



Asamblea General

Distr. general
25 de octubre de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 68 b) del programa

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Nota del Secretario General*

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe 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 de Derechos Humanos.

* Este informe se ha presentado fuera de plazo para incluir información recibida recientemente.



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

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición aborda la cuestión de las consultas nacionales en relación con la formulación y aplicación de medidas de justicia de transición. El informe debe leerse conjuntamente con el informe del Relator Especial sobre los mecanismos de participación y la justicia de transición (A/HRC/34/62).

En el presente informe se abordan los requisitos para que tengan éxito las consultas nacionales sobre mecanismos de justicia de transición, las dificultades operacionales de estos y su contribución a la legitimidad de la transición. Por lo que respecta al primer requisito, la seguridad, para que las consultas sean eficaces y legítimas es preciso que los participantes confíen en poder contribuir al proceso sin ponerse en peligro; las consultas deben estar libres de coacción, amenazas y represalias (implícitas). Por lo que respecta al segundo requisito, la inclusividad, uno de los principales objetivos de las consultas es recabar, y tener en cuenta, las opiniones de los más afectados por las violaciones y los abusos cometidos en el pasado, es decir de personas a las que rara vez se consulta, como las distintas víctimas y los diversos grupos que han sufrido múltiples formas de victimización, discriminación y marginación. Como tercer requisito, en el informe se destaca la importancia de desarrollar la capacidad antes de celebrar las consultas.

En cuanto a las oportunidades y los problemas operacionales, el análisis pone de relieve la cuestión fundamental del momento en que conviene celebrar las consultas. Lo ideal es que se desarrollen antes de que se conciben y diseñen las medidas de justicia de transición. Sin embargo, habida cuenta de que esas medidas también dependen del calendario de otros procesos políticos y jurídicos clave, como las reformas constitucionales, no siempre es posible llevarlas a cabo en el momento considerado más oportuno. En el informe se formulan sugerencias sobre cómo afrontar las dificultades correspondientes. Asimismo, se subraya la importancia de establecer una entidad encargada de las consultas que sea objetiva y ecuánime, de manera que pueda ocuparse con imparcialidad de los aspectos cruciales de los procesos de consulta, en particular, de seleccionar a los participantes, determinar el programa, la metodología y los lugares en que se van a celebrar, y presentar los informes correspondientes.

Por lo que respecta a la posible contribución de las consultas nacionales a la legitimidad, la celebración de esas consultas representa en sí misma un acto de reconocimiento, que es uno de los objetivos básicos de las medidas de justicia de transición. En ellas, se pide a personas cuyos derechos han sido violados sistemáticamente que expresen sus opiniones sobre el diseño de mecanismos cuya finalidad es precisamente reparar esas violaciones y abusos. En particular, las consultas con las víctimas transmiten a estas y a la sociedad en general un potente mensaje de inclusión y, en última instancia, las empodera como titulares de derechos.

Las consultas nacionales no son acontecimientos aislados, sino que requieren que se establezcan de manera más sistemática procesos de comunicación continuos entre los distintos grupos interesados. Esta concepción dinámica de las consultas permite aprovechar los procesos de aprendizaje y reflejar la evolución en la forma de entender los derechos, las necesidades y las medidas. Si se diseñan con el deseo genuino de reforzar las relaciones entre los distintos grupos interesados, y se basan, por una parte, en experiencias y necesidades compartidas y, por otra, en valores y principios comunes, los procesos de consulta pueden contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil en general, lo que, en última instancia, es esencial para la reparación y la reconciliación y, por lo tanto, para la prevención.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	5
II. Marco jurídico.....	6
III. Requisitos para que las consultas tengan éxito.....	8
A. Seguridad.....	9
B. Inclusividad.....	11
C. Desarrollo de la capacidad.....	15
IV. Dificultades operacionales y oportunidades.....	17
A. Elección del momento oportuno.....	17
B. Cuestiones relacionadas con el liderazgo y la organización.....	19
V. Contribuciones a la legitimidad.....	21
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	23

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con la resolución 27/3 del Consejo de Derechos Humanos.

2. En el informe se aborda la cuestión de las consultas nacionales sobre la formulación y aplicación de medidas de justicia de transición.

3. Aunque en la última década se han promovido activamente las consultas nacionales en la esfera de la justicia de transición, no se dispone de demasiada documentación sobre el tema ni se ha llevado a cabo un análisis comparativo exhaustivo de las distintas experiencias nacionales, aunque la muestra de consultas existente es más que suficiente. El presente informe no puede suplir ese déficit. Pretende, en cambio, incentivar la realización de ese tipo de análisis sistemático, y, de manera más inmediata, defender la celebración de consultas, a pesar de los problemas a los que casi invariablemente se enfrentan.

4. Sin embargo, el informe no es una guía práctica. No ofrece una descripción detallada de los elementos de un proceso de consultas¹ ni directrices sobre algunas de las cuestiones básicas, como la financiación, la dotación de personal o las cuestiones metodológicas, que deben ser abordadas por técnicos y especialistas.

5. Las consultas, al igual que la participación en general², suelen defenderse con dos tipos de argumentos. El primero, de carácter “epistémico”, se refiere al tipo de conocimientos o percepciones que pueden aportar las personas a las que se consulta y las consecuencias positivas que pueden derivarse de una mejora de la comprensión. Desde ese punto de vista, las consultas sobre la justicia de transición pueden:

a) Incrementar las probabilidades de que las medidas de justicia de transición reflejen el sentido de justicia de las víctimas y otros beneficiarios, y su opinión sobre lo que constituiría una reparación efectiva;

b) Contribuir a garantizar que las medidas que se vayan a diseñar tengan debidamente en cuenta las necesidades manifestadas por las víctimas, por una parte, e importantes factores contextuales como la realidad cultural, histórica y política, por otra; y

c) Ampliar la gama de alternativas plausibles a medida que se ponen sobre la mesa más ideas para una reparación efectiva.

6. El segundo tipo de argumentos en defensa de la participación en general y, más concretamente, de las consultas son los argumentos relativos a la “legitimidad”. A ese respecto, las consultas son importantes no solo por las contribuciones específicas que pueden derivarse de recabar opiniones en lo que a las “propuestas” se refiere, sino también porque:

¹ Véase, por ejemplo, *Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Consultas nacionales sobre la justicia de transición* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 09.XIV.2).

² Véase el próximo informe del Relator Especial sobre los mecanismos de participación y la justicia de transición (A/HRC/34/62).

a) El propio proceso de consultas es una forma de reconocer y empoderar a las víctimas, y las ayuda a hacerse un sitio en la esfera pública que quizás se les haya negado antes³;

b) Del mismo modo, los procesos de consulta pueden ampliar el círculo de partes interesadas en los procesos de justicia, haciendo participar en los debates a grupos oficiales y no oficiales que anteriormente no estaban incluidos, y de cuyo consentimiento y participación podría depender en cierta medida el éxito y la sostenibilidad de las medidas de justicia de transición;

c) Por último, las consultas pueden facilitar la identificación de los elementos comunes de las experiencias, los valores y los principios de los distintos grupos, lo que es importante para formar coaliciones y generar consenso, y fundamental a la hora de adoptar políticas sobre cuestiones contenciosas.

7. En el presente informe se consideran ambos tipos de argumentos y se demuestra que, si bien hay mucho margen para aprovechar plenamente el potencial de las contribuciones “epistémicas” de los procesos de consulta, las contribuciones de esos procesos relacionadas con la “legitimidad” justifican por sí solas el interés sostenido por el tema de las consultas nacionales, su estudio y la inversión en él.

8. Tras subrayar el valor de las consultas, es preciso reconocer que, si se quiere que tengan éxito, los procesos de consulta no son fáciles de llevar a cabo ni sustituyen la adopción de medidas tangibles para restablecer el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de los afectados y de otras personas, y las garantías de no repetición. Es evidente que las consultas no son un mero ejercicio mecánico de comprobación; son una forma de comunicación entre el Estado y la sociedad y entre las distintas partes de esta. A menos que se planifiquen cuidadosamente, se doten de recursos suficientes y se emprendan con la intención de tener seriamente en cuenta sus resultados, las consultas, como sucede con otras formas de comunicación, especialmente en los entornos de falta de confianza que son típicos de los contextos en los que se han producido violaciones y abusos, también pueden generar expectativas que, de no materializarse, pueden contribuir a exacerbar la desconfianza, confirmar las sospechas de exclusión, y, en el mejor de los casos, añadir un nuevo agravio a una lista cuyo potencial de provocar conflictos ya se ha hecho patente.

