



Asamblea General

Distr. general
21 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

36º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

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

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe temático del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, presentado de conformidad con la resolución 27/3 del Consejo.

En el presente informe, el Relator Especial enumera las principales actividades que realizó entre octubre de 2016 y julio de 2017. En él también aborda la cuestión de la justicia de transición en los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización, que varían de manera considerable del contexto posterior a un régimen autoritario en que el modelo de justicia de transición cobró forma en un principio. El Relator Especial señala la urgencia de mejorar la eficacia de la justicia de transición en estos nuevos contextos de aplicación y sostiene que, en tales casos, la justicia de transición debe incluir una dimensión significativa de fortalecimiento institucional. Sin embargo, habida cuenta de que el fortalecimiento de las instituciones es un proceso a largo plazo, el Relator Especial también destaca la importancia de las iniciativas para aumentar la capacidad de respuesta de las medidas de justicia de transición. Insiste en la importancia de adoptar respuestas que se adapten al contexto y a fines bien definidos. En el informe, el Relator Especial se refiere a las mejoras en la protección de testigos, la formulación de estrategias de priorización y la adopción de medidas para fortalecer la sociedad civil como iniciativas que indicarían una capacidad de respuesta, al tiempo que ofrecerían la posibilidad de una acción sostenida en las esferas de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

* Este informe se ha presentado con retraso para incluir en él la información más reciente.



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

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Actividades del Relator Especial.....	3
A. Visitas a países.....	3
B. Comunicaciones y comunicados de prensa.....	3
C. Otras actividades.....	3
III. Marco jurídico.....	5
IV. El problema	7
V. Los orígenes posteriores a un régimen autoritario de la justicia de transición	8
A. La justicia de transición en los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización	9
B. Cuestiones relativas a la capacidad en los marcos jurídicos existentes	11
VI. Aumentar la eficacia de la justicia de transición	12
VII. Respuestas más inmediatas	14
VIII. Estrategias de priorización	15
IX. Fortalecimiento de la sociedad civil.....	17
X. Conclusiones y recomendaciones.....	18
A. Conclusiones.....	18
B. Recomendaciones	19

I. Introducción

1. En este informe, presentado al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 27/3, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición enumera las principales actividades que realizó entre octubre de 2016 y julio de 2017 y a continuación examina los retos que entraña la aplicación de medidas de justicia de transición en los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización, que contrastan de manera considerable con los entornos posteriores a un régimen autoritario existentes cuando el modelo de justicia de transición se diseñó inicialmente. Al igual que sucede en el caso de otra labor relacionada con la justicia y los derechos humanos, el nuevo contexto de aplicación plantea desafíos para la justicia de transición.

2. El modelo tradicional de justicia de transición se basaba en varios supuestos, entre otros, la solidez institucional, que no concurren en la mayoría de los entornos posteriores a un conflicto. En esos contextos, el proyecto de justicia de transición debería incluir una dimensión significativa de fortalecimiento institucional. Sin embargo, dado que se trata de un proceso a largo plazo, el Relator Especial ofrece orientaciones sobre las iniciativas que pueden llevarse a cabo mientras tanto para aumentar la eficacia de la justicia de transición en estos contextos difíciles.

II. Actividades del Relator Especial

A. Visitas a países

3. El Relator Especial agradece al Gobierno de Sri Lanka su invitación a visitar el país y le complace comunicar que la visita tendrá lugar del 10 al 23 de octubre de 2017. El Relator Especial lamenta que sus solicitudes de visita al Brasil, Camboya, Guatemala, Guinea, Indonesia, el Japón, Kenya, Nepal, la República Democrática del Congo y Rwanda sigan todavía pendientes.

4. En coordinación con el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y la Oficina Regional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) para África Occidental, el Relator Especial realizó una visita de asesoramiento técnico a Gambia del 8 al 12 de mayo de 2017. Durante la visita, se reunió con representantes del Gobierno, la sociedad civil, la comunidad diplomática y el mundo académico. El objetivo de la visita era que el Relator Especial pudiera realizar una evaluación preliminar de la situación y prestar asesoramiento sobre los procesos de transición que se estaban llevando a cabo en el país.

B. Comunicaciones y comunicados de prensa

5. Entre diciembre de 2016 y junio de 2017, el Relator Especial envió 11 comunicaciones a los Gobiernos de la Argentina, Colombia, el Congo, Francia, Guatemala, Nepal, Nigeria, la República Islámica del Irán, Sri Lanka y el Uruguay (véase A/HRC/35/44). También publicó comunicados de prensa sobre la Argentina y España y sobre cuestiones temáticas relacionadas con el mandato.

C. Otras actividades

6. El 18 de octubre de 2016, el Relator Especial impartió una conferencia con ocasión del décimo aniversario del Centro sobre los Derechos Humanos en Situaciones de Conflicto de la Universidad de East London.

7. El 5 de diciembre de 2016, el Relator Especial participó en un seminario sobre justicia de transición en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Asuntos del Commonwealth en Londres.

8. El 7 de diciembre de 2016, el Relator Especial tomó parte en una reunión organizada por Impunity Watch acerca de la participación de las víctimas y el camino a seguir en La Haya (Países Bajos), y pronunció una conferencia pública sobre el futuro de la justicia de transición en el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos.
9. El 8 de diciembre de 2016, el Relator Especial participó en una reunión de donantes organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos sobre el futuro del apoyo a la justicia de transición.
10. El 14 de febrero de 2017, el Relator Especial participó en una conferencia internacional de alto nivel sobre el tema “Mediación: posibilidades y límites y experiencias recientes en la búsqueda de la paz” (“Mediation: possibilities and limits; recent experiences in the pursuit of peace”), organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bélgica en Bruselas.
11. El 18 de marzo de 2017, el Relator Especial participó por videoconferencia en un taller sobre el tema “Diálogo Norte-Sur: colmar la brecha en materia de justicia de transición” (“North-South dialogue: bridging the gap in transitional justice”), celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de California (Berkeley). Impartió una conferencia titulada “Pursuing truth and accountability after mass violence: is it time to revisit the transitional justice paradigm?” (“La búsqueda de la verdad y la rendición de cuentas tras actos de violencia masiva: ¿es hora de reexaminar el paradigma de la justicia de transición?”).
12. El 20 de abril de 2017, el Relator Especial pronunció el discurso de apertura con motivo de la inauguración del Instituto para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas de la Universidad Binghamton en Nueva York.
13. Del 4 al 7 de mayo de 2017, el Relator Especial participó en la novena Mesa Mundial de la Fundación BMW sobre responsabilidad, confianza y reconciliación en sociedades posteriores a un conflicto, celebrada en Bogotá. El acto fue organizado en colaboración con el Instituto de Auschwitz para la Paz y la Reconciliación.
14. Los días 16 y 17 de mayo de 2017, el Relator Especial participó en el retiro interinstitucional sobre el tema “Apoyo de las Naciones Unidas a la justicia de transición en Sri Lanka”, que tuvo lugar en la Sede de las Naciones Unidas.
15. El 6 de junio de 2017, el Relator Especial organizó, a los efectos de la preparación para el presente informe, una reunión de expertos en Ginebra sobre la justicia de transición posterior a un conflicto.
16. Los días 12 y 13 de junio de 2017, el Relator Especial participó en un foro público sobre la justicia de transición en San Salvador, organizado por la Oficina Regional del ACNUDH para América Central y la Embajada del Canadá. Durante su estancia en El Salvador, el Relator Especial aprovechó la oportunidad para instar al Ministro de Relaciones Exteriores y a los miembros del órgano legislativo a que examinaran cuestiones pertinentes para la justicia de transición en el país.
17. El 22 de junio de 2017, el Relator Especial pronunció un discurso de apertura sobre el tema “Replantearse la justicia de transición: ¿qué significa hoy?” (“Rethinking transitional justice: what does it mean today?”) con ocasión del décimo aniversario de la Oxford Transitional Justice Network en Oxford (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).
18. El 25 de junio de 2017, el Relator Especial pronunció un discurso principal en la conferencia sobre el tema “La violencia en gran escala y sus consecuencias” (“Large-scale violence and its aftermaths”), celebrada en la Kean University en Union, en Nueva Jersey (Estados Unidos de América).
19. Los días 28 y 29 de junio, el Relator Especial organizó en la ciudad de Nueva York una reunión de expertos, a la que asistieron representantes de las Naciones Unidas y actores de la sociedad civil, para examinar los principales elementos del estudio mundial sobre la justicia de transición solicitado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 18/7, párrafo 1 f). Paralelamente, el Relator Especial se reunió con los representantes de las

Naciones Unidas para examinar el papel de la Organización y la manera de mejorar la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas.

