

# Reconciliación luego de Conflictos Violentos

 RESUMEN DE POLÍTICAS

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2003

Esta es una publicación de International IDEA. Las publicaciones de International IDEA no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de International IDEA, de su Junta o de los Miembros del Consejo.

Solicitud de permisos para reproducir o traducir toda o alguna parte de esta publicación se debe hacer a:

Information Unit

International IDEA

SE – 103 34 Stockholm

Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a las solicitudes de traducción o reproducción a la mayor brevedad.

Ilustración y Diseño: Slow Fox Production AB, Suecia

Fotos de la Carátula: CORBIS/SCANPIX

Impresión: Artpress

Hecho el depósito legal: 1501132003 - 2514

# Reconciliación luego de Conflictos Violentos

## RESUMEN DE POLÍTICAS

*El presente resumen de políticas es una síntesis de la publicación **Reconciliación luego de Conflictos Violentos. Un Manual** (2003), preparado por IDEA. Los ejemplos y estudios concretos han sido suprimidos, y se han acortado los argumentos justificativos. Lo que queda es la esencia del manual: un resumen de los puntos clave para la elaboración de políticas y el delineamiento de un proceso adecuado para afrontar el legado de la violencia pasada.*

### INTRODUCCIÓN: RECONCILIACIÓN Y DEMOCRACIA

***Mientras que el compromiso democrático genera soluciones relativas a temas en conflicto, la reconciliación aborda las relaciones entre aquellos que tendrán que llevarlas a cabo.***

Una eficaz democracia post-conflicto se construye sobre una base dual: un conjunto de *estructuras y procedimientos* que permitan manejar los temas que dividen a la sociedad, así como un conjunto de relaciones fundamentales entre los grupos involucrados. Una sociedad no desarrollará dichas *relaciones fundamentales* si las estructuras no son justas y, de la misma forma, las estructuras no funcionarán adecuadamente -por muy equitativas y justas que éstas sean- si es que no existe un mínimo de cooperación en las interrelaciones de sus ciudadanos.

Mientras que el compromiso democrático genera soluciones relativas a temas en conflicto, la

reconciliación aborda las *relaciones* entre aquellos que tendrán que llevarlas a cabo. Esto no se aplica solamente a la clase política y a los intermediarios involucrados en dicho compromiso: se aplica a toda la población. El mejor sistema democrático del mundo, producido por los demócratas más capaces no sobreviviría si la población a la que se aplica no está mínimamente preparada para confiar en el sistema y en sí misma, y al menos intentarlo.

La reconciliación refuerza la democracia al *fomentar las relaciones fundamentales necesarias para su implementación exitosa*. Del mismo modo, requiere del apoyo democrático que brinda la justicia económica y la distribución del poder político y social, entre otros. Así como existe un argumento moral a favor de la reconciliación, también se da un poderoso argumento pragmático: relaciones funcionales positivas generan el ambiente dentro del cual el buen gobierno puede florecer, mientras que relaciones negativas socavan hasta el mejor sistema de gobierno.

## 1 RECONCILIACIÓN: TEMAS GENERALES DE POLÍTICAS

***La reconciliación es un proceso global que comprende instrumentos clave como la justicia, la verdad, la cicatrización y la reparación, para pasar de un pasado en conflicto a un futuro compartido***

La reconciliación es tanto una *meta* –algo que lograr– como un proceso –un medio para lograr dicha meta. La controversia nace de la confusión de estas dos ideas. Nosotros nos centramos en la noción de reconciliación como proceso. Para nuestros fines, la reconciliación es un proceso global e inclusivo, que comprende instrumentos clave como la justicia, la verdad y la reparación, entre otros, a través de los cuales una sociedad pasa de un pasado en conflicto a un futuro compartido.

- ***La reconciliación es un proceso a largo plazo.*** No existe la reconciliación inmediata. Toma tiempo y toma su propio tiempo: su ritmo no puede ser impuesto.
- ***La reconciliación es un proceso profundo.*** Implica un cambio en actitudes, expectativas, emociones y sentimientos, inclusive en creencias. Un cambio tan profundo no puede ser apurado o dictado de antemano.
- ***La reconciliación es un proceso muy amplio.*** Se aplica a todo el mundo: no sólo a aquellos que sufrieron directamente o a aquellos que causaron el sufrimiento, por primordiales que estas personas sean. Las actitudes y creencias que sostienen los conflictos violentos se extienden generalmente a través de la comunidad, y deben ser abordados a un nivel amplio.
- ***No hay una única receta para el éxito.*** Ya que cada conflicto y cada establecimiento democrático posterior es particular, el proceso de reconciliación se diferenciará de todos

los otros en aspectos importantes, aun cuando comparta con ellos muchas similitudes.

- ***La comunidad de donantes está cada vez más dispuesta a ayudar a la reconciliación.***

Los donantes bilaterales y multilaterales, así como los actores multilaterales y regionales, están advirtiendo la importancia de la reconciliación como elemento en la prevención de conflictos, el desarrollo y la seguridad humana, la eliminación de la pobreza y la construcción de la paz.

## 2 EL PROCESO DE RECONCILIACIÓN

Existe un riesgo al simplificar la reconciliación en una serie de etapas lógicas. En cada etapa, la posibilidad de un retroceso está siempre presente y las etapas no siempre se siguen en un orden establecido. Aún así, estos se mantienen como ingredientes esenciales para una reconciliación duradera.

### ***Fase 1. Reemplazando el miedo por la coexistencia pacífica***

Una vez logrado el alto al fuego, el primer paso para dejar atrás las hostilidades es la coexistencia pacífica. En términos sencillos, esto significa ‘vivir y dejar vivir’ y restablecer la comunicación básica más allá de las brechas entre los grupos enfrentados. Los líderes políticos y de la comunidad, las ONGs y las instituciones religiosas deben promover dicha comunicación. Los encargados de tomar decisiones políticas locales y/o internacionales tienen la responsabilidad de garantizar un mínimo de seguridad física.