II. Marco jurídico

9. Varios tratados internacionales de derechos humanos reconocen el derecho de las personas directamente afectadas por las decisiones que adopta el Estado a participar y ser consultadas. Diversos mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño, han desarrollado una interpretación autorizada de las disposiciones pertinentes de esos

³ Este informe debe leerse conjuntamente con el informe que el Relator Especial presentará al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2017 y que se centrará específicamente en la cuestión de la participación de las víctimas en los procesos de la justicia de transición.

instrumentos. Por ejemplo, según el Comité de Derechos Humanos, el derecho a participar en los asuntos públicos abarca “todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales”⁴. Asimismo, la consulta con los pueblos indígenas se recoge en el Convenio de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales (Convenio núm. 169).

10. Otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, hacen referencia a la participación “activa, libre y significativa” y contienen asimismo disposiciones específicas para promover la participación de los grupos y las personas a título individual en los procesos de adopción de decisiones.

11. La cuestión de las consultas y la participación también ha sido abordada por varios relatores especiales. La Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos elaboró un marco basado en los derechos humanos para el empoderamiento significativo y la participación efectiva de las personas que viven en la pobreza en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas y los programas que las afectan (véase el documento [A/HRC/23/36](#)). La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento también proporcionó orientación sobre los elementos y requisitos de una participación activa, libre y significativa en todas las etapas de los procesos de adopción de decisiones sobre el agua y el saneamiento (véase el documento [A/69/213](#)). El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas recomendó que, antes de tomar decisiones que afecten a las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, se celebren consultas, destacando el potencial de creación de consenso que dichas consultas tienen y su función de fomento de la confianza ([A/HRC/12/34](#)).

12. Por lo que respecta, en particular, a la justicia de transición, los instrumentos y mecanismos internacionales de derechos humanos también se refieren específicamente a la participación de las víctimas y la sociedad civil. En el conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad se hace hincapié en el importante papel de las víctimas y otros sectores de la sociedad civil en los procesos de justicia de transición (véase la resolución [60/147](#) de la Asamblea General). Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, instó al Canadá a aplicar, en consulta con los pueblos indígenas, las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación con respecto a los internados indios ([CCPR/C/CAN/CO/6](#)). El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su preocupación y formuló recomendaciones al Perú en relación con las demoras en la implementación del Plan Integral de Reparaciones, dirigido principalmente a los miembros de pueblos indígenas que fueron víctimas del conflicto armado entre 1990 y 2000, y la falta de participación adecuada de estos en la elaboración e implementación de los programas de reparación (véase el documento [CERD/C/PER/CO/18-21](#), párr. 22). Varios procedimientos especiales de las Naciones Unidas también han hecho recomendaciones a los Estados acerca de la participación y de las consultas con las víctimas, las asociaciones de víctimas y la sociedad civil en relación con los procesos de justicia de transición, en particular en iniciativas de búsqueda de la

⁴ Observación General núm. 25 (1996) (art. 25), párr. 5.

verdad, actividades de conmemoración y preservación de la memoria histórica y programas de reparaciones y reasentamiento⁵.

III. Requisitos para que las consultas tengan éxito

13. No hay un modelo único para la celebración de consultas eficaces sobre cuestiones relacionadas con la justicia de transición. De hecho, el uso de ese término es relativamente reciente, aunque se trate de una práctica consolidada. Uno de los primeros ejemplos de proceso de deliberaciones sobre justicia de transición en el que no se utilizaban el término “consulta” ni los mecanismos que actualmente se asocian a él, pero que, en realidad, cumplía esa función, fue el dilatado proceso de articulación de la plataforma de la *Concertación*, la coalición de partidos que guió la transición democrática de Chile después de Pinochet. Esa plataforma política, que fue objeto de largos debates entre los grupos interesados pertinentes, incluyó referencias a los elementos de una política de justicia de transición que posteriormente se desplegó a lo largo de un período de varios años⁶.

14. Hoy en día se ha formalizado la celebración de consultas en muchos lugares y, para ello, se han utilizado “instrumentos” diseñados específicamente con ese propósito. Los procesos consultivos pueden entrañar la participación directa e indirecta, a través, por ejemplo, de los ayuntamientos, de grupos de discusión y de entrevistas cara a cara y toma de declaraciones, así como de cuestionarios, comunicaciones colectivas e individuales, sondeos y referendos. Todos esos procesos pueden llevarse a cabo a nivel nacional, regional y local.

15. Para que las consultas sean eficaces y legítimas deben satisfacerse algunas condiciones mínimas. Esas condiciones no pueden darse por sentadas, sino que deben ser planificadas cuidadosamente y estar garantizadas. Lo que figura a continuación no es una lista exhaustiva sino una mera exposición de algunas de esas condiciones mínimas, cuyo logro ha resultado problemático en muchos contextos.

⁵ Véanse, por ejemplo, los informes del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sobre Túnez ([A/HRC/24/42/Add.1](#)), España ([A/HRC/27/56/Add.1](#)), el Uruguay ([A/HRC/27/56/Add.2](#)) y Burundi ([A/HRC/30/42/Add.1](#)); el informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias sobre Timor-Leste ([A/HRC/19/58/Add.1](#)), en el que el Grupo de Trabajo recomendó a Timor-Leste que, en consulta con las víctimas y las asociaciones de víctimas, construyera monumentos para conmemorar los acontecimientos del pasado; el informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos sobre Côte d'Ivoire ([A/HRC/4/38/Add.2](#)), en el que el Representante indicó a ese país que la restitución, la indemnización u otra forma de reparación adecuadas para los desplazados internos deberían abordarse en consulta con las personas más afectadas, los propios desplazados internos; el informe de la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Sudán ([E/CN.4/2006/111](#)), en el que la Relatora Especial señaló que los mecanismos de reparación y reconciliación debían adoptarse en consulta con las víctimas y la sociedad civil con miras a respetar plenamente su dignidad humana; y el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar ([A/HRC/22/58](#)), en el que el Relator Especial recomendó que se iniciara un proceso de consultas con todas las partes interesadas pertinentes sobre el establecimiento de una comisión de la verdad.

⁶ Véase, por ejemplo, Elizabeth Lira, “Reparations in Chile”, en *The Handbook of Reparations*, P. de Greiff, ed. (Oxford, Nueva York, Oxford University Press, 2006).

A. Seguridad

16. Para que las consultas sean eficaces y legítimas los consultados han de estar convencidos de que pueden participar en ellas sin que peligre su seguridad. Como cualquier otra forma de comunicación, los procesos de consulta deben estar libres de coacción.

17. En las zonas más afectadas por las violaciones y los abusos o por los conflictos, debe llevarse a cabo una evaluación adecuada de la seguridad para determinar si persiste el clima de inseguridad y miedo y si hay riesgo de intimidación y represalias. Los riesgos para la seguridad pueden ser especialmente elevados si los presuntos autores o los grupos presuntamente responsables de violaciones o abusos graves de los derechos humanos siguen estando presentes y activos o incluso conservan la autoridad o el control en esas zonas. Ello comprende los casos en los que se ha deteriorado la confianza de la población local en los servicios de seguridad del Estado. Esa atmósfera amenazante socava la capacidad de los participantes de exponer abiertamente sus experiencias, sus necesidades y la forma en que entienden sus derechos.

18. La magnitud del problema de la seguridad queda de manifiesto por lo ocurrido con muchas medidas de protección de testigos en distintos países, medidas que se supone deben brindar protección no a grandes grupos de población, sino a un número relativamente pequeño de personas concretas. Las deficiencias de las medidas de protección de testigos en general son bien conocidas (véase el documento [A/HRC/31/55](#)). En el caso de los procesos de consultas nacionales, el objetivo es permitir la participación de amplios grupos de personas y recabar sus opiniones sobre cuestiones que, en muchos contextos, son motivo de profundas controversias y que son las que han originado los conflictos o explican su persistencia, como las cuestiones relativas a la responsabilidad, unas vías de recurso y reparación adecuadas y una prevención eficaz.

19. En el caso de Nepal, se sabe que, por temor a tener que rendir cuentas por las violaciones cometidas, algunos agentes políticos presionaron a las víctimas y sus familiares para que no participaran en las consultas. Esas presiones limitaron el espectro de posibles participantes y, por consiguiente, la gama de posibles perspectivas y aportaciones.

