguimiento de las recomendaciones de la CVR”, en la que se aprobó el documento “Criterios básicos para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú”, en el cual se trazaban unos objetivos generales, beneficiarios, medidas concretas de reparaciones y estrategias –políticas y financieras– para el diseño e implementación del Programa de Reparaciones. Como resultado de estas actividades, en enero de 2003 la CVR decidió crear el Grupo sobre el Plan Integral de Reparaciones (GPIR), en el que participaba como uno de sus integrantes el GTR; asimismo, otros miembros de este fueron consultores. Sin embargo, por la premura del tiempo (la CVR debía entregar su informe en julio de ese año), el GTR siguió desempeñando un papel fundamental de apoyo en el diseño del Plan Integral de Reparaciones (PIR); así, logró que del 4 al 6 de abril de 2003 se realizara un taller para la implementación de este, en consulta con las víctimas, reconociéndoles su calidad de actores y su capacidad de propuesta y aporte; y la participación de organizaciones de víctimas, integrantes de ONG, del GTR, de la CVR y del ICTJ. Así, el PIR “ha sido concebido esencialmente como un proceso político de organización de consensos y de negociación, con intercambios, diálogo y acercamiento de posiciones entre la

CVR, las ONG y las organizaciones representativas de las víctimas. El PIR es el resultado de este proceso de triangulación de trabajo” (Guillerot, 2003, p. 84).

Reparación

La CVR diseñó una política nacional de reparaciones que tiene componentes de reparación simbólica y material, así como medidas individuales y otras de carácter colectivo. En concreto tiene siete programas: reparaciones simbólicas, salud, educación, restitución de derechos ciudadanos, acceso habitacional, económicas y colectivas. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que las violaciones afectaron diversas dimensiones de la población, por lo que el PIR fue diseñado para implementarse a través de cinco enfoques transversales: psicosocial, participativo, intercultural, de equidad de género y simbólico (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003, pp. 156-159).

El órgano creado para dar seguimiento a todas las recomendaciones de la CVR fue la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional (CMAN), encargada del seguimiento a las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional. La CMAN es un órgano colegiado integrado por 13 miembros, 9 representantes de diferentes ministerios (Justicia, Salud, Educación, Defensa, Interior, Agricultura, Energía y Minas, Trabajo y la Presidencia del Consejo de Ministros) y 4 representantes de organizaciones de la sociedad civil (Asociación de Decanos de Colegios Profesionales, la Asamblea Nacional de Rectores, la Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo - ANC8, y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos - CNDDHH) (Paredes y Correa, 2011, p. 7). Otro órgano del programa de reparaciones es el Consejo de Reparaciones (CR), cuya función exclusiva es hacerse cargo del Registro Único de Víctimas (definir quiénes se consideran víctimas para objeto de las reparaciones). El CR está compuesto por miembros de las fuerzas armadas, miembros de organizaciones de derechos humanos y empresarios.

Desde el 2006 se hizo énfasis en la implementación del programa de reparaciones colectivas (PRC), que se privilegió sobre

políticas de reparaciones individuales. La CMAN priorizó dentro del PRC a las comunidades campesinas, indígenas y a los centros rurales afectados por la violencia: su autonomía, autoridad comunal, propiedad y uso de la tierra, capacidad productiva, entre otros aspectos de la vida social, se vieron afectados. Por tanto, el objetivo del programa de reparaciones era

... contribuir a la reconstrucción y consolidación de la institucionalidad colectiva de las comunidades, asentamientos humanos y otros centros poblados que como consecuencia del periodo de violencia perdieron parcial o totalmente su infraestructura social y física, y compensar la descapitalización sufrida por poblaciones enteras, poniendo a su alcance recursos técnicos y de capital para su reconstrucción integral. (Guillerot y Margarell, 2006, p. 47)

La metodología de intervención diseñada para ejecutar el PRC contempla la participación de la comunidad en la definición de la reparación. Cada comunidad debe identificar la reparación adecuada conforme a sus prioridades, atendiendo un marco o unas líneas de acción presentadas por la CMAN, que generalmente son iniciativas de desarrollo e inversiones sociales más que políticas de reparación. El programa de reparaciones colectivas (PRC) se empezó a implementar desde junio de 2007 como parte del PIR, aun cuando no se había finalizado el registro de las víctimas, con base en los Censos por la Paz, que fueron registros preliminares de las comunidades afectadas por la violencia, implementadas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMDES) antes de la creación del Consejo de Reparaciones.

La CVR no determinó los colectivos específicos beneficiarios de esas medidas; sin embargo, fijó ciertos criterios para determinarlos y para priorizar su atención (Guillerot y Margarell, 2006, p. 48). La participación de las comunidades ha sido un aspecto destacado para definir e implementar las reparaciones. La comunidad elegida determina un comité de administración para definir el contenido del proyecto de reparación colectiva. Dichos proyectos pueden enfocarse en

... la recuperación y reconstrucción de la infraestructura económica, productiva y comercial y el desarrollo de capacidades humanas y acceso a oportunidades económicas; o, en la recuperación y expansión de los servicios básicos de educación, salud, saneamiento, electrificación rural, recuperación de la herencia comunitaria y otros proyectos en los que exista un interés por parte de la comunidad. (Correa, 2013, p. 13)

Las comunidades se han enfocado en el desarrollo de nuevos sistemas de riego, actividades relacionadas con la ganadería, salones comunitarios, aulas, desagües o construcción de caminos o trochas (Paredes y Correa, 2011, p. 13).