### ***Fase 2. Construyendo la seguridad y la confianza***

Requiere que cada parte, víctima y perpetrador, logren una renovada confianza en sí mismos y en los demás, así como que reconozcan la humanidad de los otros: ésta es la base de la confianza mutua. En esta etapa, las víctimas empiezan a distinguir los niveles de culpabilidad entre los perpetradores y a distinguir entre indi-

viduos y comunidades enteras, desafiando así el extendido prejuicio de que todos los miembros de un grupo rival constituyen de por sí perpetradores efectivos o potenciales. La seguridad física, la ausencia de violencia y el comienzo de una evolución política son requisitos para la construcción de la confianza.

### *Fase 3. Hacia la empatía*

La empatía aparece con el consentimiento de las víctimas de escuchar a aquellos que causaron su dolor, y con el reconocimiento de los perpetradores del dolor de los que sufrieron. Contar la verdad es una pre-condición para la reconciliación, pues ayuda a crear oportunidades objetivas para que las personas vean el pasado en términos de un sufrimiento y de una responsabilidad colectiva.

Sin embargo la coexistencia pacífica, la confianza y la empatía no se desarrollan de manera sostenible si las injusticias estructurales – políticas, legales y económicas – se mantienen. En ese sentido, un proceso de reconciliación debe ser afirmado por la distribución gradual del poder, el cumplimiento de los compromisos políticos y un clima favorable a la protección de los derechos humanos y de la justicia económica. Se requiere de una voluntad general para aceptar la responsabilidad colectiva respecto de la historia pasada como del futuro.

### ***Propiedad del proceso de reconciliación***

Por lo general, las autoridades establecen programas de reconciliación con enfoques de arriba-a-abajo o con enfoques de abajo-a-arriba. El enfoque de *abajo-a-arriba* se centra en las relaciones interpersonales de los miembros de la comunidad. Las iniciativas locales, nativas y de base son vistas como la clave del éxito. El enfoque de *arriba-a-abajo* prioriza las acciones a nivel nacional, las que luego se extenderán para crear condiciones (e incentivos) a nivel local. Ambos procesos son esenciales mientras se complementen y no compitan entre sí.

La *comunidad internacional* tiene también un rol importante que ejercer, si bien su aproximación

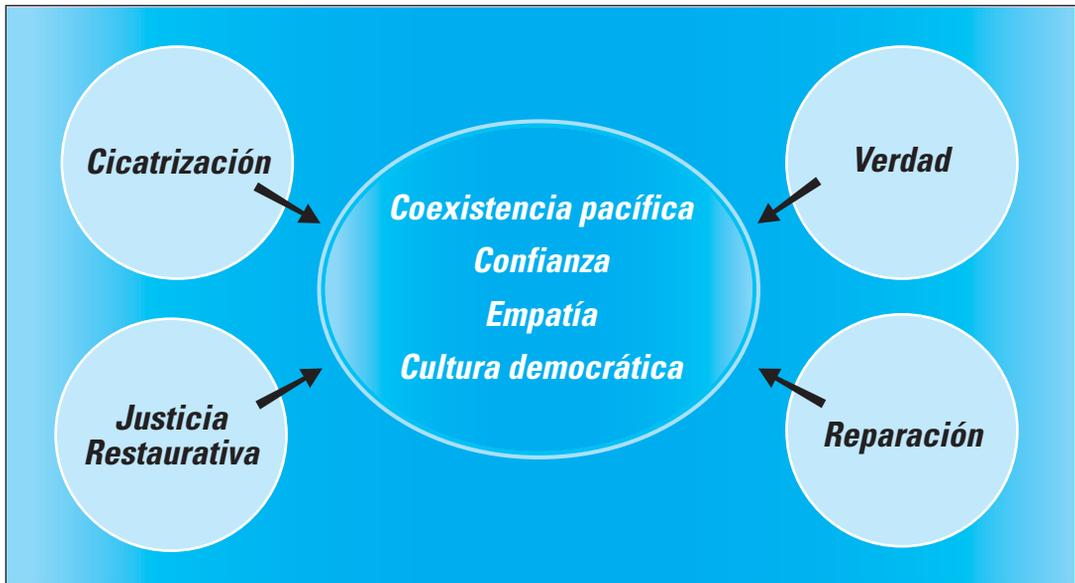
debe ser cauta y restringida. Una reconciliación duradera debe ser local. Con todo, la comunidad internacional puede ayudar a apoyar y a supervisar programas de reconciliación locales, prestando asesoría, pericia técnica y capacitación, y proporcionando recursos materiales.

### ***Tiempo***

### ***La reconciliación es vista hoy en día como una dimensión crucial en la prevención de conflictos***

¿Cuál es el momento apropiado para la reconciliación? Al tomar esta difícil decisión, los encargados de formular políticas deben considerar las siguientes recomendaciones:

- ***No retrasar la reconciliación por prioridades políticas.*** Las presiones durante los periodos de transición implican a menudo priorizar la política y la economía a costa de la reconciliación. Conscientemente o no, las instituciones financieras internacionales tienden a apoyar esta perspectiva. En cualquier caso, es importante que la agenda de la reconciliación no sea dejada de lado o que una perspectiva de largo plazo no sea dañada por el establecimiento de estructuras políticas y económicas. El dolor y las injusticias no atendidas crecerán y se tornarán más ásperas, suscitando una situación que amenace con socavar incluso las mejores reformas políticas y económicas. Si el contexto impide un comienzo temprano, entonces medidas interinas para la reconciliación tendrán que ser adoptadas.
- ***Mantener una visión a largo plazo.*** Por muy exitosa que sea la reconciliación en el corto y mediano plazo, su obrar debe ser también concebido a largo plazo y a un ritmo generacional. En ese sentido, las herramientas críticas son: la educación (promoviendo la comprensión del conflicto y su solución, y la tolerancia de las diferencias de experiencia, etnicidad, religión o creencias políticas, entre otras); la memoria (por ejemplo, monumentos



Fuente: Adaptado de la obra de John Paul Lederach

para conmemorar la suerte de las víctimas; lugares de recuerdo; días conmemorativos, obras teatrales, poemas: todos le otorgan una dimensión colectiva al dolor personal y crean un mecanismo de cicatrización duradero); y el pedir perdón (incluyendo una sincera aceptación de la responsabilidad y el compromiso de cambio).

- *Ser consciente que el tiempo por sí solo no traerá la reconciliación.* La búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación – etapas esenciales para la reconciliación – simplemente no desaparecen con el tiempo. Un pasado violento, si no es encarado, es como un fuego que se enciende de manera intermitente.