20. En la provincia septentrional de Sri Lanka, donde todavía hay fuerte presencia de las fuerzas armadas, se expresó preocupación por el efecto disuasorio que dicha presencia podía tener en los que deseaban participar en las consultas celebradas recientemente.

21. El contexto de inseguridad durante las consultas del Yemen limitó seriamente los viajes y la participación de agentes externos, incluidos expertos internacionales en justicia de transición. La intervención de expertos externos habría sido fundamental para aportar conocimientos especializados y permitir comparar perspectivas. El personal local de las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)) y los agentes nacionales familiarizados con la justicia de transición compensaron en parte la ausencia de participantes internacionales, y el proceso se nutrió de las ideas y la valentía de los

nacionales que lideraron esas iniciativas. No obstante, el país se vio privado de la contribución que hubieran podido aportar a las deliberaciones personas que conocían a fondo otras experiencias.

22. En Colombia, a fin de mitigar algunos de los riesgos y la exposición de los participantes en las consultas, solo pudieron asistir a los foros regionales y nacionales celebrados en 2013 y 2014 en el contexto del proceso de las negociaciones de paz las personas que habían recibido una invitación personal de los organizadores. La policía comprobaba los datos de los participantes antes de permitirles acceder a los foros. La presencia policial en sí misma era problemática. Para minimizar algunos de esos problemas, el papel de la policía se limitó a verificar las tarjetas de identidad y las invitaciones a la entrada de los recintos, pero no había agentes de policía ni de seguridad en el interior de los locales en los que se celebraban las consultas. Asimismo, a fin de reducir al mínimo los riesgos para la seguridad de las personas que intervinieron en los foros, no se permitió el acceso de la prensa, ni sacar fotografías, utilizar teléfonos móviles o hacer grabaciones de audio o vídeo.

23. Hoy en día los medios electrónicos que permiten garantizar el anonimato de las personas que remiten comunicaciones a los procesos de consultas podrían mitigar en cierta medida los riesgos para la seguridad. El uso de esos medios merece mayor atención, aunque solo sea como complemento de los contactos en persona. Ese tipo de medios electrónicos adolece de ciertas limitaciones, como las de favorecer a los participantes que tienen conocimientos informáticos básicos y acceso a una computadora, impedir el intercambio directo de opiniones y mermar el tan importante potencial de la interacción cara a cara para descubrir elementos comunes en los principios, las opiniones y las experiencias, incluidas las experiencias dolorosas.

24. Conviene asimismo estudiar más detenidamente las metodologías para agrupar a los participantes de manera que se mitiguen los riesgos para su seguridad, por ejemplo, separándolos a fin de reducir las probabilidades de exponer a las víctimas a los presuntos autores. Sin embargo, algunos de los inconvenientes mencionados anteriormente también se aplican a estas iniciativas. Cuando los grupos se constituyen de esta forma, hay tendencia a limitar también los temas sobre los que se consulta a cada uno de ellos (por ejemplo, dando a los desplazados internos la oportunidad de que expongan sus opiniones únicamente sobre los aspectos del programa que los afectan más directamente, consultando a las mujeres solo sobre los delitos de violencia sexual y por razón de género, etc.).

25. Otro de los muchos desafíos a los que se enfrenta la justicia de transición es el de garantizar una participación libre de coacción y de riesgos, dada la actual tendencia a tratar de aplicar esas medidas no como medio de consolidar transiciones que ya han tenido lugar, sino de posibilitar que se produzcan. Los contextos en los que el conflicto todavía no se ha resuelto totalmente y, en particular, los contextos en los que el conflicto persiste (como sucede en Sudán del Sur, la República Centroafricana y Malí) ponen de relieve las dificultades que entraña diseñar mecanismos participativos.

B. Inclusividad

26. Las consultas solo son un instrumento valioso si permiten sondear la opinión de una gama lo suficientemente amplia de partes interesadas. Uno de los muchos motivos por los que las consultas pueden fracasar, ya sea porque se hayan manipulado o porque no se hayan diseñado con suficiente cuidado, es que se excluya, de manera intencionada o involuntaria, a personas a las que se debería haber incluido.

27. Sin embargo, un proceso nacional de consultas no debe aspirar a convertirse en algo parecido a un referendo o plebiscito nacional sobre un proyecto de políticas en materia de justicia de transición, ni en el equivalente de un sondeo nacional. Se trata de procesos distintos, con objetivos y metodologías diferentes y que se enfrentan a otro tipo de limitaciones.

28. Uno de los principales objetivos de las consultas es recabar, y tener en cuenta, las opiniones de los más afectados por las violaciones y los abusos cometidos en el pasado, es decir de personas a las que rara vez se consulta, que en la mayoría de los países suelen ser los distintos grupos de víctimas que han sufrido múltiples formas de victimización, discriminación y marginación.

29. Por importante que sea la participación de las víctimas en la formulación y aplicación de medidas de justicia de transición, por razones de peso las consultas nacionales rara vez están dirigidas exclusivamente a las víctimas. Dado que incluso los procesos de consulta más ambiciosos se desarrollan dentro de plazos temporales que indican que se trata de procesos finitos que se llevan a cabo en un marco de limitaciones materiales y de otra índole, el éxito y la legitimidad de las consultas depende de que estén dirigidas a una combinación adecuada de participantes.

30. Tampoco en este caso existe una fórmula única que garantice el éxito, pero es evidente que los sesgos (tanto ocultos como manifiestos) en la selección de los participantes socavan la credibilidad de las consultas. Para que las consultas tengan éxito es preciso seleccionar cuidadosamente a los grupos cuya participación debe estar garantizada.

31. En Colombia, los organizadores de las consultas dieron prioridad a la participación de las víctimas y las organizaciones de víctimas, pero, además, identificaron a 18 categorías de grupos cuya participación trataron de conseguir, a saber, los movimientos de campesinos, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las organizaciones empresariales y de trabajadores, los sindicatos, los partidos políticos, las organizaciones de derechos humanos, los programas de desarrollo y paz, las iglesias, el mundo académico, los niños y adolescentes, las organizaciones juveniles, las organizaciones personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, las comunidades minoritarias (palenqueros, raizales y romaníes), las organizaciones ecologistas y los medios de difusión. Asimismo, se aplicaron consideraciones de género y regionales a las distintas categorías con el objetivo de lograr un 50% de representación femenina y una participación significativa de personas procedentes de las distintas regiones (objetivo que se impulsó también con las decisiones relativas al lugar de celebración de las consultas). Por último, se intentó promover la participación de las víctimas de los distintos agentes armados (no solo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y los agentes del

Estado, sino también el Ejército de Liberación Nacional, los paramilitares y otras organizaciones delictivas) y de las víctimas de diferentes tipos de violaciones (como desplazamientos, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, secuestros, etc.). El mapeo exhaustivo de los grupos y las partes interesadas pertinentes es un requisito crucial para lograr una representación amplia.

32. En las consultas celebradas en Burundi (2009-2010) también se hicieron esfuerzos por promover la participación de grupos específicos, incluidos, entre otros, los funcionarios públicos, los representantes gubernamentales, los parlamentarios, los representantes políticos, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de mujeres, el mundo académico, los periodistas, las organizaciones juveniles y de personas de edad, las personas con discapacidad, las iglesias y las comunidades religiosas, los desplazados, las personas desmovilizadas, los antiguos niños soldados, las viudas y los huérfanos, y se utilizaron métodos de muestreo para igualar las posibilidades de participación de los miembros de los distintos grupos étnicos.

33. En el caso de Bosnia, se identificó a 13 grupos de participantes básicos como objetivos principales de las consultas: las víctimas, los jóvenes, las mujeres, las comunidades religiosas, los periodistas, los círculos académicos, la comunidad jurídica, las organizaciones de la sociedad civil, los veteranos, los artistas, los repatriados, los historiadores y los representantes gubernamentales a nivel estatal, cantonal y local.