No obstante, la implementación de las reparaciones colectivas ha tenido ciertas dificultades.

... Miembros de comunidades han señalado desconocer los motivos por los que ellas han sido seleccionadas para la ejecución de estos proyectos; [...] hay poco esfuerzo para incluir un enfoque intercultural, aunque la ley establezca que el PIR deba garantizar el establecimiento de relaciones de respeto e igualdad en el proceso de reparación. (Guillerot y Carranza, 2009, p. 35)

La participación de las mujeres ha sido baja –han sido principalmente los hombres quienes han tomado las decisiones para la asignación de los proyectos financiados–; las comunidades tuvieron dificultades para acceder a apoyo técnico para ayudarlas a decidir los proyectos con la información necesaria; en ciertos casos, los gobiernos locales no prestaron la asesoría y facilitación que habría hecho posible una mayor participación y transparencia; la mayoría de las comunidades no tenía acceso a información confiable y, por tanto, no podían recibir respuesta a sus preguntas en relación con el proceso administrativo (en algunos casos se financiaron proyectos que no se enfocaban primordialmente en intereses de las comunidades); un pequeño equipo en Lima ejecutó el programa sin trabajar con los gobiernos regionales para coordinar los proyectos con las políticas de desarrollo regional, lo que redujo su capacidad de tener un impacto más significativo en la vida y economía de las comunidades; los proyectos se han considerado como planes de desarrollo y no como reparaciones (p. ej. construcción o mejora de caminos, escuelas y centros de salud); y no se ha prestado la atención suficiente a la importancia del uso de mensajes y símbolos adecuados y apropiados dentro de este proceso (Correa, 2013, pp. 13-14).

15. REPÚBLICA CHECA

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, Checoslovaquia pasó a estar gobernada, hasta 1989, por un régimen comunista. En 1993, Checoslovaquia se divide en la República Checa y Eslovaquia.

I. IMPLEMENTACIÓN

Garantías de no repetición

La política de purgas en este país fue formulada en dos leyes de 1991 y 1992. Surgieron de la necesidad de afrontar las violaciones cometidas durante el régimen comunista y, asimismo, dar paso a un nuevo régimen político. Las leyes especificaron las condiciones para acceder a ciertas posiciones públicas, e incluso los cargos a los que no podían acceder quienes hubieran tenido responsabilidades políticas durante el régimen comunista. Sin embargo, la primera de las leyes (Acta 451 de 1991) fue aprobada solo con el 49 % de los votos de los miembros de la Asamblea General.

Hubo gran cantidad de oficinas públicas objeto de purgas, aunque algunas otras consideradas estratégicas fueron dejadas por fuera del proceso, tales como la Oficina General del Fiscal, los altos cargos de la Rama Judicial, y todas las posiciones de manejo gerencial como las universidades públicas, el banco del Estado, y empresas estatales. Fueron objeto de purga, entonces, todos aquellos cargos que tenían una fuerte vinculación con el Partido Comunista y que fueron considerados “un riesgo” para el régimen posterior. Una de las categorías objeto de purga que generó mayor controversia fue aquella de los “colaboradores de la policía secreta”, ya que era difícil determinar si la colaboración había sido intencional, sin intención, o incluso bajo amenaza de cualquier tipo, caso en el cual se podía estar sometiendo al proceso de purga a una víctima del régimen. La controversia llegó hasta la Corte Constitucional, que en 1992 declaró inconstitucional esta categoría. Los órganos encargados de la purga otorgaban un certificado que podía ser controvertido por la vía administrativa o incluso ser objeto de demanda judicial. La política fue establecida por un periodo de cinco años, que ha sido renovado varias veces, lo cual no ha mostrado apoyo en encuestas de opinión, aunque en el 2003 falló una propuesta en el parlamento que pretendía acabar con la ley. Ha sido, en general, una política muy cuestionada por carecer de debates públicos, de hacer concesiones o negociaciones con el régimen saliente, y por vulnerar derechos de las personas objeto de las purgas en un contexto altamente polarizado e ideologizado. Algunos críticos incluso argumentan que la ley propicia que haya responsabilidades colectivas y no individuales.

16. RUANDA

Entre 1961 y 1994 el Gobierno del país estuvo a cargo de los hutu, los cuales cometieron un genocidio contra la población tutsi. Se estima que en un periodo aproximado de tres meses se exterminó al 15 % de la población, que para ese momento era de casi siete millones de personas.