III. Marco jurídico

20. Si bien la pertinencia de la distinción entre la transición posterior a un régimen autoritario y la transición posterior a un conflicto no se suele abordar de manera explícita en la literatura sobre la justicia de transición (tal vez debido a sus orígenes en los casos de situaciones posteriores a un régimen autoritario), la justicia de transición se considera fundamentalmente una iniciativa para reparar las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, tanto el derecho internacional de los derechos humanos como el derecho internacional humanitario imponen obligaciones a los Estados que salen de situaciones de conflicto. Estas obligaciones, que constituyen la esencia del proyecto de justicia de transición en los casos posteriores a un conflicto, incluyen el deber de: a) investigar, enjuiciar y castigar a las personas acusadas de graves violaciones de los derechos humanos; b) revelar a las víctimas y a la sociedad en general todos los hechos y circunstancias conocidos sobre los abusos cometidos en el pasado; c) ofrecer a las víctimas restitución, compensación y rehabilitación, y d) cerciorarse de que se evita que esas violaciones vuelvan a repetirse. Numerosos tratados de derechos humanos sustentan estas obligaciones afirmativas, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de *Apartheid*, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial¹.

21. Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales constituyen la base fundacional del derecho internacional humanitario que articula los derechos y las obligaciones relacionados con los conflictos. Si bien se refieren principalmente a los conflictos internacionales entre Estados, el artículo 3 común y el Protocolo II tienen implicaciones para los conflictos armados no internacionales². El artículo 3 común establece las normas fundamentales aplicables a todas las partes en un conflicto y les exige que traten a todos los no combatientes con humanidad, sin excepciones. Dicho artículo prohíbe explícitamente el homicidio, la mutilación, la tortura y otras formas de tratos crueles, humillantes y degradantes, así como la toma de rehenes y las ejecuciones extrajudiciales. El artículo 6 del Protocolo II complementa y desarrolla estas disposiciones y exige el enjuiciamiento y la sanción de las infracciones penales graves cometidas en relación con un conflicto. El derecho humanitario permite la amnistía (Protocolo II (art. 6, párr. 5)), con miras a facilitar la transición pacífica y la reconciliación, aunque se prohíbe a los Estados que se eximan o eximan a otros de la responsabilidad por la comisión de crímenes de guerra y otras infracciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario³.

22. El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario también destacan la obligación positiva de las partes en el conflicto de buscar a quienes puedan haber desaparecido o fallecido durante o después del conflicto⁴, facilitar la

¹ Véanse también A/HRC/21/46, párrs. 13 y 14, A/HRC/24/42, párrs. 18 a 20, A/HRC/27/56, párrs. 27 a 32, y A/HRC/30/42, párrs. 15 a 19.

² Para una definición de conflicto no internacional, véase el Protocolo II, art. 1, párr. 1, y el Estatuto de Roma, art. 8, párr. 2 f).

³ Véanse el Convenio de Ginebra IV, arts. 146 a 148; los Convenios de Ginebra I a IV, art. 3 común; el Protocolo II, art. 6; y el Estatuto de Roma, art. 8, párr. 2 e). Véase también el principio 24 del Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (véase E/CN.4/2005/102/Add.1).

⁴ Véanse el Protocolo II, arts. 7 y 8, y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, art. 3. Véase también la resolución 3220 (XXIX) de la Asamblea General.

reunificación de las familias⁵ e informar a las personas de “la suerte de [los] miembros [de su familia]”⁶. La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas hace referencia al derecho a la verdad y a los requisitos conexos de la investigación continua de los actos de desaparición forzada (arts. 3, 12, 17, párrafo 3, y 24, párrafo 3), y el enjuiciamiento y castigo de esos actos (arts. 4 a 6 y 25). También establece que los Estados deben informar a las víctimas de “la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida”, y proporcionar reparación (art. 24, párrs. 2 y 5).

23. El derecho humanitario también prevé la protección de la población civil y los bienes de carácter civil, en particular los lugares de interés cultural, las escuelas, los dispensarios y los lugares de culto⁷. El artículo 28 de la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado amplía las disposiciones sobre el enjuiciamiento obligatorio para abarcar las infracciones de la Convención, mientras que el artículo 8, párrafo 2, del Estatuto de Roma considera el hecho de dirigir intencionalmente ataques contra esos objetos o lugares una violación grave de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados. Además, en su resolución 1325 (2000), el Consejo de Seguridad instó específicamente a los Estados a que protegieran a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género durante los conflictos armados.

24. El artículo 118 del Tercer Convenio de Ginebra prohíbe la detención prolongada e indefinida y exige que los prisioneros de guerra “[sean] liberados y repatriados, sin demora, tras haber finalizado las hostilidades activas”. La demora injustificable constituye una infracción grave del artículo 85, párrafo 4, del Protocolo I, que garantiza su investigación y enjuiciamiento como crimen de guerra. En ausencia de imperativos de seguridad o militares, las partes no pueden desplazar a los civiles por la fuerza⁸; y en caso de que la evacuación sea necesaria, el artículo 49 del Cuarto Convenio de Ginebra establece que los civiles “será[n] devuelt[os] a sus hogares tan pronto como [sea posible]”. Sin embargo, salvo por la prohibición del desplazamiento forzado de civiles, estas obligaciones solo son vinculantes en contextos de conflicto internacional. Si bien el artículo 3 común recomienda que las partes en un conflicto no internacional apliquen todas las disposiciones de los Convenios de Ginebra, convendría seguir ahondando en esta esfera.

25. Otros instrumentos y mecanismos internacionales —como el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones, los informes y las declaraciones del ACNUDH, los órganos de tratados y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos— proporcionan aclaraciones, apoyo y orientaciones procesales y sustantivos para aplicar estos requisitos, además de un creciente cuerpo de jurisprudencia internacional y regional⁹.

26. De conformidad con el derecho y la práctica internacionales consuetudinarios, además de con las obligaciones dimanantes del derecho humanitario, un Estado es responsable de las violaciones cometidas por agentes privados si no actúa con la debida diligencia.

27. La naturaleza cada vez más compleja del conflicto armado moderno plantea retos para la aplicación del derecho humanitario, además de entrañar un desarrollo desigual entre las disposiciones que regulan los conflictos internacionales y no internacionales. Otros retos

⁵ Véanse el Protocolo II, art. 4, párr. 3 b), y el informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1985-1986.

⁶ Protocolo I, art. 32.

⁷ Véase el Protocolo II, art. 16t.

⁸ Protocolo II, art. 17; Convenio de Ginebra, art. 49.

⁹ Respecto de la obligación de investigar y enjuiciar, véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Velásquez Rodríguez*, 29 de julio de 1988; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Aksoy v. Turkey*, 18 de diciembre de 1996. Respecto del derecho a la verdad, véase Comité de Derechos Humanos, *María del Carmen Almeida de Quinteros y otros c. el Uruguay*, 15 de octubre de 1982; y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Cyprus v. Turkey*, 10 de mayo de 2001.

surgen de la tendencia reciente a vincular los actos de terrorismo con los actos de guerra cometidos por grupos no estatales. De hecho, la cuestión general de las obligaciones y los derechos de los agentes armados no estatales dista de estar resuelta.

28. Independientemente de sus deficiencias, esta arquitectura es impresionante y refleja una protección ambiciosa e incluye llamamientos a la reparación integral en caso de infracción. La humanización del conflicto es uno de los ideales más nobles posibles (a falta de la eliminación completa del conflicto armado), y la labor de hacer frente a las consecuencias del conflicto mediante una política general que combine la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición es una que muchos países han considerado apremiante.

IV. El problema

29. El presente informe surge de la preocupación por la escandalosa brecha existente en materia de reparación para las violaciones de los derechos en los casos posteriores a un conflicto. El Relator Especial se planteará si el mismo modelo de justicia de transición forjado en las transiciones posteriores a un régimen autoritario puede aplicarse a las transiciones posteriores a un conflicto sin modificaciones. Las obligaciones en las situaciones de conflicto no son menos serias que las relacionadas con los derechos humanos en otros contextos, y los derechos que se conculcan en los conflictos merecen ser reparados. El Relator Especial aboga por que se estudie y se reflexione más detenidamente sobre los medios adecuados para hacer efectivos los derechos a la verdad, la justicia y la reparación y las garantías de no repetición en los casos posteriores a un conflicto.

30. Por lo que respecta a la situación global de la justicia de transición, el Relator Especial ha demostrado que se han alcanzado algunos logros importantes en esta esfera, aunque existen algunos retos persistentes y nuevos (véase A/HRC/36/50/Add.1).

31. La justicia de transición ha contribuido a la consolidación de los derechos a la justicia, la verdad y la reparación y a su puesta en práctica. Al hacerlo, ha otorgado reconocimiento a las víctimas como titulares de derechos, ha fomentado la confianza cívica, ha fortalecido el estado de derecho, ha favorecido la integración social y la reconciliación y ha promovido la adopción de medidas para garantizar que las violaciones no se repitan.

32. Pese a este éxito, cabe formular varias reservas. En primer lugar, la justicia de transición es solo una parte de una agenda transformativa más amplia y profunda que suelen propugnar los Estados que han sufrido un fallo sistémico que se ha manifestado en violaciones masivas de los derechos. Por lo general, esos Estados necesitan reformas, como, por ejemplo, reformas de carácter socioeconómico, administrativo y fiscal, que trascienden el alcance de la justicia de transición, aunque deberían coordinarse con ella (véase A/68/345).