34. Conviene poner de relieve la utilidad de los procesos de consultas nacionales como medio para identificar a partes interesadas que tal vez no parezcan obvias pero que tienen mucho que aportar tanto al diseño como a la ejecución de esos procesos y, por lo tanto, pueden tener una influencia sostenida en el proceso de justicia de transición. Los ejemplos antes citados ilustran este punto. Además de consultar a las víctimas, será importante consultar a personas de cuya visión o cuyos conocimientos, apoyo, político o de otra índole, e influencia en la opinión pública puede depender la sostenibilidad de las medidas de justicia de transición (teniendo, por supuesto, presente la idea de que las consultas son un ejercicio que siempre se lleva a cabo en un marco de limitaciones específicas). Por ejemplo, hasta la fecha los sindicatos, el sector empresarial, los grupos minoritarios o religiosos, los pueblos indígenas, los desplazados, los periodistas, las organizaciones juveniles y los nuevos movimientos políticos no suelen figurar entre los interlocutores de los debates sobre justicia de transición, pese a que pueden tener mucho que aportar. También pueden celebrarse consultas separadas con los agentes judiciales y con el personal del sector de la seguridad, incluidas las fuerzas militares y de policía, para informarles de lo que cabe esperar de esos procesos y determinar cuál es su perspectiva. Esas consultas deberían desarrollarse independientemente de las consultas con participantes.

35. Cualquiera que sea la composición definitiva de los grupos cuya participación debe estar garantizada, las consultas no deben perpetuar los patrones de marginación de determinados grupos (especialmente habida cuenta de que, en algunos casos, se ha llegado a la conclusión de que son esos desequilibrios los que han actuado como catalizadores de los conflictos). Entre los grupos de identidad afectados por violaciones y abusos a los que con frecuencia no se tiene debidamente en cuenta suelen figurar las mujeres, los jóvenes, las comunidades indígenas, las

personas con discapacidad, las personas en situación de pobreza extrema, las comunidades de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales y las minorías religiosas, lingüísticas o étnicas.

36. Asimismo, hay que tratar de evitar la frecuente sobrerrepresentación de las organizaciones de las zonas urbanas, que favorece principalmente a organizaciones que ya suelen interactuar con las autoridades nacionales y los donantes internacionales. No es tarea fácil. En Túnez, por ejemplo, país que hizo grandes esfuerzos por formalizar un proceso de consultas para diseñar su política de justicia de transición, se alegó a menudo que el Comité Nacional encargado de las consultas estaba integrado exclusivamente por asociaciones de la capital.

Participación de las mujeres

37. Cualquiera que sean las circunstancias, siempre debe darse prioridad a la participación de las mujeres en las consultas. La paridad entre hombres y mujeres debe ser uno de los principios básicos para determinar la composición de los participantes en todas las consultas.

38. Conviene estudiar la posibilidad de fijar cuotas a todos los niveles de los procesos de consultas nacionales, en particular en los órganos encargados de diseñar y ejecutar las consultas, y de informar al respecto. Sin embargo, las cuotas por sí solas no bastan y deben ir acompañadas de esfuerzos encaminados, entre otras cosas, a promover el empoderamiento de las organizaciones de mujeres y los grupos de la sociedad civil, la capacitación de las mujeres en todos los niveles del proceso de consultas y la celebración de sesiones específicas para mujeres, y a garantizar la intimidad y un apoyo psicosocial adecuado en los debates sobre crímenes que entrañan estigmatización. Todas esas actividades deben formar parte de la planificación de las consultas nacionales.

39. En el caso de Colombia, el 50% de los participantes en los foros de consulta tenían que ser mujeres. Sin embargo, las consultas de Bosnia ponen de manifiesto las limitaciones de un enfoque basado exclusivamente en cuotas. Aunque más del 40% de los participantes en las consultas eran mujeres, al igual que la mitad de los miembros del Grupo de Trabajo sobre Justicia de Transición, el resultado de esas consultas no refleja un entendimiento general plenamente integrado de los efectos diferenciados de las violaciones en los hombres y las mujeres.

40. La participación de las mujeres no debe limitarse a los foros en los que se ha identificado la violencia sexual o por razón de género como parte de los patrones de las violaciones. Aunque su participación en esos foros es fundamental, la voz y las opiniones de las mujeres no deben circunscribirse a papeles predeterminados ni a percepciones preconcebidas, por ejemplo, en relación con su condición de víctimas habituales de las violaciones por razón de género.

41. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer pone especial énfasis en que las mujeres deben participar y ser consultadas en el contexto de las negociaciones de paz y los procesos de justicia de transición y en la adopción de las decisiones conexas. El Comité ha formulado recomendaciones específicas sobre la planificación y la gestión de los programas de reasentamiento, reintegración, rehabilitación y reparación; ha recomendado que se adopten medidas especiales de carácter temporal para promover la participación de las mujeres, como

las cuotas, y que se pongan en marcha programas de desarrollo de la capacidad destinados a las mujeres⁷. La importancia de que las mujeres participen en pie de igualdad e intervengan activamente en las iniciativas de justicia de transición también se consagra en la histórica resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y en sus resoluciones posteriores sobre las mujeres y la paz y la seguridad.

Población desplazada

42. También se plantean problemas concretos relacionados con la selección de los participantes en contextos de desplazamientos de población a gran escala, incluidos los desplazados internos y los desplazados en el extranjero, ya sea en países vecinos o en lugares más alejados.

43. El Relator Especial destaca la importancia de tratar de incluir a las diásporas generadas por los conflictos, los desplazados internos y los refugiados en las consultas sobre unas medidas de justicia de transición que les afectan directamente.

44. En muchos países, los desplazados han sido fundamentales a la hora de impulsar los procesos de justicia de transición. Su participación puede contribuir a sensibilizar a la comunidad internacional acerca de los procesos de transición y sus necesidades, y a reducir la división entre los grupos. Además, esos grupos pueden proporcionar información crítica (que quizás solo ellos conozcan) que permita establecer una relación exhaustiva de las violaciones y los abusos.

45. Las dificultades que entraña obtener la opinión de la población desplazada son múltiples e incluyen la necesidad de superar, entre otras cosas, limitaciones de índole logística, financiera y de seguridad. Sin embargo, esas dificultades no son insuperables. Se han recogido, con diversos grados de rigor y sistematismo, las opiniones de la población de los campamentos de refugiados, desplazada por los conflictos y las violaciones de Sierra Leona (1999), los refugiados afganos en la República Islámica del Irán y el Pakistán (2004), los refugiados de Timor Oriental en Timor Occidental y en otras partes de Indonesia (2000), los liberianos en los Estados Unidos de América (2006), los burundianos en la República Unida de Tanzania y Bélgica (2009-2010) y los ciudadanos de Sri Lanka en distintas partes del mundo durante el largo conflicto que tuvo lugar en ese país.

46. En el marco de su proyecto sobre la diáspora, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Liberia mantuvo contactos con esta, incluidos los refugiados. De hecho, la coordinación con los grupos que representaban a los refugiados comenzó durante el proceso de paz, cuando varios de esos grupos facilitaron el transporte de refugiados desde los campamentos hasta el país a fin de promover un acuerdo con las partes en la negociación. Esta coordinación se mantuvo durante el período preparatorio de la Comisión. Liberia colaboró con organizaciones de derechos humanos de los Estados Unidos y de otros lugares para facilitar la participación de la diáspora en el proceso de toma de declaraciones. A pesar de obstáculos como la escasez de recursos y la falta de apoyo de los asociados internacionales, la participación de personas que estaban fuera del país en el proceso de búsqueda de la

⁷ Véase también Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos.

verdad fue significativa (en realidad no se contó con un sistema equivalente para facilitar la participación de los desplazados internos).

C. Desarrollo de la capacidad

47. El nivel de conocimientos previos de los participantes sobre los conceptos de derechos humanos y justicia de transición influye en el resultado de los procesos consultivos. El Relator Especial recuerda la importancia de asegurarse, antes de las consultas, de que los participantes tienen unos conocimientos generales y una comprensión común de los principales conceptos y términos relativos a los temas que se van a abordar en las consultas, incluida la idea misma de la justicia de transición, los elementos básicos de una política de justicia de transición, y la terminología jurídica pertinente en materia de derechos humanos, como, por ejemplo, impunidad, rendición de cuentas, estado de derecho y reparación.

48. Hay muy pocos países en los que las partes interesadas, incluidos los más afectados por las violaciones, tengan de antemano ese tipo de conocimientos. De hecho, en muchos países en los que se está tratando de aplicar medidas de justicia de transición, el concepto de que las personas son titulares de derechos está escasamente respaldado por las instituciones y poco arraigado entre la población. Como se observa en la mayoría de los debates sobre programas de reparaciones masivas, hay aspectos de la formulación de políticas en materia de justicia de transición respecto de los cuales las personas no disponen de conocimientos sólidos, ni siquiera en países con sistemas judiciales más desarrollados.