I. IMPLEMENTACIÓN *Justicia* (Clarck, 2010)

En 1994 se estableció el Tribunal Penal Internacional para Ruanda por resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para perseguir a los máximos responsables del genocidio, dejando a los demás perpetradores bajo la responsabilidad de cortes nacionales. Como resultado de discusiones sobre la manera de lidiar con los casos de genocidio que no conocería el Tribunal Penal Internacional, en 2001 se estableció un mecanismo informal y comunitario de resolución de conflictos denominado Gacaca, como parte de la política general de justicia transicional. En el sistema de Gacaca se realizan audiencias en espacios abiertos frente a toda la comunidad. Quienes conducen los juicios son líderes elegidos por la misma población. No hay participación de abogados o profesionales (en el 2001, más de 250.000 jueces fueron elegidos para este sistema en 11.000 jurisdicciones). Gacaca tiene dos objetivos: perseguir sospechosos de genocidio (120.000 detenidos en cárceles cuando Gacaca comenzó a operar) y permitir un proceso de reconstrucción del tejido social. Este mecanismo puede imponer penas de prisión; aunque tiene como finalidad restaurar la armonía social, su enfoque es retributivo. Los participantes de Gacaca perciben la participación comunitaria como el medio adecuado para alcanzar otros objetivos como verdad, reparación y reconciliación. El involucramiento de la comunidad en los juicios es alto (muchos ruandeses asistieron personalmente a las audiencias y aportaron evidencia para los juicios).

El sistema de Gacaca ha recibido críticas de todo tipo. Algunas se relacionan con los derechos individuales de los inculcados; por no seguir las reglas del derecho liberal, los juicios pueden vulnerar el debido proceso. Otras críticas se relacionan con la interferencia del Estado en un sistema que debería ser comunitario, con la posibilidad de generar un sentimiento colectivo

de culpa por parte de la etnia hutu (mayoritariamente causante del genocidio), y con el hecho de llevarse a cabo en un contexto donde las diferencias étnicas todavía estaban latentes, dejando a la comunidad la selección de jueces, la investigación, prueba y determinación de inocencia o culpabilidad. La confianza entre las dos comunidades involucradas puede decrecer o exacerbar las diferencias, y generar el efecto contrario al buscado. No obstante, el sistema Gacaca también ha recibido críticas positivas relacionadas con sus potencialidades de “reconciliación” y, sobre todo, con las posibilidades de participación masiva que abrió a las comunidades afectadas por la violencia.

17. SIERRA LEONA

En 1991, en Sierra Leona se abrió paso un conflicto que tras once años dejó como resultado miles de personas muertas, desplazadas y refugiadas. En el 2009 se logra poner fin al conflicto con ayuda de la comunidad internacional.

I. IMPLEMENTACIÓN *Justicia (Iloff, 2012)*

El Gobierno y los rebeldes hicieron un acuerdo de paz en julio de 1999, aunque el conflicto solo terminó formalmente en 2002. El acuerdo incorporaba amnistías para antiguos combatientes. Las Naciones Unidas señalaron el hecho de que las amnistías cobijaban crímenes internacionales y otras serias violaciones de derechos humanos. En 2000 se creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación, cuyo objetivo tenía, entre otros, abordar el problema de impunidad y responder a las víctimas. Se desarrollaron audiencias con enfoque restaurativo. En el establecimiento de la Comisión se aseguró que esta podría buscar asistencia de líderes comunitarios y religiosos para facilitar las sesiones públicas y resolver conflictos locales. La finalidad de algunos de los mecanismos era la reconciliación, enfocada en la reintegración de los excombatientes a las comunidades.

La justicia de Sierra Leona contemplaba desde antes de la guerra jurisdicciones especiales basadas en leyes tradicionales, ya que la mayoría de la población del país, con cerca de 18 grupos étnicos, vive en jurisdicción de *customary laws*. Estas jurisdicciones, y la justicia local, fueron utilizadas para juzgar los crímenes

cometidos durante la guerra. Esto posiblemente incrementó el nivel de participación comunitaria. Se estableció también un Tribunal Especial para Sierra Leona por resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, para perseguir a los “máximos responsables” de violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra. Lo anterior se debió, en parte, a la presión de organizaciones que consideraban que los acuerdos de paz de 1999 no habían sido plenamente cumplidos, al desatarse actos de violencia en contra de la población civil por parte del grupo rebelde. El Tribunal Especial para Sierra Leona estableció acuerdos con la radio nacional y local para promover una presentación adecuada de los informes de los juicios. Se capacitaron periodistas.

18. SUDÁFRICA

Entre 1960 y 1994 se institucionalizó una práctica de segregación racial contra la población negra, en lo que ha sido denominado como el *apartheid*.