33. En segundo lugar, la justicia de transición no es un “instrumento de política universal” que funcione igual de bien en todos los contextos. La rápida difusión de la justicia de transición (y una tendencia generalizada a copiar instituciones independientemente de la adecuación contextual, lo que algunos economistas y sociólogos organizacionales denominan “mimetismo isomorfo”)¹⁰ puede haber creado confusión en torno a este hecho, por lo demás, obvio. Los primeros éxitos de la justicia de transición dependieron del estrecho ajuste entre el problema y la solución y entre el contexto y la solución, algo que es menos evidente en algunas iniciativas de justicia de transición más recientes.

¹⁰ Lant Pritchett, Michael Woolcock y Matt Andrews, “Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure”, Center for Global Development, documento de trabajo núm. 234, diciembre de 2010.

V. Los orígenes posteriores a un régimen autoritario de la justicia de transición

34. Incluso un somero examen del desarrollo del paradigma de la justicia de transición a lo largo de los últimos treinta años indica que surgió de las experiencias de un conjunto de países —del Cono Sur de América Latina y, en menor medida, de Europa Central y Oriental y posteriormente en Sudáfrica— que tenían en común muchas características. Pese a todas sus diferencias, esos países compartían algunas características institucionales importantes que hicieron posible —y aconsejable— la aplicación de determinadas políticas de justicia de transición. Igualmente significativo es el hecho de que estas medidas se establecieron para hacer frente a tipos específicos de violaciones de los derechos humanos.

35. Es importante destacar que el paradigma de la justicia de transición apareció en Estados con un grado bastante elevado de institucionalización; las instituciones del Estado tenían un amplio alcance y podían llegar a cualquier rincón de los territorios que se encontraban bajo su respectiva jurisdicción¹¹.

36. El alcance de esas instituciones no solo era amplio, sino también “profundo”; la mayoría de las esferas importantes de interacción entre los ciudadanos y el Estado ya estaban reguladas por leyes. En otras palabras, no había grandes vacíos legales en los Estados en cuestión (lo que, sin embargo, no significa que las leyes fueran igualmente “sabias” o incluso que se aplicaran por igual).

37. Además de compartir un grado bastante elevado de institucionalización, los Estados en los que el paradigma de la justicia de transición cobró forma también compartían un tipo de “conflicto” (término utilizado en su sentido más amplio)¹². Las violaciones de los derechos humanos cometidas en estos Estados eran el resultado del ejercicio brutal del poder del Estado; solo los Estados muy institucionalizados pueden perpetrar determinados tipos de violaciones. Estos Estados estaban saliendo de un régimen autoritario. Sus conflictos no eran guerras civiles, convencionales o no convencionales, aunque en algunos de ellos (comparativamente, muy pocos), estaban operando movimientos insurgentes armados¹³. Las violaciones eran el resultado del ejercicio abusivo de un poder del Estado tremendamente asimétrico.

38. Además de las características comunes respecto de la institucionalización y los tipos de violaciones, los Estados cuyas experiencias conformaron la justicia de transición compartían un tipo de transición que puede caracterizarse como “fallo del régimen”, ya sea un colapso total o un debilitamiento terminal.

39. Dadas estas condiciones, no es sorprendente que el concepto de justicia de transición adoptara la forma que adoptó. La mayoría de los Estados afectados consideraban que estaban recuperando tradiciones jurídicas interrumpidas temporalmente por el

¹¹ Esto no significa que estas instituciones prestaran servicios a todas las partes del territorio nacional por igual o que todos los Estados ofrecieran servicios comparables. Las disparidades dentro de los países eran más el resultado del establecimiento de prioridades que de la falta de capacidad.

¹² En el presente informe, y en particular en esta sección, el término “conflicto” se utiliza para designar más el contexto en el que pueden haberse cometido violaciones (a saber, un conflicto armado) que una acepción específica de, por ejemplo, un umbral del número de muertes que hay que cruzar para que una situación sea calificada de “conflicto armado”. Respecto de las definiciones de “conflicto”, véase, por ejemplo, “¿Cuál es la definición de ‘conflicto armado’ según el derecho internacional humanitario?”, Comité Internacional de la Cruz Roja, documento de opinión, marzo de 2008. El propósito que se persigue al usar el término en este informe es ayudar a establecer una contraposición con un tipo diferente de contexto de violaciones, a saber, los regímenes autoritarios. El término “posterior a un conflicto” se emplea para designar no a un Estado en el que ya no existe violencia, porque en la actualidad es de sobra sabido que la mayoría de los conflictos armados no dan lugar a la eliminación de la violencia, sino más bien a su transformación. Al respecto, véase *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: conflicto, seguridad y desarrollo* (Banco Mundial, Washington, D.C., 2011), cap. 1.

¹³ Incluso cuando existía una oposición armada, los conflictos eran solo “bilaterales” (aunque muy asimétricos), en contraste con la multiplicidad de partes activas en, por ejemplo, Colombia, la República Democrática del Congo y Sierra Leona, y en otros casos recientes.

autoritarismo. Si bien esa perspectiva podría parecer un tanto interesada, los Estados contaban con instituciones modernas y funcionales con capacidad para atribuir de manera fiable la responsabilidad penal, un marco institucional y la capacidad económica para establecer programas de reparación en gran escala, e instituciones suficientemente sólidas y disciplinadas para resistir los procesos de reforma. La justicia de transición también fue posible porque las violaciones fueron predominante y abrumadoramente perpetradas por un único actor y porque, por lo que respecta al tipo, las violaciones, pese a ser atroces, tenían un rango relativamente estrecho.

A. La justicia de transición en los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización

40. El sentido de urgencia que motiva al Relator Especial en el presente informe surge precisamente de la observación de que, una vez que el modelo de justicia de transición cobró forma, se transfirió, con pocas modificaciones, a contextos en los que no existían las condiciones generales que lo habían hecho efectivo. Con frecuencia la justicia de transición se ha aplicado —y sobre todo en el pasado reciente— en contextos posteriores a un conflicto en que la institucionalización era débil. Sin embargo, estos contextos son considerablemente distintos de los contextos posteriores a un régimen autoritario para los que se desarrolló el modelo. No es de extrañar que el resultado de su implementación haya sido desigual. Esto es aplicable a dos de los primeros casos, a saber, El Salvador y Guatemala, pero también a Sierra Leona, Liberia y la República Democrática del Congo. En la actualidad, se están desplegando esfuerzos para poner en práctica medidas de justicia de transición en situaciones posteriores a un conflicto en Burundi, la República Centroafricana, Côte d'Ivoire, Libia, Malí y Sudán del Sur, entre otros países¹⁴.

41. Existen importantes diferencias contextuales entre las transiciones posteriores a un conflicto y las primeras etapas de los procesos posteriores a un régimen autoritario. En primer lugar, las transiciones posteriores a un conflicto se llevan a cabo en un contexto de falta de seguridad y desarrollo significativamente mayor¹⁵. Los ciclos de violencia, a los que han estado sometidos muchos de estos países, afectan a todas las dimensiones de la vida. El conflicto destruye la infraestructura, reduce la inversión extranjera y local,

¹⁴ En todos los casos mencionados, se han realizado esfuerzos para aplicar medidas de justicia de transición en los Estados nación (aunque algunos de los conflictos tenían dimensiones regionales e incluso internacionales). Los Estados de la ex Yugoslavia han intentado aplicar esas medidas más allá de las fronteras nacionales, y en gran parte han fracasado. En la actualidad se cuenta con una vasta experiencia sobre la aplicación de iniciativas de justicia en foros internacionales: no solo obtenida de los tribunales de Núremberg y Tokio tras la Segunda Guerra Mundial, sino más reciente y pertinentemente, del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, de carácter especial, y el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, y de tribunales híbridos, casos de jurisdicción universal en diferentes partes del mundo y, más recientemente, casos presentados ante la Corte Penal Internacional. De igual modo, se ha adquirido una amplia experiencia de las reparaciones entre Estados con una tradición incluso más dilatada, algunas de ellas notables (como las iniciativas de reparación llevadas a cabo por Alemania tras la Segunda Guerra Mundial); sin embargo, se ha tratado sobre todo de una cuestión de transferencias entre Estados. La Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas establecida tras la invasión de Kuwait por el Iraq combinó algunas características de las reparaciones entre Estados y los programas de reparación en gran escala habituales en contextos intraestatales; sin embargo, una vez más, este no es exactamente un ejemplo de un programa de reparación administrativa por violaciones que trascienda las fronteras nacionales. La experiencia con los mecanismos internacionales de búsqueda de la verdad es mucho menor, ya que la Comisión de la Verdad y la Amistad establecida por Indonesia y Timor-Leste es la única de este tipo. No obstante, en el presente informe, el Relator Especial se concentra en la aplicación de medidas de justicia de transición tras conflictos entre Estados.