49. Como se explica a continuación, sin una labor preparatoria considerable para familiarizar de antemano a los distintos grupos interesados con los principios básicos de la justicia de transición, es poco probable que las consultas permitan generar propuestas realmente concretas:

a) La labor preparatoria realizada antes de las consultas, por ejemplo, la distribución de copias de los documentos y la legislación pertinentes, y la difusión entre los grupos cuya participación se pretende de información sobre su significado por medios adecuados, como imágenes y material de audio y vídeo, publicada a través de canales de comunicación accesibles (emisoras de radio y televisión locales, folletos, prensa, etc.) con suficiente antelación a las consultas pueden contribuir en gran medida a los procesos e incrementar las posibilidades de que los resultados de las consultas se ocupen debidamente de las cuestiones sustantivas que están en juego;

b) Además, es esencial llevar a cabo actividades de divulgación y mantener una comunicación abierta para gestionar las expectativas, lo que será fundamental al diseñar medidas encaminadas a reparar violaciones. Estrictamente hablando, los daños causados por las violaciones que las medidas de justicia de transición aspiran a corregir son irreparables. En vista de ello, es especialmente importante que los posibles beneficiarios conozcan tanto el potencial como las limitaciones de esas medidas a fin de evitar que sus expectativas se vean frustradas;

c) El tipo de actividades de desarrollo de la capacidad que necesitan los participantes en los procesos de consulta e incluso sus organizadores es uno de los ámbitos en los que es evidente que es preciso avanzar. Hay numerosos ejemplos de

deficiencias que pueden atribuirse a una falta de conocimientos previos sobre los conceptos y mecanismos pertinentes. Antes de las consultas, en el Yemen la justicia de transición era un concepto nuevo para la mayoría de los agentes locales. Aunque muchas organizaciones de la sociedad civil afirmaban estar ocupándose de estas cuestiones, no necesariamente entendían del mismo modo conceptos fundamentales de derechos humanos y trabajaban con interpretaciones no solo contradictorias, sino relativamente poco informadas de los conceptos relacionados con la justicia de transición. A modo de ejemplo, el concepto de reconciliación más extendido consistía básicamente en la noción de “perdonar y olvidar” o de “superar los hechos”, que es una manera de entender la reconciliación que ha quedado en gran medida desterrada de los debates sobre la justicia de transición. Las sesiones de capacitación permitieron que las deliberaciones se aproximaran más a los criterios internacionales;

d) Por lo que respecta a la celebración de consultas en Nepal, por lo general hay acuerdo en que una mayor preparación podría haber contribuido a mejorar los conocimientos y la sensibilización de los participantes acerca de los procesos de justicia de transición. Esa misma conclusión se extrajo de las consultas de Bosnia, donde uno de los principales problemas fue precisamente que tanto los participantes como los organizadores estaban relativamente poco familiarizados con el concepto de justicia de transición. Por ello, no sorprende que los resultados y recomendaciones de las consultas no fueran tan específicos como algunos esperaban, sino de carácter bastante general;

e) En Bosnia y en Túnez se realizaron esfuerzos estructurados con miras a impartir capacitación en materia de derechos humanos y justicia de transición al personal encargado de organizar las consultas. En ambos países se organizaron antes de las consultas sesiones de capacitación dirigidas principalmente a los organizadores y facilitadores. El modelo fue similar: una organización no gubernamental especializada, el Centro Internacional para la Justicia Transicional, se encargó de impartir sesiones de capacitación de tres días de duración sobre los fundamentos de la justicia de transición;

f) Desde una perspectiva comparativa, hay que reconocer que esas actividades de capacitación superaron con creces las proyectadas en el resto de los países. El enfoque oficial de Túnez con respecto a las consultas merece un estudio más detenido⁸. Dicho esto, debería quedar claro que incluso esos “cursos intensivos” dirigidos principalmente a los organizadores, más que a los participantes en general, rara vez generan un acervo de conocimientos suficiente como para obtener productos con un alto nivel de concreción;

g) Por último, si las consultas se conciben principalmente como instrumentos para obtener aportaciones concretas a la formulación de medidas de justicia de transición, buena parte de ese potencial depende de su capacidad de recoger opiniones fundamentadas. Habida cuenta de que donde más se necesitan políticas en materia de justicia de transición (que hoy en día se espera que se basen

⁸ La experiencia general del Diálogo Nacional ha recibido críticas de diversos tipos. Véase, por ejemplo, el documento [A/HRC/24/42](#), párrs. 30 a 34. En este caso, la puntualización se refiere a la capacitación de un importante grupo de los que intervienen en las consultas, a saber, los organizadores.

en consultas) es en lugares en los que la mera idea de la existencia de titulares de derechos, por no hablar de la situación real de estos, es sumamente difusa, nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de integrar en la planificación de las consultas medios eficaces para reforzar la capacidad específica de los participantes en relación con los temas pertinentes.

IV. Dificultades operacionales y oportunidades

A. Elección del momento oportuno

50. Las consideraciones anteriores se basan en el entendimiento intuitivamente atractivo y perfectamente defendible de que, dentro del proceso general de diseño y aplicación de un proceso de justicia de transición, lo ideal es que las consultas se celebren antes de que se proceda a diseñar las medidas concretas. Las propias consultas deben incluir un proceso para establecer el organismo principal, y para seleccionar a los dirigentes de ese órgano, una etapa de estudio para determinar los grupos cuya participación debe garantizarse, un plan de divulgación y desarrollo de la capacidad, tanto para los organizadores como para los participantes, incluida la producción y difusión del material pertinente, la elección de la metodología, la organización y la celebración de las consultas propiamente dichas, seguida de la elaboración de informes y otros productos que se convertirán en recursos para la formulación y aplicación de la política en materia de justicia de transición (todo ello una vez estén garantizadas las condiciones de seguridad necesarias).

51. Pese a que este calendario ideal es perfectamente razonable, no es de sorprender que la realidad rara vez permita cumplirlo con exactitud. Es evidente que en ese ideal se hace abstracción, entre otras consideraciones, del hecho de que las políticas de justicia de transición nunca se diseñan en el vacío sino en contextos que imponen limitaciones importantes que repercuten en la naturaleza, la función y la fecha de las consultas.

52. En primer lugar, algunas limitaciones temporales son inevitables: las consultas tienen que seguir el ritmo que marcan unos procesos políticos cuyos calendarios no son infinitamente flexibles ni se ajustan siempre a lo que se necesita para celebrar una consulta perfecta.

53. Aparte del hecho de que buen número de procesos de transición han surgido de manera inesperada, como consecuencia de acontecimientos más o menos aleatorios (por ejemplo, la transición de Túnez y las transformaciones que, a su vez, provocó en toda la región), una vez se inicia la transición, las consultas se tienen que ajustar a determinados procesos, y no a la inversa.

54. Para ilustrar este punto, cabe recordar que algunas de las dificultades a las que se enfrentó el proceso del Diálogo Nacional de Túnez son atribuibles a las presiones de tiempo impuestas por el calendario político previsto para redactar la nueva Constitución y organizar nuevas elecciones. El interés del Ministerio de Derechos Humanos y Justicia de Transición por aprovechar el impulso, y a los agentes que iban a financiar las consultas y las sesiones de capacitación, también favoreció la celeridad del proceso, principalmente debido a las limitaciones presupuestarias. Ese calendario comprimido repercutió en los cursos de formación, e impidió una mejor

comprensión de los conceptos de justicia de transición por parte de los miembros del subcomité, además de entre los participantes en general. Lo limitado del plazo también puede haber incrementado las dificultades para movilizar una mayor participación, sobre todo en las regiones, y no permitió al Comité Nacional analizar y sistematizar debidamente los resultados de las consultas.

55. Este tipo de presiones de tiempo es la norma, más que la excepción, una vez más, por razones de diversa índole. En 2016 el Gobierno de Sri Lanka acordó celebrar consultas sobre la justicia de transición. Ante la demanda de progresos tangibles en ese ámbito, inicialmente el Gobierno dio al Equipo de Tareas sobre las Consultas al que acababa de nombrar un plazo de tres meses para diseñar y llevar a cabo una consulta nacional. Aunque finalmente hubo que prolongar el plazo, no fue posible adoptar el tipo de calendario que hubiera requerido un proceso de consultas ideal, especialmente para permitir desarrollar debidamente la capacidad de los posibles participantes.