### 3 EL CONTEXTO DE LA RECONCILIACIÓN

**Los intereses particulares que van más allá del conflicto pueden ser muy efectivos en facilitar el proceso de reconciliación**

Los factores esenciales a cada contexto específico no pueden ser listados con anticipación, pero

incluirán:

- *El legado del pasado.* ¿Cuánto debe ahondar en la historia un proceso de reconciliación? ¿Es la memoria viva de las personas un límite realista? ¿Se puede y debe compensar por los agravios históricos? Un balance realista debe tomar en cuenta la multiplicidad de vetas de una historia social compleja.
- *La intensidad de la violencia pasada* afecta directamente el grado de respuesta de los involucrados y define parcialmente la escala del problema a ser enfrentado. En un proceso de reconciliación, la intensidad de la violencia puede determinar tanto el nivel de optimismo o pesimismo, como el sentido de su relevancia pública para la sociedad.
- *El grado de daño físico.* Las capacidades logísticas y de recursos para llevar a cabo iniciativas de reconciliación dependerán de la situación económica del país y de sus posibilidades de proyección al futuro. El planeamiento debe ser realista, viable y factible de ser aplicado.
- *El tipo de transición política.* Donde se ha derrocado violenta y completamente a un régimen opresor, o donde una decisiva victoria militar ha puesto fin a una guerra civil, la tendencia hacia estructuras

punitivas de justicia retributiva tiende a incrementarse. Cuando la transición surge en el seno del régimen anterior, gracias al empeño de reformadores que posibilitan que aquellos en el poder tomen la iniciativa y el protagonismo para poner fin al régimen, es posible que se fomenten medidas de auto protección yendo hacia una amnistía. De igual manera, donde la transición resulta de una acción conjunta negociada, será posible entonces desarrollar un proceso acordado entre iguales. Finalmente, si la transición produce un nuevo y poderoso régimen, esto también afectará el proceso de reconciliación: el nuevo Estado tendrá mucho poder para insistir en la reconciliación y para forzar a los antiguos poderes a aceptar el castigo judicial por sus actos, aunque esto incite la percepción mantenida por ellos de haberse convertido finalmente en las víctimas.

■ **Intereses compartidos.** Las confluencias entre intereses particulares de sub-grupos enfrentados pueden ser aprovechadas para la reconciliación y la cooperación entre comunidades. Las *mujeres* de grupos que han estado en conflicto pueden, sin embargo, unirse y trabajar juntas en la búsqueda por una repartición más equitativa del poder social con los hombres. Las *agrupaciones laborales* pueden acoplarse para conformar un grupo de presión más significativo dentro de la sociedad. Los *intereses industriales y empresariales* estarán mejor atendidos por un mercado más amplio e integrado, en el cual se complementen los recursos humanos, financieros y naturales de unos y otros. Los más pobres podrán incrementar sus capacidades al unirse en la lucha por una distribución de recursos más justa. Finalmente, pueden existir *vínculos religiosos o lingüísticos* que actúen como lazos que integren a las personas, más allá del conflicto inicial.

■ **La comunidad internacional** es una fuente potencial de información, experiencia y capacitación en cuanto a la reconciliación. A ello se suma el hecho de que el desarrollo gradual del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos esté produciendo un orden legal internacional, y formando un consenso externo de apoyo

para muchos temas claves de justicia.

■ **Cultura.** La manera como una comunidad enfrenta un pasado violento está íntimamente ligada a sus costumbres y a su cultura. En particular, la cultura influye en los mismos procesos de la memoria colectiva. Es un recurso valioso también para encontrar métodos de reconciliación propios: mirar ‘hacia dentro’ para buscar herramientas y soluciones, en lugar de buscar fuera respuestas preestablecidas.

## 4 VÍCTIMAS

Las víctimas están en el centro del proceso de reconciliación. Pero, ¿quiénes son ellas? A pesar de tener bastante en común, difieren considerablemente en sus experiencias, necesidades y competencias. Las *víctimas directas* son aquellas que sufrieron los efectos directos de la violencia. Las *víctimas indirectas* están relacionadas con las víctimas directas por medio de un vínculo que también las hizo padecer de la violencia. Las *víctimas de primera generación* son aquellas que se vieron perjudicadas a lo largo de su vida, mientras que sus hijos – la *segunda generación* – absorbieron también el dolor y la pena, manteniéndolos vivos y poniendo en riesgo quizá el futuro de la sociedad. Un conflicto cruento tiene también un impacto distinto en hombres y mujeres, ya que la victimización es parcialmente *específica de género*. Los niños son las víctimas más indefensas, especialmente los *niños refugiados* y los *niños soldados*. Cada categoría puede requerir tipos o versiones diferentes de reconciliación.

**La definición de las víctimas.** Definir quién califica exactamente como víctima tiene tres componentes complejos:

■ **Factores socio-políticos.** Las instancias oficiales definen quiénes son víctimas, pero, debido a restricciones políticas, de tiempo o económicas, excluyen a muchas cuyo dolor

no está incluido dentro de los términos de referencia. En realidad, sólo a una parte de los afectados se le brinda atención o resarcimiento. Las ONGs, tanto locales como internacionales, apoyan también en la definición de las víctimas. No obstante, si bien brindan un canal de expresión para las víctimas invisibles y silenciadas, su compromiso no siempre es neutral.

- **Definiciones legales.** Una definición internacional clave consta en la *Declaración del Derecho a la Indemnización de las Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos Graves*, preparada por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1999. Los estatutos de los tribunales ad hoc para Yugoslavia y Ruanda, y los del la Corte Internacional Penal (CPI) también contienen definiciones formales. La legislación penal en una situación post-conflicto, combinada con las leyes internacionales humanitarias y de derechos humanos, así como con las leyes estatales habituales de poblaciones indígenas y religiosas, contribuyen de manera importante para alcanzar una definición apropiada. Los jueces de tribunales internacionales y nacionales deciden formalmente quién es un perpetrador y quién es su víctima.
- **Cultura.** La cultura establece cómo definimos a las víctimas indirectas, y lo hace, por ejemplo, determinando el ámbito de acción de ‘la familia’ o de ‘la comunidad’.