¹⁵ A modo de ejemplo, el ingreso público anual *per capita* en Chile en 1990, el año de la transición, era de 562 dólares de los Estados Unidos; en Sierra Leona, en 2002, cuando se firmó el Acuerdo de Paz de Lomé, era de 42 dólares de los Estados Unidos; en Burundi, en 2000, cuando se firmaron los Acuerdos de Arusha, era de 24 dólares de los Estados Unidos; y en Liberia, en 2003, cuando se alcanzó el Acuerdo General de Paz, era de 12 dólares de los Estados Unidos (cifras calculadas por el Relator Especial basándose en varias fuentes).

distorsiona los gastos públicos, disminuye los ingresos, interrumpe la educación y por lo general agota el capital social¹⁶.

42. Las diferencias entre los entornos posteriores a un régimen autoritario y los entornos posteriores a un conflicto son claras por lo que respecta a los factores antes mencionados; la mayoría de los Estados posteriores a un conflicto tienen instituciones que son considerablemente más débiles por lo que respecta no solo a su alcance, sino también a su profundidad. En esos contextos, las instituciones del Estado no abarcan todo el territorio y existen importantes vacíos legales, además de deficiencias en materia de cumplimiento.

43. Además, el tipo de conflicto puede ser significativamente distinto: mientras que en los contextos posteriores a un régimen autoritario el Estado es abrumadoramente responsable de las violaciones, los escenarios de conflicto tienen una distribución más “horizontal” o simétrica de la violencia. De hecho, el escenario de conflicto típico ya no es binario, sino uno en el que operan múltiples agentes de violencia. En palabras de un autor, “el caos ha sustituido a la tiranía como el nuevo desafío para los derechos humanos en el siglo XXI”¹⁷.

44. Existe una correlación entre la naturaleza del Estado autoritario, sus capacidades y las violaciones de las que es responsable; lo mismo es aplicable, *mutatis mutandi*, a los diversos agentes en un escenario de conflicto. Sin embargo, una de las implicaciones más importantes de esto es que las violaciones y los abusos que deben repararse en una situación posterior a un conflicto serán muy probablemente de un tipo distinto, y no solo de una magnitud distinta —lo que por sí solo sería significativo— a los que deben repararse en las transiciones posteriores a un régimen autoritario. Muchos conflictos se caracterizan por una multitud de agentes armados no estatales, diferentes agentes, diferentes objetivos y distintos grados de disciplina, capacitación, supervisión y control, factores todos ellos que dan lugar, previsiblemente, a diversas formas de violencia¹⁸.

45. Por lo tanto, algunas de las condiciones generales que dieron verosimilitud al modelo de justicia de transición en los entornos posteriores a un régimen autoritario simplemente no se dan en la mayoría de los países que se encuentran en una situación posterior a un conflicto. En estos contextos, resulta cada vez más difícil establecer las divisiones habituales entre las fuerzas contendientes, entre los civiles y los agentes armados, e incluso entre las víctimas y los autores. Asimismo, la participación en los actos de violencia puede estar más generalizada en los Estados débiles, lo cual dificulta más la atribución de responsabilidades. El universo más amplio de posibles beneficiarios, junto con la escasez económica, hacen mucho menos viable la reparación integral. La ausencia de un entorno institucional consolidado también hace que el discurso de reforma sea mucho menos convincente que el de “fortalecimiento institucional” en su sentido más literal. Además, el hecho de que, en un conflicto abierto, el secretismo no forme parte del *modus operandi* cambia la necesidad específica de la verdad.

46. No es de sorprender que la justicia de transición, en algunos casos por lo menos, plantee muchos más retos en contextos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización que en los entornos posteriores a un régimen autoritario. Por un lado, los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización, por lo general, entrañan desafíos no solo para la justicia de transición, sino para una amplia gama de iniciativas de política. En muchos sentidos, estos son los casos más difíciles. Cabe subrayar este extremo; la justicia de transición no es, a este respecto, necesariamente mucho más compleja que otros ámbitos relacionados con los derechos o la justicia. Abundan las evaluaciones de la eficacia, en contextos posteriores a un conflicto, de los programas de reforma del estado de derecho, la reforma del sector de la seguridad, el desarme, la desmovilización y la reintegración y, en el máximo nivel de generalidad, la asistencia para el desarrollo. Por otro lado, los proponentes de la justicia de transición se han mostrado

¹⁶ Véase, por ejemplo, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* (véase la nota 12), caps. 1 y 2.

¹⁷ Michael Ignatieff, “State failure and nation-building” en *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, J. L. Holzgrefe y Robert O. Keohane, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2003), pág. 321.

¹⁸ Eric Hobsbawm, “War and Peace in the 20th Century”, *London Review of Books*, vol. 24, núm. 4 (2002), pág. 16.

mucho menos dispuestos a escuchar la retórica sobre la necesidad de tener en cuenta el contexto de lo que habría cabido esperar, como demuestra la sospechosa similitud de las políticas institucionales pese a las enormes diferencias en los contextos en los que se aplican.

47. Sería fácil ilustrar la manera en que los Estados que se encuentran en una situación posterior a un conflicto con un escaso grado de institucionalización han tropezado con problemas al aplicar medidas de justicia de transición sobre la base de sus cuatro pilares constitutivos describiendo casos concretos. Sin embargo, debido a las limitaciones de espacio, resultaría difícil describir todas las particularidades de cada caso y, de hecho, injusto agrupar a los países que, con gran esfuerzo, han logrado un éxito modesto con otros que lo han intentado de verdad, pero han fracasado y con aquellos que no lo han logrado por varias otras razones, como el propio interés de los dirigentes políticos o el cálculo de la conveniencia política, sin tener en cuenta las obligaciones jurídicas. Con miras a determinar la magnitud del reto, merece la pena examinar algunos aspectos del marco jurídico existente para mostrar cómo presupone precisamente lo que no puede darse por sentado: la eficacia de las instituciones.

B. Cuestiones relativas a la capacidad en los marcos jurídicos existentes

48. El derecho internacional humanitario y los instrumentos internacionales de derechos humanos se basan en la presunción de que el Estado tiene la capacidad de salvaguardar los derechos que consagran. Por ejemplo, de conformidad con el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados partes deberán adoptar las medidas oportunas “para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos” los derechos reconocidos en el Pacto. Con arreglo al artículo 2, párrafo 3, los Estados partes deben tomar medidas para garantizar “recurso[s] efectivo[s]”, incluidas “las posibilidades de recurso judicial” con respecto a los derechos reconocidos. El artículo 9, párrafo 3, reconoce el derecho, como parte del derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, a un sistema de justicia penal eficaz que permita ejercer sin demora funciones judiciales dentro de un plazo razonable.

49. Al enunciar varios derechos económicos, sociales y culturales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refiere a la creación de procesos y medidas de aplicación por los Estados. Por ejemplo, el artículo 6, párrafo 2, alude a “programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante”, incluidas la formación técnica y profesional y la ocupación plena y productiva, mientras que el artículo 10, párrafos 2 y 3, se refiere a las leyes que garantizan los derechos de las madres trabajadoras y la protección de los niños contra “la explotación económica y social”.

50. La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes se centra reiteradamente en la necesidad de contar con procesos institucionales efectivos (“medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces”) relacionados con la investigación pronta, el castigo y la prevención de la tortura y la restitución por las violaciones cometidas en el pasado. Ello incluye velar por que la cuestión de la prohibición de la tortura se incorpore en los cursos de capacitación de los profesionales del sector de la seguridad.

51. En virtud del artículo 3 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, los Estados “tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas” que sean obra de los agentes no estatales a que se refiere la Convención; los artículos 4, 6, 7, 9 y 24 establecen las medidas que los Estados deben adoptar para proteger contra las violaciones de la Convención¹⁹.

¹⁹ Véase también el artículo 6 de la Convención, que establece que “[l]os Estados Partes tomarán las medidas necesarias para considerar penalmente responsable por lo menos [...] [a] toda persona que cometa, ordene, o induzca a la comisión de una desaparición forzada, intente cometerla, sea cómplice o participe en la misma [...]”.

52. Los artículos 3 y 4, párrafo 3, de la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado exigen que los Estados partes adopten medidas para salvaguardar los bienes culturales situados en su territorio contra el robo, la destrucción o la apropiación indebida como consecuencia de los efectos de un conflicto armado.

53. El artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece la protección de los niños en todas las circunstancias, y dispone que los Estados “adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental”, así como “para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos [...] de malos tratos al niño”.

54. El artículo 4 de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer²⁰ se centra en varias medidas preventivas y correctivas que los Estados deben adoptar para prevenir, investigar, castigar y reparar todo acto de violencia contra la mujer. Ello incluye proceder con la “debida diligencia”, “adoptar todas las medidas apropiadas” y aplicar políticas para capacitar a los agentes del orden.