56. Existen otros poderosos factores contextuales que influyen no solo en el calendario, sino también en el contenido de las consultas. Algunos procesos de justicia de transición surgen como resultado de acuerdos de paz, que, al menos en teoría, determinan el marco básico de un régimen de justicia de transición. Las consultas que tienen lugar con posterioridad deben mantenerse dentro de ese marco previamente establecido. Ello no significa que la celebración de las consultas sea discutible, puesto que será preciso especificar en mayor detalle muchas de las dimensiones de los marcos derivados de los acuerdos de paz, que es algo a lo que pueden contribuir las consultas, que, además, pueden desempeñar funciones “no epistémicas”.

57. No obstante, los acuerdos impondrán limitaciones temporales y de otra índole que no se pueden pasar por alto. Un claro ejemplo de ello es el de Burundi, donde las consultas (2008-2010) se desarrollaron en el marco del Acuerdo de Arusha para la Paz y la Reconciliación en Burundi (2000) y de su posterior evolución. Así, en los cuestionarios utilizados como base para las consultas se presuponían las medidas de rendición de cuentas mencionadas en el Acuerdo, a saber, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y el Tribunal Especial (no una u otro), junto con las reparaciones y las reformas institucionales.

58. No hay nada que objetar al respecto, dado que en el Acuerdo no se habían resuelto cuestiones cruciales sobre estos mecanismos, como su mandato específico, los procedimientos y criterios para la selección de sus miembros, el período de tiempo que se debía investigar, etc. El caso es que las consultas rara vez son el único punto de apoyo en que se basa la formulación de políticas, y que, por lo tanto, a la luz de este hecho, es mejor reflexionar tanto sobre la forma en que se van a llevar a cabo como sobre sus cometidos esenciales, cuestión de la que el informe volverá a ocuparse en la sección V.

59. No son solo los acuerdos de paz ya firmados los que limitan temporal y sustantivamente las posibles consultas; las negociaciones de paz en curso tienen el mismo efecto, como demuestran las consultas celebradas recientemente en Colombia. En el contexto de la negociación del capítulo del acuerdo de paz relativo a las víctimas, la mesa de negociaciones de paz de La Habana pidió a las Naciones Unidas y la Universidad Nacional de Colombia que celebraran consultas regionales

y nacionales en un plazo de tiempo muy breve para que coincidieran con el ritmo previsto de las negociaciones (tres semanas para preparar las consultas y dos para presentar el informe). Evidentemente ese plazo afectó no solo a los preparativos, sino también el tratamiento que se pudo dar a los distintos temas.

60. Para acercarse en mayor medida a la realidad de los procesos de consultas al calendario ideal descrito anteriormente es preciso tomar conciencia de la importancia de las consultas y de las condiciones para que tengan éxito, e introducir mejoras en los métodos empleados, en particular para reforzar la capacidad de los participantes en las consultas. Con ello se normalizará la opinión de que el diseño de una política de justicia de transición requiere de las contribuciones de las diversas partes interesadas, cuyas opiniones deben integrarse en el proceso por medios eficaces.

61. La brecha que separa la realidad del ideal no es motivo para renunciar a este, sino para redoblar los esfuerzos y las inversiones a fin de hacer realidad el pleno potencial de los métodos participativos en la formulación de medidas de justicia de transición.

B. Cuestiones relacionadas con el liderazgo y la organización

62. No existe una fórmula única respecto de quién debería encargarse de diseñar y llevar a cabo las consultas nacionales. Cualesquiera que sean las limitaciones que tengan que superar las consultas nacionales, debe quedar claro que decidir quiénes van a participar, qué temas se van a abordar, qué tipo de aportes van a recibir los participantes, qué métodos se van a emplear, y qué tipo de productos se van a derivar de ellas, son cuestiones cruciales que tienen un peso significativo en sus resultados.

63. Las decisiones sobre esas cuestiones no solo tienen repercusiones importantes en los resultados de las consultas, sino que también determinan su credibilidad. Por esa razón, se ha tratado de encontrar formas de llevar a cabo esas tareas salvaguardando la integridad y la independencia de las consultas y, por lo tanto, al menos desde el punto de vista del procedimiento, su fiabilidad.

64. Por lo general, aunque no siempre, se crea una institución oficial para ello (como se ha señalado, las recientes consultas de Colombia fueron organizadas conjuntamente por las Naciones Unidas y la Universidad Nacional, sin que se creara un marco institucional formal). Cuando se han creado instituciones para este fin, su forma y composición han sido sumamente variables.

65. El Gobierno de Sri Lanka constituyó oficialmente un equipo de tareas sobre las consultas integrado exclusivamente por representantes de la sociedad civil, todos ellos nacionales de Sri Lanka. En Túnez, el Gobierno, a través del Ministerio de Derechos Humanos y Justicia de Transición, nombró un comité técnico de composición mixta con seis miembros y seis diputados, incluidos dos miembros del Ministerio y diez miembros pertenecientes a cinco diferentes organizaciones de la sociedad civil especializadas en la justicia de transición. Aunque el proceso de selección no fue totalmente transparente, la composición definitiva del Comité gozó de amplia aceptación porque estaban representadas las distintas tendencias políticas, religiosas e ideológicas, lo que garantizaba cierto equilibrio e independencia.

66. En Burundi, el Comité Directivo Tripartito para las Consultas Nacionales sobre la Justicia de Transición se constituyó sobre la base del memorando de entendimiento al que llegaron el Gobierno y las Naciones Unidas tras las negociaciones que celebraron en 2006 y 2007 sobre el establecimiento de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y el Tribunal Especial para Burundi a los que se hacía referencia en el Acuerdo de Arusha. El Comité Directivo Tripartito estaba integrado por seis miembros, distribuidos a partes iguales entre el Gobierno, la sociedad civil y las Naciones Unidas. En la parte burundesa se respetó el equilibrio étnico y de género. El Comité se encargó de diseñar y ejecutar las consultas. Fue el responsable de garantizar la independencia, la integridad y la credibilidad de las consultas nacionales y de asegurar la orientación programática necesaria para lograr los resultados y los efectos deseados. El Gobierno nombró al Presidente y las Naciones Unidas nombraron al Secretario Ejecutivo⁹.

67. Si bien la configuración de la entidad encargada de las consultas no puede determinarse *a priori*, exclusivamente sobre la base de los principios, sino que es preciso ajustarla a factores contextuales como algunas de las circunstancias políticas, a continuación se exponen algunas consideraciones pertinentes:

a) Es importante evitar que la estructura que se establezca pueda ser tachada de arbitrariedad y parcialidad respecto de cualquiera de los aspectos esenciales de los procesos de consulta, como la selección de los participantes, la determinación de la agenda, la metodología, los cursos de formación, la presentación de informes, etc., cosa que probablemente sucederá si se trata de un órgano integrado exclusivamente por funcionarios gubernamentales (o incluso en el que estos sean mayoría);

b) Las consultas exigen que se desplieguen recursos, se establezca una infraestructura capaz, que es difícil crear desde cero, y se asegure una coordinación institucional compleja (por ejemplo, en relación con los arreglos de seguridad). El seguimiento de las conclusiones de una consulta requiere participación política, determinación y apoyo. Es poco probable, aunque no imposible, que un órgano en el que no esté representado el Gobierno pueda lograr todo esto;

c) La participación internacional en esos órganos es útil, pero ni es indispensable ni, evidentemente, sustituye el profundo conocimiento del contexto ni el impulso y la involucración que puede aportar una fuerte participación nacional¹⁰.

⁹ El Comité Directivo Tripartito era solo una de las partes de una complicada estructura, de las que cabe mencionar a otra, el Comité Técnico de Seguimiento, integrado por representantes del Gobierno, la sociedad civil, los donantes y las Naciones Unidas. La función principal de ese Comité era la supervisión estratégica de la ejecución del proyecto y la aprobación de los planes de trabajo, el seguimiento de los resultados, la solución de las controversias que pudieran surgir y la coordinación entre los asociados y otros agentes nacionales e internacionales que participaban en la ejecución del proyecto. El Jefe del Gabinete Civil del Presidente de la República actuó como director nacional del proyecto en general. Copresidió el Comité Técnico de Seguimiento con el Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Burundi y el Director de la División de Derechos Humanos y Justicia de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi.