**Movilización de las víctimas.** La recuperación social de las víctimas es vital. Las Asociaciones de Víctimas cumplen un papel fundamental, ya que actúan como grupos de presión, informan a la opinión pública, ofrecen apoyo legal y restauran la dignidad y la confianza personal. Sin embargo, pueden también convertirse en un obstáculo: si ejercen presión contra las políticas de reconciliación, como amnistías condicionales o la reintegración de los perpetradores, o si se muestran demasiado

renuentes a aceptar una visión de futuro.

**Roles intercambiables.** Existen circunstancias –por ejemplo, Burundi y Bosnia– donde las representaciones de víctimas y perpetradores se vieron permutadas, más de una vez a través de un largo periodo, produciendo roles alternantes de víctimas y agresores. Esta dinámica crucial, que deja a todos sintiéndose como víctimas, debe ser considerada.

### **La alternancia de roles entre víctimas y perpetradores es una consideración importante en la preparación e implementación de programas de reconciliación.**

Por lo general, la experiencia recomienda que los legisladores:

- Sean conscientes de las consecuencias de optar por una definición particular de ‘víctima’.
- Respeten la percepción personal de las víctimas sobre lo que les ha ocurrido.
- Reconozcan que el proceso de recuperación se efectúa a través de varias y diferentes etapas.
- Proporcionen medidas colectivas en las áreas de salud, educación y vivienda, que brinden asistencia a comunidades enteras y se incluya así a la variedad de personas excluidas de los programas de reparación.
- Escuchen las necesidades de las víctimas que se han establecido como refugiados en países vecinos.

## **5 PERPETRADORES**

Entender el ‘por qué’ y el ‘cómo’ de las acciones de los perpetradores no es lo mismo que excusarlos, pero es una precondition de toda política de reconciliación. La diversidad de su culpa, sus motivos y sus delitos exigen que la política de reconciliación refleje una diversidad similar de aproximación al tema.

## **Perpetradores ‘primarios’ e ‘indirectos’**

---

Los perpetradores *primarios* son aquellos que pueden ser culpados de actos criminales específicos. Los perpetradores *indirectos*, cuya culpa es más de naturaleza política o moral, cometieron agravio (a) por las ventajas de las que gozaron como resultado de los delitos de otros, (b) por su inacción al ser testigos de violaciones, o (c) por una acción involuntaria dañina.

Los *beneficiarios* indirectos y silentes no matan o abusan; sin embargo, sacan provecho del pasado cada vez que se dispensan recursos escasos como trabajo e ingresos, vivienda y educación, estatus y poder político, etc. Frecuentemente, los beneficios se extienden hacia el presente y el futuro. Su responsabilidad debe abordarse en los procesos de reconciliación, si no la justicia social y distributiva continuarán siendo metas lejanas.

Debido a su inacción, espectadores e individuos impasibles se convierten en cómplices al ser confrontados con actos de violencia. Saben lo que pasa, o escogen no saberlo y permanecer callados. A veces los espectadores pertenecen a la comunidad internacional.

Los tribunales penales se pronuncian sobre la culpabilidad *individual*, mientras que las comisiones de la verdad pueden trabajar con la culpabilidad *colectiva*. En muchos contextos, las organizaciones religiosas, el poder judicial, la profesión médica, los empresarios y los medios de comunicación han contribuido colectivamente a la injusticia humana, al menos como beneficiarios y espectadores.

## **Clasificando a los perpetradores**

---

La información sobre los perpetradores debe de ser procesada. Un primer paso consiste en clasificar a los perpetradores de acuerdo a la gravedad de los crímenes. Esto puede resultar difícil: la mayoría de la población puede haber participado en violaciones a los derechos humanos, los archivos pueden haber sido destruidos y el nuevo régimen puede carecer de la capacidad logística necesaria. El recuadro siguiente

muestra ejemplos de categorización.

### **Categorías de Infracción**

*Crímenes internacionales* (crímenes que constituyen un riesgo para la seguridad internacional y el resguardo de la humanidad; no pueden ser modificados por ningún tratado o ley doméstica):

- *Crímenes contra la humanidad* definidos en el Estatuto de 1997 del CPI (artículo 7) como crímenes perpetrados como parte de un ataque generalizado y sistemático dirigido a cualquier población civil: asesinato, exterminación, esclavitud, deportación, privación severa de la libertad física al infringir las reglas elementales de la ley internacional, tortura, violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo y esterilización forzada, así como todas las otras formas de violencia sexual severa, persecución, desaparición de personas, apartheid u otros actos inhumanos de naturaleza similar.

- *Genocidio* (Estatuto CPI, artículo 6) se define como actos cometidos con la intención de destruir, parcial o enteramente, un grupo nacional, étnico, racial o religioso; lo cual incluye asesinar a los miembros del grupo, causar daño mental o corporal severo, infligir deliberadamente condiciones de vida que apunten a la destrucción física, total o parcial, de un grupo determinado, así como imponer medidas con la intención de prevenir el nacimiento o transferir a los niños de un grupo a otro.

- *Crímenes de guerra* (Estatuto CPI, artículo 8) se definen como violaciones severas de las Convenciones de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 y otras leyes humanitarias internacionales, cometidas durante un conflicto armado doméstico o internacional, particularmente si estos actos fueron dirigidos contra individuos sin participación activa en el combate (p. ej. civiles o pri-

sioneros).

*Violaciones graves de derechos humanos* (violaciones severas de los derechos humanos, p. ej. tortura, desapariciones perpetradas por instancias gubernamentales y no-gubernamentales). Esta categoría implica actos (aislados) que no forman parte necesariamente de un ataque generalizado y sistemático, y por ello su diferenciación respecto de los crímenes contra la humanidad.

*Violaciones asociadas*

Estas no son violaciones de derechos humanos graves pero generan las mismas conductas injustas y discriminatorias (p. ej. el abuso de un cadáver, acoso sexual incluyendo amenazas de violación, privación de lo más básico como atención médica, quiebra del negocio, intimidación por despido del trabajo).