55. Las referencias a las instituciones y los procesos institucionales de protección de los derechos en el derecho internacional implican el reconocimiento de que, en ausencia de instituciones del Estado eficaces, la capacidad del Estado para velar por que se protejan los derechos consagrados en el derecho internacional se vería menoscabada gravemente.

56. Ni en la labor de desarrollo ni en los sistemas de derechos humanos se ha prestado suficiente atención a la forma en que las sociedades posteriores a un conflicto deberían recibir asistencia de las organizaciones internacionales, otros Estados o los grupos de la sociedad civil para subsanar efectivamente las deficiencias institucionales que pueden dificultar el ejercicio de los derechos consagrados en el derecho internacional.

57. La conclusión que cabe extraer de estas observaciones no es que debería modificarse el marco jurídico para debilitar la universalidad de determinados derechos y obligaciones. Esto implicaría que la justicia es un lujo que solo pueden permitirse los países ricos (o por lo menos con instituciones sólidas).

58. Sin embargo, la mera reiteración de una obligación jurídica existente, sin examinar la forma en que, en determinadas circunstancias, podría cumplirse la obligación, no bastará para neutralizar limitaciones muy reales. La solución comporta más bien adoptar una actitud de solución de los problemas y examinar qué tipo de procesos pueden establecerse para garantizar a corto plazo la máxima satisfacción para las víctimas y, en última instancia, la plena efectividad de esos derechos.

VI. Aumentar la eficacia de la justicia de transición

59. El Relator Especial no desea proporcionar un modelo para lograr la justicia cuando no existen instituciones, simplemente porque no existe tal modelo. Aspira más bien a ofrecer alguna orientación para avanzar mediante el examen de iniciativas que pueden ponerse en marcha a corto, mediano y largo plazo, y que pueden mejorar la calidad de las medidas de justicia de transición en los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización.

60. Por lo general, en los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización, es imprescindible encontrar maneras de integrar el programa de justicia de transición adecuadamente en los procesos de creación de instituciones y fortalecimiento institucional. A fin de garantizar la reparación y la prevención es necesario mejorar la capacidad de las instituciones.

61. En sus informes sobre las garantías de no repetición (A/HRC/30/42 y A/70/438), el Relator Especial presentó un amplio enfoque marco que incluye elementos de una estrategia integral de prevención que coincide en gran medida con un programa de creación

²⁰ Resolución 48/104 de la Asamblea General.

de instituciones especialmente pertinente para los entornos posteriores a un conflicto. En el presente informe, el Relator Especial destacará algunos elementos del programa relevantes para los retos y las necesidades específicos de los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización.

62. Deben elaborarse iniciativas a corto, mediano y largo plazo. A corto plazo, son fundamentales las iniciativas destinadas a establecer (o restablecer) la identidad jurídica, porque el derecho a la identidad jurídica es un requisito previo fundamental para poder ejercer otros derechos. El conflicto menoscaba la identidad jurídica de muchas maneras, entre otras, mediante la migración y el desplazamiento, y la destrucción deliberada de registros, como ocurrió durante el conflicto en Guatemala, el Perú, Bosnia y Herzegovina, Timor-Leste y Camboya, entre otros países. Colmar esta carencia no es especialmente oneroso y contribuiría a sentar las bases para otras formas de reclamar derechos, con lo que mejoraría la protección de los derechos en general.

63. Dado que ningún documento legal es de aplicación automática, la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos puede no tener un efecto inmediato, pero sienta las bases sobre las que se sustentarán las posteriores garantías de los derechos. Ello ayuda a abordar uno de los problemas identificados anteriormente, a saber, la falta de profundidad de la institucionalización.

64. Otras reformas legales, como la modificación de la legislación en materia de emergencia, seguridad y lucha contra el terrorismo, son otra medida que no comporta necesariamente grandes costos, riesgos exorbitantes o complejidades que supondrían una carga excesiva para las instituciones poco sólidas. Esa legislación se ha utilizado a menudo para justificar violaciones manifiestas de los derechos humanos, como los períodos prolongados de detención “preventiva” y el acceso limitado a un abogado defensor, y, en muchos casos, ha instigado directa o indirectamente la vulneración de los derechos, por ejemplo, debilitando la prohibición sobre el uso de pruebas que hayan sido obtenidas mediante coacción, lo que se convierte, en efecto, en una invitación a torturar a las personas privadas de libertad.

65. Las reformas judiciales que entrañan la investigación de los antecedentes del personal judicial existente, el fortalecimiento de la independencia judicial y la mejora de la capacidad del poder judicial para ocuparse de las violaciones de los derechos humanos pueden contribuir a subsanar las deficiencias institucionales comunes en los contextos posteriores a un conflicto. Las reformas de esta índole son indispensables para reparar las violaciones y los abusos cometidos en épocas anteriores y prevenir que vuelvan a repetirse. El establecimiento de oficinas de investigación y cortes o tribunales especializados para ocuparse de la criminalidad en gran escala también puede contribuir —más que distraer de ese propósito— a combatir la delincuencia actual, ya que algunas de las capacidades necesarias para luchar contra la delincuencia sistémica permiten hacer frente a la delincuencia organizada. Sin embargo, debe reconocerse que esas reformas son precisamente del tipo que no es fácil de soportar por instituciones poco sólidas, por lo que deben acometerse de manera gradual a lo largo del tiempo o introducirse de forma escalonada.

66. Todavía más ambiciosas son las reformas constitucionales de diversos tipos, que abarcan desde la derogación de disposiciones discriminatorias y la adopción de mecanismos de inclusión y la definición del papel de la policía, el ejército y los servicios de inteligencia en la Constitución hasta el fortalecimiento de la separación de poderes e incluso la redistribución del poder entre las distintas ramas. La incorporación de una carta de derechos también contribuiría a colmar los vacíos legales (sin embargo, no es un proyecto fácil ni está libre de controversias). Un proyecto ambicioso es el establecimiento de un tribunal constitucional (aunque su establecimiento y la designación de nuevos jueces es, en muchos sentidos, una alternativa a la verificación de los antecedentes de los miembros del poder judicial, que puede ser incluso más difícil). Sin duda, el proyecto constitucional más ambicioso de todos sería la aprobación de una nueva constitución. Si bien una iniciativa de ese tipo sería un modo eficaz de trazar una línea entre el presente y el pasado y de colmar las lagunas legales, la recuperación de las instituciones podría tener que concentrarse, en cambio, en la prestación de servicios urgentes inmediatamente después de un conflicto (y también podría verse frenada por las cargas técnicas que ello entraña). Un período en que

sería difícil garantizar niveles adecuados de participación y consulta podría no ser el mejor momento para embarcarse en ese proceso. Se podría adoptar un enfoque gradual, por ejemplo, entre otras cosas, acometiendo las reformas constitucionales más modestas enumeradas anteriormente, o incluso aprobando una constitución provisional.

67. Teniendo en cuenta el papel que las fuerzas de seguridad pueden haber desempeñado en las vulneraciones, hay una serie de reformas que podrían contribuir a la prevención de futuros abusos y ofrecer formas de reparación a las víctimas. Entre estas reformas figuran la verificación de los antecedentes de los miembros de los servicios de seguridad, la racionalización de las fuerzas, la limitación de la competencia de los tribunales militares, la definición en la Constitución del papel de la policía, el ejército y los servicios de inteligencia y la eliminación de las “prerrogativas militares”, como escaños garantizados en el Parlamento y otros privilegios que las fuerzas suelen acumular en épocas de conflicto (véase A/70/438).

VII. Respuestas más inmediatas

68. Dado que la efectividad de los derechos a la justicia, la verdad y la reparación y de las garantías de no repetición requiere marcos institucionales de los que los Estados que se encuentran en una situación posterior a un conflicto pueden carecer (al menos parcialmente), en estos Estados no puede concebirse en modo alguno la justicia de transición sin un importante componente de creación de instituciones. Sin embargo, como es bien sabido, los procesos de transformación institucional necesitan mucho tiempo, medido fundamentalmente en décadas²¹. Mientras las instituciones adquieren solidez suficiente para poder adoptar “mejores prácticas” internacionales, es esencial atender de alguna manera las necesidades inmediatas de las víctimas y garantizar sus derechos.

69. Sin pretender ofrecer una respuesta integral y adecuada a los retos a que se enfrenta la justicia de transición en los Estados que se encuentran en una situación posterior a un conflicto cuya institucionalización es débil, el Relator Especial formula varias propuestas que podrían, sin embargo, aumentar la eficacia de la justicia de transición en ellos.

70. Antes de describir medidas específicas, cabe formular algunas recomendaciones generales de procedimiento. En primer lugar, sería aconsejable que los encargados de elaborar y aplicar medidas de justicia de transición se concentraran en los fines pertinentes en esta esfera más que en reproducir formas institucionales que, como se ha examinado antes, surgieron en contextos totalmente distintos. Es probable que ello conlleve utilizar más medidas, procedimientos y recursos locales y dé lugar a una menor uniformidad en los instrumentos empleados. Siempre que las respuestas sean más eficaces y cumplan criterios básicos como la inclusividad, la no discriminación y, cuando proceda, las garantías procesales, no debería considerarse que los instrumentos conocidos son universales o indispensables.