¹⁰ Al igual que la participación de la sociedad civil nacional, la participación internacional puede en ocasiones generar competencia y divisiones; en el Yemen, por ejemplo, las diferencias sobre cuestiones de justicia de transición entre la Oficina del Asesor Especial del Secretario General,

68. El objetivo es encontrar una configuración que garantice la integridad de las consultas al tiempo que asegura su eficacia.

V. Contribuciones a la legitimidad

69. Sería autocomplaciente pensar que el estado de nuestros conocimientos sobre la forma de llevar a cabo procesos de consulta maximiza la contribución que estos pueden hacer a la formulación y aplicación de medidas de justicia de transición. En el presente informe se reconocen algunas de las deficiencias que han caracterizado las consultas celebradas hasta la fecha, prestando particular atención a las dificultades derivadas de la insuficiencia de los procesos de desarrollo de la capacidad. Es evidente que un conocimiento más profundo del tema de las consultas daría lugar a productos mejores, más concretos y más fáciles de usar.

70. La mejora de la capacitación y la planificación, la realización de mayores inversiones y el establecimiento de calendarios diferentes tendrían repercusiones altamente positivas, al igual que una integración, tanto cualitativa como cuantitativa, más coherente y sistemática de los métodos, y de foros de consulta y los medios de información con miras a acrecentar la fiabilidad de las actividades de recopilación de las opiniones de los participantes.

71. Asimismo, el impacto de las consultas puede potenciarse si se dispone de una idea más clara de cómo articular los productos de las consultas, lo que actualmente suele hacerse elaborando unos informes cuyo destino es incierto.

72. Por último, debido al menos en parte a las dificultades mencionadas, la idea de que los procesos de consulta son oportunidades aisladas debe sustituirse por una reflexión más sistemática sobre el establecimiento de procesos continuos de comunicación entre los distintos grupos interesados que permitan aprovechar los procesos de aprendizaje. El déficit de capacidad de los organizadores y los participantes resulta especialmente problemático si las consultas se conciben como interacciones esporádicas entre partes interesadas cuya forma de entender las cuestiones pertinentes permanece invariable. Una concepción más dinámica de las consultas que reconozca que las capacidades pueden acrecentarse lo largo del tiempo, y que establezca medios que permitan reflejar la evolución en la forma de entender los derechos, las necesidades y las medidas, contribuiría a mitigar los problemas relacionados con el momento de su celebración.

73. Esos cambios harían de las consultas mecanismos más eficaces para captar y transmitir ideas y propuestas, o, para emplear términos ya utilizados, mejores desde el punto de vista epistémico, por lo que no se deben escatimar esfuerzos para alcanzar este objetivo. Sin embargo, existen otras razones, relacionadas con la legitimidad, que también justifican el interés que suscitan los procesos de consulta.

74. El establecimiento de foros y procedimientos que permitan escuchar a las personas es, en sí mismo, un acto de reconocimiento, que es uno de los objetivos

por una parte, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, por otra, resultaron problemáticas. Las divisiones entre los miembros de la sociedad civil de los órganos mixtos son de sobra conocidas.

básicos de las medidas de justicia de transición. Como el Relator Especial ha señalado anteriormente, es crítico un reconocimiento que refuerce la idea de que las personas son titulares de derechos y su realización (véase el documento [A/HRC/21/146](#)). En particular, los procesos de consultas con las víctimas transmiten a estas y a la sociedad en general un potente mensaje de inclusión y, en última instancia, las empodera como titulares de derechos. Gracias a esos procesos, personas cuyos derechos han sido violados sistemáticamente pueden intervenir en el diseño de mecanismos para reparar esas violaciones y abusos. Esas personas son reconocidas y reclamadas como interlocutores, en pie de igualdad con los demás, en las decisiones sobre la forma en que las instituciones deben expresar un nuevo compromiso con las normas de un proyecto político común del que las víctimas forman parte. Esta idea puede constituir la base de todos los aspectos del diseño de los procesos de consulta, desde las cuestiones relativas a los lugares en que se van a celebrar (que han de ser accesibles, seguros y tranquilizadores), a las relativas a la dinámica de las conversaciones (que han de ser no jerárquicas, respetuosas y simétricas). Este proceso ayuda a las víctimas a adquirir visibilidad, a hacerse un sitio en la esfera pública que antes no tenían.

75. Los procesos de consulta, especialmente aquellos en los que se han realizado esfuerzos sistemáticos con miras a determinar los tipos de grupos cuya participación debe garantizarse, ofrecen la posibilidad de incorporar a los debates sobre la justicia de transición a partes interesadas que podrían haber quedado al margen de esos debates. No necesariamente se trata solo de grupos que anteriormente estaban marginados y grupos desfavorecidos; también pueden ser grupos que, voluntariamente o por otras circunstancias, se han mantenido al margen. Las organizaciones sindicales, los grupos religiosos y las empresas, entre otros, no siempre participan activamente en los debates sobre la justicia de transición. Las consultas pueden involucrarlos, lo que, en última instancia, contribuirá significativamente a la amplitud y la sostenibilidad de las medidas de justicia de transición, uno de cuyos objetivos es la integración social, o, en otras palabras, la reconciliación.

76. Las interacciones que forman parte integrante de un proceso de consultas bien diseñado también brindan a las partes interesadas la posibilidad de determinar las bases comunes; pueden llegar a un entendimiento sobre experiencias compartidas (incluidas experiencias compartidas de dolor y penalidades), necesidades comunes (de distintos tipos de ayuda, seguridad y unas instituciones sensibles), y sobre valores y principios básicos comunes.

77. En informes anteriores, el Relator Especial ha explicado y documentado la forma en que las medidas de justicia de transición tienen el efecto, no previsto en un principio, pero que siempre se puede documentar, de articular a los grupos sociales; en todos los países que han incluido en su agenda la justicia de transición se han constituido numerosas organizaciones de la sociedad civil para promover temas relacionados con esas cuestiones. Si los procesos de consulta se diseñan teniendo presente este fenómeno, pueden contribuir al fortalecimiento general de la sociedad civil, lo que, en definitiva, es fundamental tanto para promover la reparación como para la prevención (véase, por ejemplo, el documento [A/HRC/30/42](#)).

VI. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

78. A lo largo de, como mínimo, los últimos diez años, la necesidad de formular medidas de justicia de transición en consulta con las víctimas y con otras partes interesadas pertinentes se ha convertido en una especie de “mantra”. La frecuencia con que se ha reclamado esa participación no ha ido acompañada de actividades encaminadas a sistematizar el análisis, sobre todo el análisis comparativo, de la, en realidad, gran variedad de experiencias nacionales, en ocasiones complejas, con las consultas sobre el tema. Ello ha impedido aprovechar en ese ámbito los múltiples beneficios que se derivan de la acumulación consciente y deliberada de conocimientos generales y especializados, lo que ha generado deficiencias diversas, como la necesidad de volver a empezar desde cero con cada nueva experiencia, la posibilidad de que se repitan errores evitables, y el hecho de que no se prevean las dificultades y, por consiguiente, no se elaboren estrategias para hacer frente a problemas que se podrían haber identificado fácilmente y para los que se podrían haber estudiado diversas soluciones.

79. En el presente informe se han identificado algunos requisitos básicos para que las consultas nacionales sobre mecanismos de justicia de transición tengan éxito, determinadas dificultades operacionales y la contribución que las consultas pueden hacer a la formulación y aplicación de políticas en materia de justicia de transición. Como sucede con la participación en general, las consultas pueden defenderse desde dos puntos de vista: en primer lugar, las consultas pueden tanto mejorar la calidad de la información sobre cuya base se abordarán las cuestiones relativas al diseño, como ampliar la gama de alternativas que deberían tenerse en cuenta. Esta sería la defensa “epistémica” de las consultas. El segundo tipo de argumentos no se centra en consideraciones relacionadas con la información y las propuestas, sino en las contribuciones que pueden hacer consultas, como proceso, a la hora de promover el reconocimiento de las víctimas, reforzar la idea de que las personas son titulares de derechos, identificar a partes interesadas a las que por lo general no se incluye en los debates sobre la justicia de transición, y, en última instancia, facilitar los procesos de integración social. Se trata de argumentos que atañen a la “legitimidad”.

80. El informe se ha centrado en algunos de los requisitos del éxito de las consultas que muchos países han tenido dificultades para cumplir: concretamente, garantizar unas condiciones de seguridad que permitan una participación libre de coacción; posibilitar la participación de un conjunto de partes interesadas suficientemente inclusivo; y proporcionar medios para reforzar la capacidad de los participantes, de manera que las consultas no consistan en un ejercicio que solo recoja opiniones relativamente poco fundamentadas. En el informe se ha aportado información sobre la forma en que diversos países han tratado de resolver esos problemas.