### **Motivos de los perpetradores**

---

Los perpetradores pueden haber actuado bajo órdenes o amenazas. Del mismo modo, sus acciones pueden no haber sido ilegales en el momento de haberlas realizado. Ellos mismos pueden haber sido ‘víctimas’ de un discurso de odio, una técnica para convertir a ciudadanos ordinarios en violadores de derechos humanos. Asimismo, la existencia de una cultura de impunidad también puede volver ambigua algunas formas de violencia.

Una excusa frecuente es aquélla de “estábamos en guerra”. De otro lado, la ideología y una verdadera ‘fe en la causa’ pueden operar en el mismo sentido. En medio de un ciclo de violencia, la venganza se convierte en un motivo: la nueva violencia se torna justificada e, incluso, es exigida en represalia por una violencia previa. Por lo general, los actores no-gubernamentales justificarán sus actos como ‘violencia políticamente motivada’, situación inevitable de respuesta a la violencia de Estado y a su lucha por la libertad. Dejando de lado por un instante las cuestiones morales respecto de la violencia, ésta es una genuina explicación del porqué muchas personas ‘ordinarias’ se sienten compelidas a

involucrarse en actos ‘extraordinarios’, viéndose a sí mismos como luchadores por la libertad y héroes renuentes.

Los motivos políticos pueden, por supuesto, camuflar intenciones criminales para proteger el control sobre el tráfico de drogas, rutas ilegales de inmigración u operaciones de contrabando.

### **Perpetradores y reconciliación**

---

**Existe una brecha en la distinta percepción que víctimas y perpetradores manejan en torno a la magnitud de la violencia ocurrida.**

¿Qué es lo que puede facilitar la reconciliación de los perpetradores con sus víctimas y con la sociedad? Mucho depende del contexto, pero son importantes también los motivos y las perspectivas de los propios perpetradores. A veces éstos erigen serios obstáculos para la reconciliación. Con todo, cuando el tema es manejado cuidadosamente y bajo las circunstancias adecuadas, la reintegración de los perpetradores se convierte en un paso crucial hacia la reconciliación.

### **Obstáculos para la Reconciliación**

- **Negar la culpabilidad.** El rechazo de la culpabilidad y de la responsabilidad se basa en una variedad de discursos (ver ‘motivos’ arriba).
- **La brecha en la percepción respecto a la magnitud de la violencia** se define como la desconexión que existe entre las perspectivas de víctimas y perpetradores en torno a la importancia y al impacto de la violencia ocurrida. Los infractores generalmente subvalúan el significado y consecuencias de sus actos, mientras que las víctimas sienten el peso total de su sufrimiento.
- **Disculpas sin responsabilidad.** Las disculpas de los perpetradores pueden ser cruciales, pero las disculpas sin admitir responsabilidad hacia las víctimas no conducen hacia

una reconciliación genuina. Muchas víctimas encuentran que las disculpas incompletas son ofensivas.

### **Reintegración de los perpetradores**

Idealmente, los perpetradores deben ser reintegrados a su comunidad. Su exclusión continua de la comunidad amenaza la integración total y la reconciliación de toda la sociedad.

#### **¿Por qué reintegrar?**

Tarde o temprano la mayoría de perpetradores regresa a su comunidad de origen. Este retorno al hogar puede convertirse nuevamente en un trauma para las víctimas sobrevivientes si no se toman medidas explícitas de reintegración. Razones más específicas para la reintegración incluyen:

- Hacer frente a la sobrepoblación de las prisiones, lo que ejerce una presión insostenible sobre los recursos públicos.
- El castigo de personal gerencial o administrativo puede implicar una disminución importante de los recursos humanos necesarios para la reconstrucción política y económica del país.
- La necesidad de una rápida reunificación de la población a través de la reconciliación nacional se hace más importante ante la persistencia de amenazas externas.
- La prolongada exclusión física y social de algunos sectores de la población puede conducirlos al aislamiento político y social, creando, en última instancia, sub-culturas y redes hostiles a la democracia.
- La reintegración incluye el desarme, un factor fundamental para aquietar una situación altamente explosiva.

#### **¿Cómo reintegrar?**

- **Eliminación de obstáculos legales y administrativos:** Estos incluyen la libertad condicional, la reducción o remisión de sen-

tencias o sanciones financieras, la restitución de los derechos civiles y de puestos de trabajo, y la rehabilitación.

- **Promoción activa de la re-socialización:** El inculcar la democracia y los valores de los derechos humanos requiere de programas educativos a largo plazo.
- **Reintegración de los perpetradores a nivel de la comunidad local:** Las ONGs, instituciones religiosas, otros grupos de la sociedad civil y las autoridades locales pueden involucrar a los perpetradores en proyectos comunitarios, como la reconstrucción de colegios, hospitales, caminos y demás.
- **Incorporación de prácticas tradicionales:** Usualmente, las iniciativas de reintegración se basan en rituales tradicionales que expresan la inserción de los perpetradores en la comunidad. La aproximación habitual del sistema moderno de justicia ha deshabilitado a las comunidades locales y entregado todo su poder a los profesionales. Los rituales, en cambio, colocan al crimen dentro del contexto en el que ocurrió. Este enfoque forma parte de una perspectiva más amplia de justicia restaurativa (ver la sección 7).

No existen garantías de que los programas de reintegración logren convencer a los perpetradores de la reconciliación con sus víctimas, o viceversa. Sin embargo, estos programas crean oportunidades para que los perpetradores salgan de su aislamiento y, en el caso de iniciativas de la comunidad, comprendan el impacto lesivo que su comportamiento tuvo sobre las víctimas; y empiecen a considerar, así, la manera de afrontarlos.

## **6 CICATRIZACIÓN**

**No sólo es importante ayudar a las personas a lidiar con el impacto del conflicto en ellas mismas,**

## ***sino también es esencial el tratar con las causas de la aflicción.***

La destrucción de las estructuras individuales y/o colectivas de la sociedad producen un trauma. Es importante ayudar a las personas a enfrentar el impacto que el conflicto tuvo en ellas, a través, por ejemplo, de un proceso de duelo. Pero también es esencial que enfrenten las causas: lo que tiene que ser ‘sanado’ es la respuesta individual, social, política y cultural a una situación traumática y a su repercusión. La represión hacia la cultura y la expresión, la intolerancia étnica y la discriminación pueden socavar severamente o destruir un sentido de identidad, pertenencia y confianza en las instituciones.