71. La comunidad internacional ha respondido de manera tibia a algunas de esas iniciativas, por ejemplo, el recurso a los tribunales *gacaca* en Rwanda. Aunque el presente informe no es el lugar para tratar de llevar a cabo una evaluación concluyente de esa experiencia, el Relator Especial alienta el intento que representó; de hecho, la adopción de un enfoque más constructivo por parte de la comunidad internacional respecto de las iniciativas de este tipo podría maximizar su eficacia y su compatibilidad con los requisitos formales y sustantivos.

72. Si los mecanismos institucionales oficiales no pueden, por lo menos temporalmente, dar resultados a la escala que requieren los casos, otras formas de intervención pueden otorgar reconocimiento a las víctimas y promover la integración social. Deberían acogerse favorablemente las iniciativas que permitan la participación de las víctimas y les ofrezcan un espacio seguro en la esfera pública. Deberían establecerse mecanismos de participación de las víctimas y de consulta con una amplia gama de interesados en todos los procesos de justicia de transición, en particular en los entornos posteriores a un conflicto con un escaso

²¹ Véase *Informe sobre el desarrollo mundial 2011* (véase la nota 12), caps. 3 (en particular el recuadro 3.6) y 5.

grado de institucionalización (véanse A/HRC/34/62 y A/71/567). De igual modo, podría aprenderse mucho más de los procesos que suelen llevarse a cabo a nivel local, en los que se recaba la participación de los dirigentes religiosos y otros líderes de la sociedad civil, que pueden cultivar la solidaridad social²².

73. En la sección que figura a continuación, el Relator Especial presenta una lista parcial de temas que, si se abordan adecuadamente, podrían mejorar la eficacia de las medidas de justicia de transición en los contextos posteriores a un conflicto.

74. En la medida en que las medidas de justicia de transición dependen de la participación de las víctimas y otros interesados, y en que la mayoría de los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización adolecen de graves deficiencias en materia de seguridad, los programas de protección de testigos requieren más atención de la que han recibido hasta ahora. Los retos son enormes; normalmente se espera protección de las fuerzas de seguridad, cuyos miembros forman parte de las fuerzas contra las que declaran los testigos bajo su custodia. En contextos en los que existe poca claridad sobre quién es miembro de las fuerzas de seguridad y quién no lo es, la creación de, por ejemplo, una fuerza especial encargada exclusivamente de la protección no es tan fácil de lograr.

75. Rwanda se enfrentó a un serio desafío al tratar de brindar protección a los testigos tanto en los procesos *gacaca* como en los procedimientos ante el Tribunal Penal Internacional para Rwanda. Según un informe publicado por el Gobierno de Rwanda en 2008, 156 supervivientes y testigos del genocidio fueron asesinados entre enero de 1995 y agosto de 2008 debido a su participación en los juicios por el genocidio²³. En países en los que los agentes armados no estatales siguen activos incluso después de que se haya alcanzado un acuerdo de paz, las medidas de justicia de transición, incluidas las comisiones de la verdad, encararán importantes desafíos a la hora de ofrecer protección a los testigos.

76. En los entornos posteriores a un conflicto, algunos modelos de protección merecen un estudio sistemático; entre ellos figuran varias formas de participación de la comunidad en la labor de protección, también con la participación de excombatientes. Los programas de protección de testigos no deben depender, desde un punto de vista institucional y operativo, de las fuerzas de seguridad existentes. Otras instituciones a las que pueden estar adscritos son las fiscalías, las instituciones de derechos humanos e incluso los tribunales supremos. También pueden establecerse como entidades autónomas que rinden cuentas al ministerio de justicia, formar parte de las operaciones de mantenimiento de la paz, o incluir un componente internacional previsto en el marco de acuerdos bilaterales y multilaterales²⁴.

VIII. Estrategias de priorización

77. En informes anteriores, el Relator Especial expresó su inquietud ante la ampliación excesiva del alcance de la mayoría de las medidas de justicia de transición y una expansión de las funciones sin que se preste la debida atención a las capacidades de las instituciones de justicia de transición. En el más difícil de los contextos, parece razonable garantizar que los escasos recursos se utilicen con la máxima prudencia, guiándose por objetivos a largo plazo y la necesidad de gestionar las expectativas.

78. En relación con la justicia penal, el Relator Especial ha argumentado en favor de la adopción de estrategias de priorización en el uso de los (escasos) recursos en materia de investigación y enjuiciamiento, en particular al seleccionar estrategias destinadas al

²² Por ejemplo, véanse “CAR’s archbishop and imam in peace drive”, BBC news, 9 de abril de 2014, la Tanenbaum Peacemakers in Action network (<https://tanenbaum.org/peacemakers-in-action-network>), la Nansen Dialogue Network (<http://nansen-dialogue.net>) y los diálogos nacionales descritos en *National Dialogue Handbook: A Guide for Practitioners* (Berghof Foundation Operations GmbH, Berlín, mayo de 2017).

²³ REDRESS, *Testifying to Genocide: Victim and Witness Protection in Rwanda*, octubre de 2012, pág. 17.

²⁴ Chris Mahony, “The justice sector afterthought: witness protection in Africa”, Institute for Security Studies, Tshwane (Pretoria), Sudáfrica, 2010.

desmantelamiento de las redes de violencia (véase A/HRC/27/56). En los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización en los que la obtención de justicia por el número ingente de violaciones no es factible, en especial a corto plazo, urge una estrategia de este tipo, aunque su aplicación resulta difícil. Es posible que esto requiera apoyo internacional de diversa índole y la creación de organismos especializados dentro del poder judicial, porque es poco probable que los órganos judiciales existentes tengan la capacidad o la fiabilidad necesarias.

79. En lo que atañe al reconocimiento de la verdad, el Relator Especial ha subrayado con preocupación las tendencias expansionistas en la elaboración de los mandatos de las comisiones de la verdad *ad hoc*, sin tener en cuenta su capacidad (A/HRC/24/42). En el más difícil de los entornos, sería oportuno destacar en las primeras etapas de un proceso de búsqueda de la verdad la labor sobre un tipo de caso que también es importante en los entornos posteriores a un conflicto por lo que respecta a su prevalencia y sus consecuencias, a saber, las personas desaparecidas en general y, en particular, las personas que han sido víctimas de desaparición forzada.

80. Como es bien sabido, la incertidumbre sobre el paradero de las personas desaparecidas constituye una fuente de gran ansiedad para sus seres queridos y plantea todo tipo de obstáculos (como trabas legales a la transferencia de bienes, la celebración de nuevas nupcias o la herencia) a la posibilidad de reconstruir algo que se asemeje a una vida normal. La localización de las víctimas era una de las funciones esenciales de las primeras comisiones de la verdad. Desde entonces, si bien los medios técnicos para identificar las tumbas y los restos han mejorado enormemente, se han atribuido a las comisiones de la verdad otras funciones que han desplazado a esa función. Aunque no sería recomendable crear comisiones de la verdad especializadas (es poco probable que una comisión de la verdad sea capaz por sí sola de resolver la enorme carga de casos de desaparición resultantes de un conflicto), constituiría un logro significativo garantizar que las comisiones de la verdad realicen un trabajo adecuado sobre la cuestión de las personas desaparecidas y que sienten las bases para que prosiga la labor en este ámbito, incluida la formulación de recomendaciones sólidas relativas al establecimiento de un mecanismo nacional eficaz con miras a resolver los casos pendientes.

81. La gestión adecuada de la cuestión de las personas desaparecidas no se limita simplemente a la excavación de fosas comunes y la identificación de restos; por ejemplo, la labor forense llevada a cabo en América Latina también englobó la localización de los niños secuestrados y el estudio de los centros de detención clandestinos y, de hecho, de la lógica represión subyacente. Este proceso entraña asimismo atender las necesidades de quienes están presentes. Aunque las organizaciones de la sociedad civil han prestado eficazmente varias formas de apoyo psicosocial en diferentes entornos posteriores a un conflicto, ese apoyo rara vez se ha intensificado. A falta de reparaciones y prestaciones más ambiciosas (véase *infra*), representaría un logro que se ofrecieran formas básicas de apoyo psicosocial antes, durante y después del regreso de los restos o del esclarecimiento del paradero de las víctimas.

82. Al destacar la labor sobre las personas desaparecidas y las víctimas de desaparición forzada como una cuestión relacionada con el reconocimiento de la verdad, el Relator Especial no sugiere en modo alguno que no deberían derivarse consecuencias judiciales. Como ha subrayado en todos sus informes, la justicia de transición es una política holística; por lo tanto, existen relaciones de complementariedad entre sus distintos componentes. Es esencial que se desplieguen esfuerzos para cumplir los objetivos humanitarios y judiciales en relación con las personas desaparecidas y las víctimas de desaparición forzada. Una vez más, esa ambición no puede hacerse realidad a corto plazo; pero prácticamente todas las decisiones adoptadas crean un patrón de dependencia. Por consiguiente, es importante ser claros acerca de la diversidad de los fines que hay que reconciliar.