I. ADOPCIÓN

Deliberación

El acta que creó la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) –uno de los diseños institucionales escogidos para la transición en Sudáfrica y el más representativo de este país– fue producto de negociaciones políticas entre el Gobierno y la disidencia, pero también de un largo número de debates promovidos por la sociedad civil entre 1994 y 1995. Se considera de importancia en el debate la realización de dos conferencias en 1994, organizadas por el Instituto para la Democracia en Sudáfrica y por Justicia en Transición, en las que participaron desde actores locales y académicos hasta invitados de América Latina y otras partes del mundo, con el objetivo de identificar la mejor manera de hacer la transición. De estas conferencias surgió la recomendación de adoptar una comisión de la verdad. La organización Justicia en Transición lideró una serie de talleres y conferencias sobre el borrador de los lineamientos de la CVR. Sin embargo, hubo cuestionamientos por la poca participación de organizaciones de base; algunos, además, consideraron que el proceso de establecimiento de la CVR fue conducido, mayoritariamente, por partidos políticos, ONG e individuos como académicos, etc., sin participación de las

víctimas. El Comité Parlamentario que estudió la propuesta redactó el borrador final y realizó una serie de audiencias públicas para escuchar comentarios al documento. Finalmente, se adoptó el acta 34 de 1995, denominada “Acta de promoción de la unidad nacional y reconciliación”, que dio vida a la CVR.

Ratificación

El proceso de cambio constitucional en Sudáfrica fue parte importante de la transición en este país, e inició en 1990 cuando el sistema del *apartheid* empezó a ser desmantelado. Se levantó la ilegalidad que pesaba sobre algunas organizaciones y partidos políticos, como el Congreso Nacional Africano (CNA), y se liberó al líder de la oposición Nelson Mandela quien estuvo 27 años en prisión. La Convención para una Sudáfrica Democrática (Codesa) empezó discusiones para propiciar una nueva constitución. Así empezaron las negociaciones entre diversos partidos y se derogaron algunas leyes que permitían el *apartheid*; se adoptó una “Constitución interina” que contó con un gabinete interino multirracial que permitiera liderar la transición de Sudáfrica. Para este caso se realizó un referendo en el que solo los blancos pudieron votar (este fue el último que excluyó a los negros), en el que se preguntó sobre la aprobación de las reformas constitucionales que terminaban con el régimen de *apartheid*. Las reformas fueron aprobadas.

Lo anterior dio paso a la Constitución de 1993, una constitución provisional para el periodo de transición, que estableció un “Gobierno de Unidad Nacional”, un periodo de transición de cinco años y ordenó la adopción de medidas adecuadas para adoptar una nueva constitución, lo cual se concretó en la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Los principios constitucionales que debían ser incorporados en la nueva constitución, y los objetivos del proceso constituyente habían sido acordados previamente por los partidos. Para la aprobación del texto constitucional, cuyo proceso asambleario inició en 1994, se conformó un comité constitucional liderado por los representantes de los partidos del Congreso Nacional Africano y del Partido Nacional, y se crearon seis comités temáticos para recibir la opinión de todos los partidos sobre la Constitución. De otro lado, una campaña publicitaria invitó a todos los ciudadanos y ciudadanas a opinar sobre los contenidos de la nueva constitución. Asimismo, durante

el proceso se creó una Comisión Nacional de Paz, un Secretariado Nacional de Paz, estructuras regionales y representantes de todas las poblaciones del país, además de 15 mil “monitores de paz”, lo cual dio bases participativas al proceso. La Constitución fue finalmente adoptada por la Asamblea Constituyente el 11 de octubre de 1996, certificada por el Tribunal Constitucional el 4 de diciembre, y firmada por el entonces presidente Nelson Mandela el 10 de diciembre de ese año.

II. IMPLEMENTACIÓN

Verdad

La Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), establecida por el parlamento a través la Ley 34 de 1995, funcionó desde ese año hasta 2002 con el fin de investigar las violaciones de los derechos humanos cometidas desde el 1 de marzo de 1960, fecha en que el Congreso Nacional Africano y el Congreso Panafricano fueron proscriptos por el estado de *apartheid*, hasta 1994, fecha de las primeras elecciones democráticas. El objetivo era establecer las causas, la naturaleza y la extensión de las graves violaciones, incluyendo sus antecedentes, las circunstancias, los factores y el contexto. Asimismo, otorgó amnistías a quienes hicieron confesiones sobre todos los actos realizados, realizó recomendaciones respecto a las medidas de reparación, y compiló un informe final, el cual fue publicado el 21 de marzo de 2003 en siete volúmenes, y suscitó un amplio debate en la sociedad sudafricana. El trabajo de la CVR se dividió en tres partes: Comité sobre las Violaciones de los Derechos Humanos, Comité de Reparaciones y Rehabilitación, y el Comité de Amnistía.

Los comisionados fueron seleccionados públicamente. La Comisión dirigió un programa de protección a testigos, importante para poder adelantar las audiencias públicas con mayores garantías para las víctimas, y tomó testimonios de cerca de 21.000 víctimas. Alrededor de 200 audiencias fueron públicas. Hubo un alto cubrimiento por parte de los medios de comunicación (tanto por radio como por televisión). Además, la CVR fue la primera Comisión en el mundo en incluir audiencias institucionales y especiales.¹¹ En efecto, la Comisión identificó una serie de institu-

11 El contenido de las audiencias puede observarse en detalle en el

ciones influyentes en la sociedad del *apartheid*, razón por la cual decidió realizar “audiencias institucionales” sobre el papel y la participación de estas. Asimismo, realizó “audiencias especiales”, las cuales versaron sobre tres temas específicos.