### ***Reconciliación y cicatrización***

La cicatrización debe buscarse a nivel individual pero interrelacionada con el contexto social. Si bien los procesos políticos y las estrategias de reconciliación son importantes para establecer el contexto del restablecimiento individual y la aceptación de la violencia, el camino de cicatrización de cada individuo es personal y único. Con frecuencia, los procesos y la clase política se encuentran preparados para pasar a una nueva etapa, aún cuando los sobrevivientes directos de la violencia política no puedan hacerlo.

### ***Caminos para la cicatrización***

No existe un proceso único de cicatrización. Existe, más bien, una combinación de transformaciones del entorno social que genera aflicción y angustia, sin dejar de prestar atención a las necesidades individuales:

- ***Comprender el contexto:*** La cicatrización debe reconocer el contexto social y cultural, y abordar al individuo en su totalidad. El contexto siempre debe ser el punto de partida para el desarrollo de una estrategia de cicatrización.
- ***Utilizar los recursos locales:*** Algunas comunidades y personas enfrentan mejor la adver-

sidad. En la medida de lo posible, los mecanismos locales para hacer frente a la adversidad se deberían apoyar y fortalecer. Al mismo tiempo, es necesario cuidarse de no sobreestimar los mecanismos existentes. Por lo general, los mecanismos tradicionales son destruidos durante la etapa de la violencia.

- ***El nexo de la cicatrización con los programas de reconstrucción más amplios:*** La verdad, la aceptación y la justicia no pueden separarse del proceso de cicatrización. Aquellos que trabajan con las víctimas de manera individual necesitan estar al tanto de la dimensión más amplia del proceso. Las iniciativas de cicatrización tienen que formar parte de la reconstrucción socio-económica y cultural en la fase posterior al conflicto, reestableciendo un contexto socio-político que ayude a las víctimas a recuperar su sentido de identidad y dignidad.

### ***Estrategias de cicatrización***

Todas las estrategias deberían desarrollarse a partir del contexto local; debiéndose emprender múltiples estrategias simultáneamente.

- ***Programas psico-sociales:*** Estos promueven y reconstruyen el ámbito social y cultural. Los métodos considerados incluyen el arte y la narración de historias; grupos de auto-ayuda; rituales de duelo y re-enterramiento; re-entrenamiento, educación y re-capacitación; la reintegración y reunión de individuos con las comunidades y familias; grupos de apoyo y asesoría; propagación de información; y la creación de un ambiente seguro para reunirse, establecer contactos, compartir experiencias e instituir nuevas rutinas. Los programas pueden operar dentro de una comunidad o grupo, pero habitualmente un proceso de cicatrización que junte a víctimas de ambos lados del conflicto ayuda a generar una resistencia más proactiva hacia el conflicto armado. Los niveles de intervención no siempre se aplican a

todos los contextos, pero el enfrentar situaciones traumáticas de forma multifacética suele ser lo más efectivo. Se han publicado guías para la administración de programas psico-sociales como, por ejemplo, la del Instituto de Protección y Bienestar de los Países Bajos y la Declaración de Cooperación de la OMS del 2000: *Salud Mental de los Refugiados, Desplazados y Otras Poblaciones en Situaciones de Conflicto y Posteriores a Conflictos*.

■ **Asesoría:** La psicoterapia, el trabajo grupal, la terapia familiar, la asesoría o el apoyo a la comunidad no tiene que ser solamente un servicio brindado por profesionales. Puede involucrar a sobrevivientes que se reúnen y comparten sus experiencias (con o sin un profesional entrenado) en un espacio confortable. Este tipo de asesoría puede ser muy efectiva, siempre y cuando se brinde apropiadamente y en el ámbito adecuado.

■ **Entrenamiento de las comunidades locales en técnicas de apoyo psico-social:** El involucrar a profesionales de la salud en el entrenamiento de personas locales para encarar y tratar el trauma puede ser completamente inapropiado si aquellos que han sido entrenados se les abandona sin un sistema de seguimiento. Sin embargo, estos programas de entrenamiento de personas locales, desarrollados a partir de la interacción entre ideas y métodos diferentes, locales y prestados, pueden ser valiosos. Los participantes mismos juegan un papel decisivo en la definición e implementación de las actividades.

■ **Grupos de auto-ayuda:** Estos ofrecen ayuda emocional o práctica. Los miembros comparten un problema común y se esfuerzan en conseguir sus objetivos a través de la ayuda conjunta. Estos grupos son normalmente liderados por sus propios miembros. En muchos casos, estos grupos ofrecen servicios de apoyo directo (por ejemplo, de asesoría e interrelación emocional), si bien la mayoría tienen objetivos más amplios en la lucha por

el reconocimiento, la aceptación y la justicia. Los grupos de auto-ayuda para víctimas generalmente actúan como foros para compartir experiencias, problemas y soluciones, a fin de crear conciencia en la población, ejercer presión para que se produzcan cambios e intercambiar información.

■ **Formas simbólicas de cicatrización:** Actos simbólicos, objetos y rituales pueden ayudar a tornar tangible un incidente traumático, convirtiéndose así en un punto focal del proceso de duelo. Tales símbolos son más efectivos cuando son personalizados y culturalmente relevantes. Pueden incluso tener un beneficio más extenso como iconos que mantengan para la sociedad las lecciones del pasado:

- La memoria del pasado puede ser albergada en símbolos como monumentos, museos y placas, parques de la paz y lugares reconocidos de sepultura. Los ideales, derechos y aspiraciones de aquellos que sufrieron pueden ser reconocidos a través de comunicados oficiales, o designando lugares públicos, calles o edificaciones en su nombre.
- Las muestras de arrepentimiento, si son genuinas, también pueden tener un impacto significativo.
- La reparación e indemnización pueden demostrar el reconocimiento del Estado respecto a un accionar equivocado y restaurar la dignidad de los sobrevivientes. Asimismo, pueden concientizar a la población sobre su responsabilidad moral y su participación en la cicatrización de las heridas del pasado, de la misma forma en que lo hacen los actos simbólicos de reparación (como los re-entierros) y las acciones materiales (indemnizaciones, por ejemplo).
- Las ceremonias y rituales específicos pueden tener también un poderoso valor simbólico y reconstituyente.