83. En relación con las reparaciones, teniendo en cuenta, por un lado, las diversas formas de escasez que afectan a las instituciones oficiales y, por otro, el alcance de las necesidades de determinadas víctimas, el Relator Especial alienta, ante todo, a que se intensifique el apoyo internacional a los programas de reparación. Tradicionalmente la comunidad internacional se ha mostrado reacia a financiar esos programas, a diferencia de los programas de desarme, desmovilización y reintegración destinados a los

excombatientes. Si bien la justificación para estos últimos es controlar a quienes podrían debilitar el proceso de paz, el éxito final de los programas de desarme, desmovilización y reintegración depende de la voluntad de las comunidades de reintegrar a los combatientes que regresan, que se vería socavada por el mensaje de que solo quienes llevan armas reciben la atención del Estado (y la comunidad internacional) (véase A/69/518)²⁵.

84. En segundo lugar, pese a que, por lo general, la finalidad de los programas de reparación en gran escala no ha sido lograr la plena restitución (*restitutio ad integrum*), en los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización y existe un gran número de posibles beneficiarios, por un lado, y una enorme escasez, por otro, todo programa de reparación que afirme ser “completo” diluirá, a corto plazo, los beneficios hasta tal punto que serán totalmente irrelevantes²⁶. Una vez más, tal vez sea conveniente adoptar una estrategia de priorización de modo que los beneficios se distribuyan primero a los más vulnerables, por ejemplo, las personas con discapacidad grave, las personas de edad y los niños de corta edad.

85. En tercer lugar, y en estos contextos en particular, debería alentarse la experimentación y las vías de reparación locales, y debería hacerse lo posible para maximizar el impacto de incluso los pequeños beneficios, ya sea mediante la distribución colectiva de los beneficios o mediante la distribución de beneficios que tengan un efecto multiplicador²⁷.

86. Por último, puede ser que, por razones como, por ejemplo, la escasez de recursos, no pueda adoptarse a corto plazo ninguna medida que merezca el nombre de “reparaciones”; sin embargo, como se trata de una cuestión de derechos y de necesidades profundas e imposterables, deben buscarse maneras de establecer programas de asistencia a las víctimas basándose en el modelo de iniciativas humanitarias. Aunque ninguna de tales iniciativas saldará la deuda que tendría la sociedad con los titulares de derechos, por lo menos, estas prestarán alguna atención a los derechos de las víctimas, podrían marcar la diferencia en cuanto a la satisfacción de las necesidades y podrían ser la primera etapa de un proceso para lograr una mayor efectividad de los derechos.

IX. Fortalecimiento de la sociedad civil

87. En todos los contextos de transición, la sociedad civil, incluidas las organizaciones de las víctimas, las organizaciones no gubernamentales y los grupos de jóvenes y de mujeres, pero también las organizaciones religiosas, los sindicatos y recientemente los movimientos sociales, han sido un factor determinante en la lucha contra la impunidad, la lucha por el reconocimiento y las campañas en pro de las garantías de no repetición.

88. En los contextos en que las instituciones oficiales están abrumadas con varios tipos de dificultades y en que, por las razones mencionadas por el Relator Especial a lo largo del presente informe, es fundamental pensar en términos de dinámica de cambio, resulta imprescindible buscar la manera de reforzar el motor histórico de la lucha por la justicia: las organizaciones de la sociedad civil.

89. En todos sus informes, el Relator Especial ha incluido tanto observaciones sobre el papel decisivo de la sociedad civil en la búsqueda de la justicia y la reconciliación como recomendaciones sobre la manera de fortalecer ese papel. El Relator Especial insiste en reiterar ese punto. En los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización, a la larga, la promesa de justicia dependerá en gran medida de que la sociedad civil desempeñe su labor sin trabas. Los Estados que tienen dificultades evidentes para cumplir sus obligaciones se encuentran en una posición especialmente complicada

²⁵ Véase Pablo de Greiff, “Establishing Links between DDR and Reparations”, en *Disarming the Past: Transitional Justice and Ex-Combatants*, Ana Cutter Patel, Pablo de Greiff y Lars Waldorf, eds., Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Sociales, 2010.

²⁶ Pablo de Greiff, “Justice and Reparations”, en *The Handbook of Reparations* (Oxford University Press, Nueva York, 2006).

²⁷ Hans Dieter Seibel con Andrea Armstrong, “Reparations and Microfinance Schemes,” en *The Handbook of Reparations*, *ibid.*

para alienar a la sociedad civil, que se organiza libremente en formas que ha elegido ella misma.

90. El fortalecimiento de la sociedad civil entraña, como mínimo, derogar la legislación que limita la labor de las organizaciones de la sociedad civil y criminaliza la protesta. Ello implica que la celebración de consultas serias no se considere un hecho aislado, sino más bien un proceso continuo de comunicación. También conlleva apoyar modos de empoderamiento jurídico que faciliten la presentación de demandas, tal vez el aspecto más fundamental de la condición de titular de derechos.

X. Conclusiones y recomendaciones

A. Conclusiones

91. En los tres últimos decenios, la justicia de transición ha contribuido significativamente a la lucha contra la impunidad, la lucha por la justicia y el objetivo de la no repetición. Su primer aporte ha consistido en desglosar los diversos componentes de la reparación, trascendiendo el concepto de justicia penal, al tiempo que articulaba esos “pilares” en una política integral de reparación y prevención. Ello ha sido fundamental para afianzar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación y las garantías de no repetición. Además de su contribución a la consolidación jurídica formal de esos derechos, también ha hecho una aportación crucial al logro de su efectividad mediante, entre otras cosas, la formulación de estrategias para el enjuiciamiento de las violaciones masivas, el establecimiento de comisiones de la verdad, el diseño de programas de reparación en gran escala y la aplicación de varias reformas institucionales (véase A/HRC/36/50/Add.1).

92. El paradigma de la justicia de transición que permitió estos logros cobró forma en transiciones posteriores a un régimen autoritario, en países que, antes de caer en el autoritarismo, e incluso durante este, tenían un elevado grado de institucionalización, tanto en términos de alcance como de profundidad. Las instituciones tenían la capacidad de llegar a todos los rincones del Estado y mediaban a través de las leyes, las formas más básicas de interacción entre los ciudadanos y el Estado.

93. En esos contextos, los Estados se enfrentaron a la necesidad de reparar, y de prevenir que no se volvieran a repetir, violaciones de un tipo concreto: las perpetradas a través del ejercicio abusivo del poder del Estado.

94. Los Estados en los que cobró forma la justicia de transición compartían muchas otras características importantes. En general, no se vieron afectados por una gran escasez económica, sus “conflictos” no eran predominantemente étnicos o religiosos y la transición surgió a través de un fenómeno que se asemejaba mucho más al colapso del régimen (o, cuando menos, a su agotamiento).

95. El modelo emergente de justicia de transición se difundió con rapidez y, por lo menos, en parte gracias a su éxito en su contexto inicial, a un tipo de situación totalmente distinto, a saber, los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización, en los que no existían las condiciones que hicieron viable y adecuado el modelo; el entorno institucional era completamente diferente. Las instituciones del Estado carecían de una amplia cobertura y no tenían la capacidad para prestar servicios en grandes zonas de sus territorios. Además, eran instituciones con grandes vacíos legales, no solo con déficits en materia de cumplimiento. Los conflictos que generaron la vulneración de los derechos eran completamente diferentes; en la actualidad, la justicia de transición, lejos de hacer frente a actos de violencia vertical y muy asimétrica cometidos por un agente, a saber, el Estado, responsable de la inmensa mayoría de las violaciones, debía reparar una gama mucho más amplia de violaciones, causadas por una multiplicidad de agentes, un buen número de ellos agentes no estatales.

96. Por si fuera poco, se trataba de contextos caracterizados por una enorme escasez económica, un bajo capital social y carencias considerables en diversas

competencias, y cuyos conflictos habían concluido mediante negociaciones entre las partes invictas en las que se habían pedido compromisos de varios tipos. No es de sorprender que la aplicación del modelo haya resultado mucho más difícil en estos contextos, y los resultados, más ambiguos.

97. El modelo de justicia de transición se basa en obligaciones jurídicas, que la labor llevada a cabo en esta esfera contribuyó a consolidar. La conclusión adecuada que hay que extraer del presente informe no es que debería cambiarse el régimen jurídico existente, o que las obligaciones que se derivan de las violaciones del derecho internacional humanitario son menos serias que las resultantes de las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos. La justicia no puede concebirse como un lujo que solo merecen los ricos. Precisamente porque no puede cuestionarse la universalidad de las obligaciones no pueden ignorarse las dificultades que entraña aplicar las medidas de justicia de transición en los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización, sino que más bien debe aumentarse la eficacia de la formulación y la aplicación de esas medidas.