81. Por lo que respecta a las dificultades operacionales, en el informe se ha prestado especial atención a las cuestiones relativas al momento más oportuno para la celebración de las consultas y la estructura institucional necesaria para proteger la integridad, la independencia y la fiabilidad (en el sentido de fidelidad a las opiniones expuestas) de las consultas. Lo ideal es que las consultas precedan a la labor de formulación de las opciones en materia de justicia de transición, y que las

propias consultas se sustenten en actividades exhaustivas y eficaces de desarrollo de la capacidad tanto de los organizadores como de los participantes. Además, las consultas deben llevarse a cabo bajo la responsabilidad de órganos que, por su estructura y funcionamiento, puedan garantizar su integridad, independencia y fiabilidad.

82. Es fácil encontrar fallas atribuibles a estos motivos en muchos procesos de consulta; las consultas rara vez se han incorporado debidamente a los procesos conducentes a la formulación y aplicación de medidas de justicia de transición. Además, puede decirse que ninguno de esos procesos ha respondido cabalmente a los enormes retos que plantea la necesidad de incrementar a corto plazo el conocimiento de los conceptos y las alternativas pertinentes de manera que las consultas puedan, de manera fiable, dar lugar a propuestas concretas y a otros productos que puedan utilizarse fácilmente en la formulación de políticas. No obstante, en el informe se ha proporcionado información sobre los esfuerzos que se han realizado en ese sentido y sobre algunas de las fórmulas institucionales adoptadas para salvaguardar la integridad y la independencia de las consultas.

83. Por último, tras facilitar análisis destinados a ayudar a mejorar la contribución epistémica de las consultas, en el informe se ha destacado la importancia de las contribuciones de esos procesos relacionadas con la legitimidad, recordando la función crucial que pueden cumplir las consultas con las víctimas y otras personas a la hora de reforzar su condición de titulares de derechos, el hecho de que permiten identificar a partes interesadas que de otro modo podrían quedar fuera de los debates sobre la formulación y aplicación de medidas de justicia de transición, a pesar de la importancia de su contribución a una política de justicia de transición sostenible, y su papel de apoyo a los procesos de integración social al ayudar a los distintos sectores a identificar experiencias, necesidades, valores y principios comunes.

Recomendaciones

84. Sobre la base de las conclusiones mencionadas, el Relator Especial formula las siguientes recomendaciones en relación con los principales problemas señalados en el presente informe:

a) Deberían realizarse esfuerzos sostenidos para llevar a cabo un análisis comparativo sistemático de los procesos de consultas nacionales sobre la justicia de transición a fin de aprovechar el considerable acervo de conocimientos derivados de las diversas experiencias nacionales que han tenido lugar en el pasado. Ello permitiría incrementar la eficiencia en la planificación de las consultas y el despliegue de los recursos y, sin virar hacia enfoques formalistas, evitaría la tendencia a pensar que cada nueva transición requiere que todos los aspectos de las consultas se diseñen desde cero;

b) Dado que diversas entidades del sistema de las Naciones Unidas han contribuido, o prestado asistencia, a un número significativo de procesos de consultas nacionales, la recopilación de conocimientos especializados a nivel de todo el sistema de manera institucionalizada podría mejorar considerablemente la comprensión y la identificación de buenas prácticas. Por ejemplo, se debería

alentar al ACNUDH, el PNUD y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) a cooperar en la elaboración de un análisis sistemático de sus experiencias. Se debería invitar a colaborar en esos esfuerzos al Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales competentes que tienen experiencia en consultas relacionadas con el desarrollo;

c) El éxito de los procesos de consulta depende de gran variedad de factores. El presente informe se ha centrado en particular en tres de ellos (aunque hay muchos otros, incluido el apoyo financiero y técnico adecuado, que no deberían pasarse por alto ni subestimarse). El primer requisito básico se refiere a los problemas de seguridad. Las autoridades nacionales y los agentes internacionales y regionales tienen un importante papel que desempeñar, especialmente en situaciones posteriores a conflictos y entornos con carencias institucionales, a la hora de garantizar las condiciones necesarias para una participación libre de coacciones. Se debería fomentar un mayor conocimiento del papel y la repercusión que pueden tener en los procesos de consulta distintos tipos de planes de protección, así como el uso de métodos y tecnologías que mitiguen los riesgos, como la posibilidad de preservar el anonimato de quienes presenten comunicaciones;

d) El segundo requisito para que los procesos de consulta tengan éxito es identificar a una serie de partes interesadas suficientemente inclusiva, cuyas opiniones es preciso recabar para que la consulta resulte creíble. Con este fin, una parte esencial de los procesos de planificación temprana debería ser el mapeo cuidadoso de los distintos sectores de la sociedad de todo el país que deben intervenir en las consultas;

e) La participación de los distintos grupos de víctimas, y de otros sectores habitualmente marginados, debería ser uno de los objetivos de esos procesos de identificación. En particular, no se deben escatimar esfuerzos para asegurar la participación de las mujeres, y de los desplazados internos y los refugiados. Se deberían fijar cuotas para garantizar una participación equitativa de las mujeres. Habría que extraer enseñanzas de experiencias anteriores en las que se ha consultado a víctimas y otras partes interesadas que se encontraban fuera de las fronteras nacionales, y se deberían integrar en la planificación de todas las consultas en contextos que hayan provocado desplazamientos de población importantes;

f) No hay ninguna cuestión relacionada con las consultas que exija más atención que la de reforzar los conocimientos y la capacidad de sus organizadores y de los que participan en ellas respecto de todos los aspectos de la justicia de transición e incluso los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en general. En relación con este tema, ayudará reunir las experiencias anteriores, aunque, probablemente, no baste con ello. Por lo tanto, se trata de una cuestión a la que es preciso prestar urgentemente más atención a fin de fortalecer la capacidad de los agentes nacionales, regionales, internacionales y bilaterales de concebir iniciativas de capacitación específicas;

g) Una mayor integración de los procesos de consulta en la formulación general de políticas de justicia de transición permitiría mitigar algunas de las tensiones en torno a la cuestión del momento más adecuado para celebrar las consultas. Si las consultas son un mero “añadido”, una idea de última hora, sus vínculos con los procesos en curso, y, por consiguiente, su eficacia, serán especialmente problemáticos. Reconocer que las transiciones se rigen por distintos calendarios, no siempre coherentes, y se enfrentan a diversas limitaciones, no es sin embargo excusa para una mala planificación;

h) Pensar en la consulta como un acontecimiento aislado no solo incrementa las dificultades relacionadas con la fecha de celebración y los vínculos, sino que priva a la formulación y la aplicación de medidas de justicia de transición de la acumulación gradual de conocimientos y experiencia que se produce en todas las transiciones. Se deberían adoptar e institucionalizar concepciones más dinámicas de las consultas. El objetivo debería ser establecer procesos que permitan una comunicación sostenida y eficiente entre las distintas partes interesadas;

i) Las instituciones encargadas de las consultas merecen mayor atención y un estudio más exhaustivo. También en este caso pueden extraerse enseñanzas de las experiencias anteriores, aunque ninguna de ellas debería utilizarse como modelo. De lo que se trata es de diseñar estructuras institucionales que puedan garantizar la integridad, la independencia y la fiabilidad de las consultas, y de las que quepa esperar que van a contribuir eficazmente a la compleja coordinación institucional que requieren las consultas, y a mejorar las posibilidades de que se apliquen sus recomendaciones;

j) Convendría prestar mayor atención a las contribuciones que pueden hacer consultas a la “legitimidad”, y se deberían incorporar medios para fortalecer y consolidar esas contribuciones. En particular, las consultas pueden ser un medio importante para asegurar el reconocimiento de las víctimas, especialmente como titulares de derechos; pueden ampliar la gama de grupos que se ven a sí mismos y son vistos por otros como partes interesadas importantes en los debates sobre la justicia de transición, y, por lo tanto, sobre el futuro de la sociedad en la que viven, y, por último, pueden contribuir a los procesos de (re)integración social y reconciliación al brindar la posibilidad de identificar experiencias y necesidades comunes y valores y principios compartidos. Al planificar las consultas deberían adoptarse medios eficaces que se consideren adecuados conseguir esos objetivos.