El proceso de cicatrización no se produce por medio de la entrega de un objeto – una pensión,

un monumento o una exhumación – sino a través del proceso que toma lugar alrededor de él, como el ritual de re-entierro. Las formas simbólicas de cicatrización no pueden separarse completamente del contexto más amplio. El reconocimiento, la disculpa, la aceptación y la asistencia material jamás trae de vuelta a los muertos o alivia todo el dolor psicológico sufrido. Al aceptar la reparación o las muestras de arrepentimiento, los sobrevivientes pueden sentirse ambivalentes: en cierto sentido, significa dejar ir finalmente a sus seres queridos. Y si los actos simbólicos no se relacionan con la entrega de verdad, justicia y cambio social, estos pueden ser vistos como una estrategia del gobierno para clausurar el pasado prematuramente y manipular a los sobrevivientes.

## 7 JUSTICIA

### **Justicia retributiva**

***La retribución tiene el potencial tanto de proporcionar una justicia satisfactoria y reconciliadora, como el de poner en peligro el proceso de reconciliación y de democratización.***

Reconocer y castigar los crímenes del pasado exige que ‘se haga justicia’. Empero, la justicia tiene muchas caras. Puede ser retributiva y basada en el procesamiento, o puede ser restaurativa y basada en la mediación; puede producir justicia histórica, como las comisiones de la verdad, o puede buscar una justicia compensatoria al implementar políticas de reparación. Si bien la tendencia es concentrarse en la dimensión retributiva –debido a la preocupación respecto a la posible impunidad de los perpetradores– algunas advertencias son sin embargo necesarias. El reto crucial es obtener un balance entre los

imperativos morales y las realidades políticas. La retribución tiene el potencial tanto de proporcionar una justicia satisfactoria y reconciliadora, como el de poner en peligro el proceso de reconciliación y democratización. Las circunstancias políticas y económicas pueden significar que un énfasis en la justicia retributiva no sea posible como estrategia post-conflicto. La justicia retributiva tiende a centrarse en los perpetradores e ignorar parcialmente los sentimientos y necesidades reales de las víctimas. Adicionalmente, los juicios pueden subrayar más las diferencias y ocasionar un retroceso en el proceso de reconciliación.

### **Beneficios de la justicia retributiva**

- Reduce el riesgo de venganzas personales (ajusticiamientos y procesos sumarios, entre otros).
- Impide que los perpetradores regresen al poder, construyendo así la confianza en que el pasado no se repetirá.
- Satisface una obligación con las víctimas cicatrizando sus heridas, y restaurando la confianza en sí mismas al reconocer públicamente quién estaba en lo cierto y quién no.
- Individualiza la culpa. Los tribunales penales establecen responsabilidad individual, erradicando de esta manera la peligrosa percepción de que una comunidad entera sea responsable.
- Fortalece la legitimidad y el proceso de democratización, cimentando el camino para un renacimiento ético y político. Asimismo, consolida los valores de la democracia e inculca la confianza pública en la capacidad del nuevo régimen de poder implementarlos.
- Rompe el ciclo de la impunidad y disuade de abusos futuros a los derechos humanos.

### **Límites y riesgos de la justicia retributiva**

- **Prioridades.** En la particular conjunción post-conflicto de fuerzas políticas, culturales e históricas, a veces otras necesidades pueden

resultar incluso más urgentes que la búsqueda de la justicia a través de juicios penales.

- **Desestabilizar un frágil acuerdo de paz.** Los antiguos líderes militares pueden responder a la amenaza de persecución judicial con un nuevo golpe de Estado o rebelión.
- **Provocar redes y sub-culturas hostiles.** Las decisiones de un tribunal penal pueden obstruir la consolidación democrática al estimular el crecimiento de sub-culturas desestabilizadoras y redes hostiles a la democracia.
- **Minar la gobernabilidad.** Una profunda purga de personal administrativo y gerencial puede minar la gobernabilidad y poner en peligro el vital desarrollo político y económico.

### **Obstáculos materiales a la justicia retributiva**

- **Las pruebas pueden haber sido destruidas.** La falta de pruebas puede llevar a la absolución de conocidos perpetradores, dañando severamente la confianza de las víctimas en el sistema.
- **El sistema de justicia penal puede no ser capaz de cumplir.** El sistema judicial puede haber sido una de las fuentes de injusticia y/o su infraestructura estar fuertemente dañada. Nada es más perjudicial que la justicia no efectiva.
- **Los juicios penales pueden bloquear o revertir un proceso de reconciliación.** Ocasionalmente, los líderes optan por no enjuiciar a los perpetradores, temiendo que estos pongan en peligro las iniciativas de reconciliación. Existe una variedad de razones para esto. En primer lugar, debido a un tema de recursos o al clima social prevaleciente, el sistema aún no puede ser capaz de producir fallos medidos, justos y efectivos. En segundo lugar, después de un conflicto violento, la justicia retributiva suele interferir necesariamente con las normas legales establecidas y con los derechos humanos, corriendo el riesgo de ser percibida como 'la justicia de los

vencedores', o también como una forma de saldar antiguas revanchas personales y políticas. Por último, ya que la mayoría de los sistemas judiciales post-conflicto no cuentan con los suficientes recursos para ocuparse de un gran número de crímenes, sólo un pequeño porcentaje de los perpetradores puede ser procesado y castigado, de tal manera que el proceso aparenta ser arbitrario.

- **Los juicios identifican la culpabilidad individual,** y no los patrones más extendidos de las causas y prácticas diversas que contribuyeron a la violencia y al terror. Además, los juicios sólo reconocen la culpabilidad penal y no la responsabilidad moral o política.

### **Tribunales internacionales**

**Ha surgido un consenso sobre el deber de juzgar a aquellos responsables de violaciones graves de derechos humanos, y, de ser necesario, por tribunales que operan fuera del país donde se cometieron esos crímenes.**

El principio de jurisdicción universal estima el deber de procesar las graves violaciones de derechos humanos, si es necesario por cortes fuera del país en el que los crímenes fueron cometidos. La jurisprudencia internacional toma una serie de formas:

- **Tribunales ad hoc.** El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha establecido dos tribunales penales internacionales: El *Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (ICTY)*, creado en 1993, y el *Tribunal Penal Internacional para Ruanda (ICTR)*, creado en 1994.
- Un nuevo punto de partida en la jurisprudencia internacional es la creación de *tribunales penales híbridos nacionales-interna-*

cionales. Sierra Leona, por ejemplo, tiene un tribunal que es una mezcla de leyes y jueces internacionales y nacionales.