B. Recomendaciones

98. Los avances en las condiciones generales, incluidas las circunstancias económicas, mejorarían sin duda las perspectivas de la aplicación eficaz de las medidas de justicia de transición. Aunque las causas de la violencia o de las violaciones de los derechos no pueden reducirse a la desigualdad o la pobreza, por separado o conjuntamente, o a cualquier combinación simple de indicadores sociales, es bien sabido que la desigualdad y la pobreza guardan una estrecha correlación con la violencia. La mayoría de los conflictos violentos en el mundo tienen lugar en países que están o han estado profundamente afectados por grandes desigualdades o por la pobreza, y a menudo por ambas. Además, se ha sostenido que las desigualdades persistentes y duraderas, pero también algunas formas de desigualdad relacionadas con el crecimiento económico rápido pero muy desigual, están asociadas con el conflicto civil. A fin de eliminar las desigualdades, y las formas “horizontales” de desigualdad en particular, el Relator Especial recomienda la puesta en marcha de programas sólidos de reforma, que podrían contribuir positivamente a promover la justicia, tanto *a priori* como *a posteriori*.

99. Si uno de los principales obstáculos a la aplicación de las medidas de justicia de transición es la fragilidad de las instituciones del Estado, el Relator Especial considera que el fortalecimiento de esas instituciones mejoraría, sin duda, las perspectivas de la justicia de transición. En sus anteriores informes, el Relator Especial propugnó un enfoque marco para la prevención cuyo objetivo era evitar que la labor de prevención se redujera a la prevención de la crisis y los planes de prevención, a reformas institucionales. En lugar de ello, el Relator Especial ha esbozado los elementos de un programa amplio de prevención que incluye iniciativas que pueden aplicarse a corto, mediano y largo plazo. Estas iniciativas comprenden reformas legales, judiciales y constitucionales, así como reformas del sector de la seguridad, consistentes, entre otras cosas, en la verificación de antecedentes, la racionalización de las fuerzas y la imposición de limitaciones a la competencia de los tribunales militares. El enfoque marco también comporta la adopción de iniciativas destinadas a fortalecer la sociedad civil y lograr cambios en los ámbitos de la cultura y las convicciones y actitudes personales. Se debería alentar a los Estados a que realicen las reformas necesarias y se les debería prestar asistencia en el proceso de aplicación. Esto implica el firme compromiso de los países anfitriones, pero también de los asociados de la comunidad internacional, sobre todo porque son procesos a largo plazo.

100. La justicia de transición en los entornos posteriores a un conflicto con un escaso grado de institucionalización debería incluir un componente importante de creación institucional; sin embargo, dado que estos procesos se miden en su mayoría en décadas y no en años y que las necesidades de las víctimas, a las que amparan sus derechos, no pueden postergarse tanto tiempo, el contexto ha de tomarse más en serio en la justicia de transición. Es especialmente importante que los encargados de

elaborar las medidas de justicia de transición eviten la tendencia dominante a imitar las respuestas institucionales. El Relator Especial alienta a que se reflexione detenidamente sobre la identificación de la manera más efectiva en un contexto determinado de satisfacer los derechos que las medidas de justicia de transición tratan de promover y se experimente más por lo que respecta a las respuestas institucionales.

101. En los contextos en los que las instituciones oficiales son poco sólidas y en los que la adopción de las “mejores prácticas” sobre la base de las experiencias en diferentes entornos no sería viable, parecería conveniente valerse de respuestas y recursos locales. El Relator Especial insta a la comunidad internacional, y a los asociados en general, a que participen de manera constructiva en las iniciativas de justicia de transición que lo hagan, velando por que respeten los derechos, incluso si no presentan la forma de las instituciones habituales que se establecen en los entornos posteriores a un régimen autoritario. Las soluciones locales deberían implicar a las víctimas y a los dirigentes religiosos y otros líderes de la sociedad civil comprometidos con las ideas de reparación y prevención.

102. La participación de las víctimas y otros actores en las medidas de justicia de transición presupone un mínimo de seguridad que no puede darse por sentado en los entornos posteriores a un conflicto. El Relator Especial insta a que se preste más atención a los programas de protección de testigos como una cuestión presente en prácticamente todos los procesos de justicia de transición recientes.

103. Teniendo en cuenta, por un lado, la gravedad de las carencias institucionales y de otra índole que afectan a algunos de los Estados que suscitan preocupación mencionados en el presente informe, y, por otro, la urgencia de las necesidades de las víctimas y la importancia de mostrar que las instituciones adoptan medidas para hacer frente a las violaciones de los derechos cometidas, el Relator Especial recomienda que se formulen estrategias de priorización en las cuatro esferas de la justicia de transición.

104. Tomando en consideración la magnitud de las violaciones, pero también las deficiencias de los sistemas de investigación y enjuiciamiento y judicial, es importante reunir y utilizar los escasos recursos de forma eficaz y sostenible y de modo que creen más incentivos para la reparación y la prevención. En relación con la justicia penal, el Relator Especial reitera el llamamiento que hizo en un informe anterior en pro de la formulación de una estrategia de enjuiciamiento que tenga por objeto el desmantelamiento de las redes delictivas responsables de las violaciones más graves. Es probable que esto requiera también la creación de dependencias especializadas en las fiscalías y en la administración de justicia para colmar las deficiencias en materia de capacidad y fiabilidad.

105. Respecto del reconocimiento de la verdad, el Relator Especial también ha expresado inquietud en informes anteriores ante la tendencia a ampliar los mandatos de los mecanismos de búsqueda de la verdad, en especial las comisiones de la verdad, sin tomar en consideración las capacidades reales de esas instituciones. Teniendo en cuenta la urgencia frecuente y reconocida de abordar la cuestión de las personas desaparecidas y las víctimas de desaparición forzada en situaciones de conflicto y los recientes avances en el ámbito forense, el Relator Especial insta a los encargados de establecer los mecanismos de búsqueda de la verdad a que destaquen la importancia de dicha cuestión. Esta recomendación no debería interpretarse como un llamamiento para que se limite el mandato de los mecanismos de búsqueda de la verdad a este asunto, o como una sugerencia de que la cuestión de las personas desaparecidas y las víctimas de desaparición forzada solo suscita preocupación desde la perspectiva de la búsqueda de la verdad. El Relator Especial aprovecha la oportunidad para reiterar su opinión de que la justicia de transición es una política integral que incluye la verdad, pero también la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

106. En cuanto a la reparación en contextos que combinan un gran número de posibles beneficiarios y se ven lastrados por una enorme escasez económica e importantes deficiencias institucionales, el Relator Especial insta a la comunidad internacional a que examine la posibilidad de prestar más apoyo para la reparación y

le recuerda las contribuciones que, por lo demás, hace a los programas de desmovilización y reintegración destinados a los excombatientes. El éxito de esos programas está ligado, en última instancia, al bienestar de las comunidades, a las que no se ofrecen grandes incentivos para reintegrar a los excombatientes si sus necesidades y derechos no se atienden en absoluto. Por lo tanto, además de una cuestión de derechos, existen razones de conveniencia para brindar apoyo. El Relator Especial alienta a que se experimente más con los modos de distribución y los tipos de beneficios. Asimismo, si una amplia cobertura no es posible a corto plazo, el Relator Especial recomienda que se formule, en consulta con las víctimas y otras partes interesadas, una estrategia de priorización que favorezca a los más vulnerables en la distribución inicial de beneficios. Por último, el Relator Especial alienta a los Estados a que consideren la posibilidad de establecer programas de asistencia a las víctimas a corto plazo (aunque no en sustitución de los programas de reparación que podrían ponerse en marcha posteriormente).

107. El Relator Especial subraya que, si bien el objetivo de estas recomendaciones es demostrar la capacidad de respuesta para atender los derechos y las necesidades de las víctimas, no es probable que proporcionen plena satisfacción. No obstante, considera que no solo ofrecerán amparo, sino que también servirán de catalizador para establecer condiciones en las que puedan determinarse formas más completas de reparación y prevención.

108. En contextos que adolecen de graves deficiencias institucionales, es esencial que la sociedad civil sea considerada como un recurso y el principal motor de cambio. El Relator Especial insta a los Estados y a la comunidad internacional a que presten su apoyo a iniciativas que fortalezcan la sociedad civil. Asimismo, insta a los Estados a que amplíen el espacio para la sociedad civil, eviten la adopción de legislación que restrinja indebidamente la labor sin trabas de las organizaciones de la sociedad civil y deroguen esa legislación cuando exista y promuevan en su lugar el desarrollo de competencias que contribuirán en gran medida al interés general.

109. El Relator Especial alienta a que se intensifique la investigación y el discurso destinados a aclarar el papel de los agentes armados no estatales en el marco jurídico internacional. Las lagunas en este marco respecto de sus obligaciones, derechos y responsabilidades, en especial en los entornos posteriores a un conflicto, son un obstáculo para la aplicación de las medidas de justicia de transición. Los distintos órganos de las Naciones Unidas, en particular el ACNUDH, podrían liderar esos debates.