Las seis audiencias institucionales trataban sobre negocios y trabajo, donde se analizó la manera como se adoptaron medidas discriminatorias en las relaciones económicas y laborales; se realizó otra sobre la Comunidad de Fe, en la que además de estudiar el rol que jugaron ciertas iglesias, se buscó la reconciliación entre las comunidades como elemento fundamental de la transformación; otra sobre la comunidad legal, que analizó e identificó el rol desempeñado por los abogados entre 1960 y 1994, el papel del sistema jurídico y los cambios institucionales necesarios para prevenir que los abusos ocurridos volvieran a suceder; otra para el sector salud, en la que se observaron los problemas éticos y de derechos humanos en la vida y práctica diaria de los profesionales de la salud; otra sobre los medios de comunicación, en la cual se consideró y discutió el papel de estos; y otra más sobre prisiones, donde se determinó y dilucidó la manera como las prisiones, como institución estatal, fueron una parte integral de la cadena de opresión a quienes se oponían al *apartheid*.

Por su parte, las audiencias especiales versaron sobre el servicio militar obligatorio, donde se analizó cómo ciertos miembros de las Fuerzas Armadas fueron víctimas de un sistema al que se vieron obligados a defender, permitiéndoles compartir sus experiencias para, con base en estas, elaborar recomendaciones sobre rehabilitación y reconciliación; con la participación de niños y jóvenes se buscó describir los efectos del *apartheid* sobre ellos y el papel activo que desempeñaron en contra de dicho sistema; y sobre mujeres, para que relataran su experiencia a nombre propio.

Reparación (Colvin, 2008)

La CVR tuvo un Comité encargado de reparaciones y rehabilitación, cuya labor fue “opacada” o diezmada por las labores del Comité de Amnistía. Los miembros del Comité de Reparaciones y Rehabilitación (CRR) debían ser personas calificadas,

volumen 4 del Informe Final de la Comisión de Verdad y Reconciliación (2003).

ciudadanos sudafricanos y “representativos de la comunidad sudafricana”; eran seleccionados por la CVR. La labor del CRR era recolectar evidencia que permitiera identificar a las víctimas, confirmar su identidad, y determinar si podían ser reconocidas oficialmente como tales. Adicionalmente, tenía el deber de hacer recomendaciones para una política general de reparaciones. Las recomendaciones fueron hechas e incluidas en el informe final de la CVR, que se refirió a reparaciones económicas, simbólicas y comunitarias. Sin embargo, para ser implementadas, las recomendaciones debían ser aprobadas como política por el presidente y el Parlamento. La implementación de las recomendaciones tomó bastante tiempo. Uno de los programas era una indemnización de un solo pago a quienes fueran identificadas como víctimas de violaciones de derechos humanos por la CVR. La demora generó quejas generalizadas, así como rupturas entre comunidades, familiares y amigos, por las diferencias en los tiempos en que algunos recibieron el dinero. Otro problema enfrentado por la política de reparaciones es que las decisiones de amnistía de la CVR impiden la persecución civil de sus beneficiarios (incluso excluye la responsabilidad del Estado), lo cual ha sido considerado inconstitucional por algunos sectores.

19. TIMOR ORIENTAL

Timor Oriental obtuvo su independencia de Portugal en 1975, pero en ese mismo año es ocupado por Indonesia, acción que se prolongó hasta 1999. Obtuvo su independencia definitiva en 2002.

I. IMPLEMENTACIÓN

Verdad

La Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación funcionó entre los años 2002 y 2005. Fue establecida por la Administración Transitoria de las Naciones Unidas en Timor Oriental (Untaet, por sus siglas en inglés). Los términos de la Comisión fueron consultados y debatidos con partidos políticos, organizaciones de derechos humanos, grupos de mujeres y líderes religiosos. La Comisión realizó audiencias públicas. También lideró procesos de reincorporación de perpetradores (de bajo rango) en las comunidades. Allí hubo participación de líderes comunitarios, la comunidad afectada y las víctimas directas. La

Comisión diseñó un esquema de reparaciones. El informe nunca fue lanzado públicamente por decisión del Gobierno y ha tenido poca difusión al interior del país.

20. UGANDA

Uganda obtiene su independencia en 1962, pero desde esa fecha la violencia ha sido un rasgo permanente, donde han confluído gobiernos autoritarios golpistas y movimientos insurgentes. Particularmente, en el norte del país se ha llevado a cabo un conflicto armado al que se trató de ponerle fin en el 2007 por medio de negociaciones de paz.

I. IMPLEMENTACIÓN

Justicia

Uganda es el primer caso investigado por la Corte Penal Internacional (CPI), que abrió una investigación formal en este país en 2004. La intervención de la CPI recibió resistencia de ciertos sectores de la sociedad ugandesa, sobre todo de aquella del norte del país (la más afectada por el conflicto). La resistencia se debía a la percepción de que la intervención de la CPI impediría la firma de un acuerdo de paz con el grupo rebelde, a que la CPI carecía en principio de legitimidad, y a la resistencia a que la “justicia occidental” primara sobre la justicia local. Antes de la firma del Acuerdo de Rendición de Cuentas y Reconciliación entre el Gobierno de Uganda y el Ejército de Resistencia del Señor en 2007, y en busca de soluciones al conflicto, organizaciones humanitarias y defensoras de derechos humanos manifestaron la necesidad de recurrir a la salida negociada y no militar, así como al uso de ceremonias tradicionales frente a los crímenes cometidos.

En el año 2000 se aprobó una ley de amnistía respaldada en consultas hechas en todo el país y promovida por las víctimas. El Acuerdo de Rendición de Cuentas y Reconciliación de 2007 (Acuerdo de Juba) estipuló que los mecanismos de justicia tradicional se promoverían como parte del proyecto de reconciliación, y se hizo referencia explícita a algunos de estos mecanismos, con base en los cuales se realizan prácticas y ritos para reintegrar a las comunidades a niños y niñas que fueron reclutados durante la guerra. Hay una participación permanente de la comunidad afectada y de las víctimas en estas ceremonias, pues la finalidad es la

reconciliación y la reintegración de excombatientes a las comunidades. La realización de la ceremonia *Mato Oput*, por ejemplo, tiene el propósito principal de reconciliar a la víctima y al perpetrador, con la previa aceptación de responsabilidad por parte del último. Es una negociación entre los clanes de la víctima y el victimario para llegar a acuerdos sobre lo sucedido y establecer compensaciones. Ha habido discusiones sobre la posibilidad de que, además de la justicia local o comunitaria, se imparta justicia retributiva. Es una discusión a partir del rol que juega la Corte Penal Internacional en este país.

Referencias

Aguilera Peralta, G. (2006). *Guatemala. Democratización y reforma del sector seguridad*. Ponencia presentada a la XXVII asamblea de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan, Puerto Rico.

Alie, J. A. D. (2008). Reconciliation and traditional justice: tradition-based practices of the Kpaa Mende in Sierra Leone. En Huyse, L. y Salter, M. (eds.). *Traditional justice and reconciliation after violent conflict. Learning from African experiences*. Suecia: International IDEA.

Aragón González, J. (2000). Los próximos escenarios para la implementación de los acuerdos de paz de Guatemala. En *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Buenos Aires: Programa Regional de Becas Clacso. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/aragon.pdf>

Authers, J. (2006). Making good again: German compensation for forced and slave laborers. En De Greiff, P. (ed.). *The handbook of reparations*. Oxford: International Center for Transitional Justice, Oxford University Press.

Berrío, J. M. (2013). *Las mesas de participación de víctimas: ¿Una frustración más o un mecanismo de transformación social?* Bogotá: Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, Universidad de los Andes.

Brown, C. (2012). What It Was Like to Live through a Day: Transitional Justice and the Memory of the Everyday in a Divided Society. *International Journal of Transitional Justice*, 6 (3), 444-466.

Caro Coria, D. C. (2010). Perú. En Ambos, K., Malarino, E. y Elsner, G. (eds.). *Justicia de transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España*. Bogotá: Temis.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2005). *Derechos humanos en Argentina: informe 2005*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

_____. (2008). *La lucha por el derecho*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Centro Internacional para la Justicia Transicional y Aprodeh (2011). *Perú: ¿Cuánto se ha reparado en nuestras comunidades? Avances, percepciones y recomendaciones sobre reparaciones colectivas en Perú (2007-2011)*. s. d.

Clarck, P. (2010). *The Gacaca Courts, Post-genocide justice and reconciliation in Rwanda*. Cambridge: Cambridge University Press.

Colvin, C. J. (2006). Overview of the reparation programme in South Africa. En De Greiff, P. (ed.). *The handbook of reparations*. Oxford: International Center for Transitional Justice, Oxford University Press.

_____. (2008). Visión general del programa de reparaciones en Sudáfrica. En Díaz, C. (ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caos y análisis comparado*. Canadá: Serie Justicia Transicional, Centro Internacional para la Justicia Transicional.

Comisión Colombiana de Juristas (2007). *Colombia. El espejismo de la justicia y la paz. Balance sobre la aplicación de la Ley 975 de 2005*. Bogotá: CCJ.

_____. (2012). *Observaciones y recomendaciones para garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, seguimiento y ejecución de la política pública de asistencia y reparación de la Ley 1448 de 2011*. Recuperado de http://www.coljuristas.org/documentos/pronunciamientos/pro_2012-05-08.pdf

Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2003). *Informe Final*. Recuperado de <http://www.justice.gov.za/trc/report/index.htm>

Consejo Nacional de Derechos Humanos (2006). *Síntesis del informe final de la Instancia Equidad y Reconciliación*. Rabat: CCDH.

Correa, C. (2011). Programas de reparación para violaciones masivas de derechos humanos: lecciones de las experiencias de Argentina, Chile y Perú. En Reátegui, F. (ed.). *Justicia transicional: manual para América Latina*. Brasilia: Comisión de Amnistía, Ministerio de Justicia; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.

_____. (2013). *Reparaciones en Perú. El largo camino entre las recomendaciones y la implementación*. Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.

Crocker, D. (2011). Comisiones de la verdad, justicia transicional y sociedad civil. En Saffon, M. P. *Justicia*

Transicional. Bogotá: Siglo del hombre Editores, Universidad de los Andes.

De Greiff, P. y Duthie, R. (eds.) (2009). *Transitional Justice and Development. Making Connections*. New York: SSRN.

Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (2006). *Home*. Recuperado de <http://www.eccc.gov.kh/en>

Farias Batlle, P. (2013). El papel de la prensa en la transición española. La prensa y las transiciones políticas a la democracia. *Revista Comunicar*, (13).

Fergusson, L. y Molina, C. (2016). "Un vistazo a los resultados del plebiscito". Recuperado de <http://lasillavacia.com/blogs/un-vistazo-los-resultados-del-plebiscito-58200>

Filipini, L. (2010). Proceso nacional y sistemas judiciales internacionales. El caso argentino. En Centro Internacional para la Justicia Transicional. *Transiciones en contienda. Dilemas de la justicia transicional en Colombia y en la experiencia comparada*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional, Canadá y Fondo Global para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional.

González, E. y Varney, H. (2013). *En busca de la verdad. Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz*. Brasilia: Comisión de Amnistía, Ministerio de Justicia; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.

Guillerot, J. (2003). *Hacia la reparación integral de las víctimas del conflicto. Informe sobre la situación de los DESC 2002-2003 en el Perú: dos años de Democracia... y ¿los DESC?* Lima: Aprodeh y Cedral.

_____. (2008). Reparaciones en la transición peruana. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos? En Centro Internacional para la Justicia Transicional. *Reparaciones para las víctimas de la violencia política. Estudios de caso y análisis comparado*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional y Fondo Global para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional.

Guillerot, J. y Carranza, R. (2009). *El informe de Rabat. El concepto y los desafíos de las reparaciones colectivas*. Rabat: CCDH; New York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.

Guillerot, J. y Margarell, L. (2006). *Reparaciones en la transición peruana. Memorias de un proceso inacabado*. Lima: Aprodeh; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.

Guzmán Dalbora, J. L. (2010). Chile. En Ambos, K., Malarino, E. y Elsner, G. (eds.). *Justicia de transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España*. Bogotá: Temis.

Haslam, E. (2011). Subjects and objects: International criminal law and the institutionalization of civil society. *International Journal of Transitional Justice*, 5 (2), 221-240.

Hayner, P. (2011). *Unspeakable truths. Transitional justice and challenge of truth commissions*. New York: Routledge.

Hernández, J. (1999). Guatemala: ¿Por qué el NO en la Consulta Popular? *Revista Envío* (208).

Huysse, L. (2008). Introduction: Tradition-based approaches in peacemaking, transitional justice and reconciliation policies. En Huysse, L. y Salter, M. (eds.). *Traditional justice and reconciliation after violent conflict. Learning from African experiences*. Suecia: International IDEA.

Illiff, A. (2012). Root and branch: Discourses of tradition in grassroots transitional justice. *International Journal of Transitional Justice*, 6 (2), 253-273.

Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (2002). *La agenda pendiente, diez años después. De la esperanza inicial a la responsabilidades compartidas*. San Salvador: UCA.

Lemaitre Ripoll, J. (2013) *Diálogo sin debate: la participación en los decretos reglamentarios de la Ley de Víctimas*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Lira, E. (2006). The reparations policy for human rights violations in Chile. En De Greiff, P. (ed.). *The handbook of reparations*. Oxford: International Center for Transitional Justice, Oxford University Press.

Loveman, M. (1998). High-risk collective action. Defending human rights in Chile, Uruguay and Argentina. *The American Journal of Sociology*, 104 (2), 477-525.

Lundy, P. y McGover, M. (2008). Whose justice? Rethinking transitional justice from the bottom up. *Journal of Law and Society*, 35 (2).

Martínez Ventura, J. (2010). El Salvador. En Ambos, K., Malarino, E. y Elsner, G. (eds.). *Justicia de transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España*. Bogotá: Temis.

Martín-Ortega, O. y Herman, J. (2010). El impacto de los tribunales híbridos. Prácticas actuales en Bosnia-Herzegovina y Camboya. En Centro Internacional para la Justicia Transicional. *Transiciones en contienda. Dilemas de la justicia transicional en Colombia y en la experiencia comparada*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional y Fondo Global para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional.

- McEvoy, K. y McGregor, L. (eds.) (2008). *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change (Human Rights Law in Perspective)*. Oxford y Portland: Hart Publishing.
- Mesa de Conversaciones (2014). *Declaración de principios para la discusión del punto 5 de la agenda: "víctimas"*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-07-de-junio-de-2014?ver=es>
- Mesa Social para la Paz (s. f.). *Home*. Recuperado de [https://mesasocialpaz.wordpress.com./](https://mesasocialpaz.wordpress.com/)
- Monumento a las víctimas del terrorismo de Estado (s. f.). *Home*. Recuperado de <http://www.parquedelamemoria.org.ar/>
- Morales, D. (2011). Limitaciones al acceso a cargos públicos para implicados en crímenes de lesa humanidad: la experiencia argentina. En Centro de Estudios Legales y Sociales, *Hacer justicia: nuevos debates sobre el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Naciones Unidas y Universidad Nacional de Colombia (2014). *Informe preliminar Foro Nacional de Víctimas*. Recuperado de <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/Paz/undp-co-informefinalFNV-2014.pdf>
- Observatorio de la Representación Política (2016). Resultados del plebiscito de 2016. Recuperado de http://www.procesoselectorales.org/?page_id=873
- Otim, M. y Wierda, M. (2010). Uganda: la búsqueda de la paz y la justicia bajo la sombra de la CPI. En Centro Internacional para la Justicia Transicional. *Transiciones en contienda. Dilemas de la justicia transicional en Colombia y en la experiencia comparada*. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional y Fondo Global para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional.
- Paredes Palma, S. y Correa, C. (2011). *¿Perú: cuánto se ha reparado en nuestras comunidades? Avances, percepciones y recomendaciones sobre reparaciones colectivas en Perú (2007-2011)*. Lima: Aprodeh; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional.
- Parenti, P. y Pellegrini, L. (2010). Argentina. En Ambos, K., Malarino, E. y Elsner, G. (eds.). *Justicia de transición. Informes de América Latina, Alemania, Italia y España*. Bogotá: Temis.
- Perry, V. (2009). A survey of reconciliation processes in Bosnia and Herzegovina: the gap between people and politics.

En Quinn, J. (ed.). *Reconciliation (s). Transitional Justice in Postconflict societies*. Canadá: Mc Guill-Queen's University Press.

Romero, M. J. (2009). Plebiscitos y reglas de juego en la transición a la democracia: Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18 (1).

Tappatá de Valdez, P. (2005). El pasado, un tema central del presente. La búsqueda de verdad y justicia como construcción de una lógica democrática. En Pacheco, G., Acevedo, L. y Galli, G. *Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*. San José: IIDH, IDEA.

Truth and Reconciliation Commission (2002/1998). *Final Report*. Cape Town: Truth and Reconciliation Commission.

United Nations Development Programme (UNDP) (2006). *Vetting Public Employees in Post-Conflict Settings: Operational Guidelines*. Recuperado de <http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-UNDP-Global-Vetting-Operational-Guidelines-2006-English.pdf>

Universidad Rafael Landívar, Ministerio de Educación, ASDI, Secretaría de la Paz (1998). Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática. En *Acuerdos de Paz*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Ministerio de Educación, ASDI, Secretaría de la Paz.

Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2009). Reparaciones transformadoras, justicia distributiva y profundización democrática. En Díaz, C., Sánchez, N. C. y Uprimny, R. (eds.). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión* (pp. 31-70). Bogotá: ICTJ, Dejusticia.

Verdad Abierta, "Acuerdo con las Farc tiene capítulo étnico". Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/procesos-de-paz/farc/6377-indigenas-y-afros-a-la-expectativa>

Zugasti, R. (2008). El papel de la prensa en la construcción de la democracia española: de la muerte de Franco a la Constitución de 1978. *Revista CONfines de relaciones internacionales y ciencia política* (7).

La participación en las medidas de justicia transicional

Un estudio comparado

Este libro ofrece un estudio comparado y crítico de las experiencias de participación en la justicia transicional. A partir de un estudio detallado de 35 experiencias de justicia transicional correspondientes a 20 países, el documento explora los distintos escenarios que han permitido a las víctimas y a la sociedad civil participar en la promoción, adopción e implementación de medidas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, e ilustra las potencialidades y limitaciones que ha tenido tal participación en distintos contextos.

El libro comienza por identificar los objetivos generales que puede perseguir la participación en las medidas de justicia transicional (la expresión de puntos de vista, la incidencia en los resultados y la transformación de las relaciones de poder), así como las exigencias que imponen y las posibilidades que tienen de ser cumplidos. Las siguientes partes del libro analizan el modo como tales objetivos pueden o no ser satisfechos en los escenarios de participación que la justicia transicional ofrece en sus diferentes momentos: la promoción, la adopción y la implementación de medidas de justicia transicional. Tales escenarios incluyen el impulso (desde la sociedad civil o desde el gobierno) de medidas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición; la deliberación, la consulta previa y la ratificación de las medidas que serán adoptadas oficialmente; y la participación en la implementación de cada una de esas medidas a través de la conformación de los órganos, de los procedimientos desarrollados, y de su seguimiento o difusión, entre otros.

Para mayor referencia, el libro contiene un anexo que describe los casos analizados en detalle.

ISBN 978-958-5441-59-0



9 789585 441590