- El establecimiento permanente de la Corte Penal Internacional (CPI), reemplazará efectivamente los mecanismos temporales usados para procesar los crímenes de lesa humanidad, tales como los tribunales de crímenes de guerra de Nüremberg y Tokio y los ICTY y ICTR.

En consecuencia, los tribunales internacionales o los juicios nacionales basados en la jurisdicción universal, representan un complemento perfecto, o incluso una alternativa, a juicios locales.

Estos son menos vulnerables a la intimidación, a los obstáculos materiales, a la violación de normas procesales, a la falta de personal capacitado y a las acusaciones relativas a una supuesta ‘justicia de los vencedores’. Sin embargo, la experiencia actual del ICTY y el ICTR, sugiere que ellos también están restringidos por varios factores:

- *La ausencia de un mecanismo para hacer cumplir la ley* puede socavar la confianza pública: los tribunales pueden emitir órdenes de detención, pero no cuentan con la autoridad policial para detener a aquellos que son acusados.
- Aunque puedan empezar su trabajo antes que las hostilidades cesen completamente, *los tribunales por sí solos no pueden detener un conflicto en marcha.*
- *El alcance de los procesamientos depende de que el conflicto sea interno o internacional.* Según las Convenciones de Ginebra, en un conflicto interno un perpetrador sólo puede ser procesado por genocidio o crímenes de lesa humanidad, pero no por violaciones graves de lo estipulado por estas Convenciones, sean éstas de derecho humanitario u otros crímenes de guerra. (El CPI, no obstante, no está limitado en este

aspecto).

- *El riesgo de imponer a la justicia retributiva como respuesta universal a crímenes contra los derechos humanos.* Al presionar para una jurisdicción universal, ha primado, en las instituciones internacionales y en las ONGs, la tendencia a poner todo el énfasis en la justicia retributiva. Esto ha ocurrido de manera simultánea y en contradicción con el creciente apoyo – especialmente en los países en desarrollo– a los mecanismos más informales orientados a la mediación de la justicia retributiva.
- *Los tribunales ad hoc tienden a ser costosos, exigen tiempo y están muy distanciados de la población.* Los tribunales que representan una combinación de elementos nacionales e internacionales así como el CPI, pueden eliminar algunos de estos problemas.

### **Alternativas a la justicia retributiva**

Es poco frecuente poder excluir del todo cualquier forma de justicia retributiva de sistemas judiciales post-conflicto. No obstante, si la justicia retributiva parece un camino muy difícil o peligroso, existen múltiples vías alternativas o adicionales. Una de ellas es la *inhabilitación*; una segunda opción es la *amnistía*; una tercera, el uso de la *justicia restaurativa*; y una cuarta, el establecimiento de una comisión de la verdad y/o de programas de reparación –las dos últimas son formas de justicia sin castigo formal. Las *comisiones de la verdad y la reparación* son el tema de las secciones 8 y 9, por lo que aquí se considerarán solamente las tres primeras alternativas.

### **Inhabilitación**

La inhabilitación de agentes del antiguo régimen castiga a aquellos que son responsables de agresión y represión. Estas medidas no judiciales de disciplina pueden tomar varias formas: la inhabilitación política, la pérdida del derecho al voto, el impedimento para servir en la policía, las fuerzas armadas o la administración pública;

del mismo modo, se contemplan formas más leves tales como la jubilación temprana o el traslado a puestos menos estratégicos.

### **Amnistía**

La reconciliación se ve debilitada fundamentalmente cuando el círculo vicioso de la impunidad no es desbaratado. La inmunidad es una variante de la impunidad. Está enraizada en la habitual práctica internacional que consiste en proteger a los mandatarios de poder ser llevados a juicio. En algunos casos, la paz es facilitada gracias a que se brinda inmunidad provisional y limitada a líderes de movimientos rebeldes por medio de la legislación nacional. La fuente más común de impunidad es la legislación de amnistía.

La amnistía toma varias formas, pero es casi siempre una opción de alto riesgo, con el potencial de alienar a muchos, incrementar la desconfianza y fomentar la desilusión pública en el proceso de reconciliación. Es un instrumento controvertido en el contexto de las sociedades post-conflicto. Generalmente, obstruye el proceso de reconciliación. Las amnistías unilaterales, de alcance total, deberían ser evitadas. Sin embargo, si no se puede llegar al término de un conflicto de ninguna otra manera, la amnistía puede servir como último recurso. No obstante, aún en aquellos casos, se deben satisfacer condiciones estrictas. Entre otras cosas, éstas incluyen: un debate público previo a la promulgación de la ley de amnistía, cuantos procesos de verdad y reparación sean posibles y el respeto irrestricto del Estado para con sus obligaciones hacia los tratados internacionales de derechos humanos.

### **Justicia restaurativa**

***La justicia restaurativa se realiza con la participación total de las víctimas y de las comunidades involucradas a fin de restaurar sus relaciones.***

La insatisfacción creciente con el manejo pura-

mente punitivo de los crímenes ha propiciado la búsqueda de mecanismos complementarios o alternativos a la retribución.

La justicia restaurativa aborda las violaciones de manera distinta: trabaja con la participación total de la víctima y las comunidades pertinentes, discutiendo los hechos, identificando las causas de los delitos y definiendo las sanciones. El objetivo fundamental es restaurar en el mayor grado posible, las relaciones tanto entre las víctimas y los perpetradores como dentro de la comunidad a la que ellos pertenecen. Esta última es una meta más comprehensiva (pero tal vez más ambiciosa) que la de castigar simplemente a los culpables -objetivo que, al menos en teoría, es más acorde con los objetivos más amplios de una política de reconciliación.

Formas tradicionales de justicia pueden complementar, e incluso reemplazar, maneras más formales y punitivas de tratar las violaciones de los derechos humanos del pasado. Sin embargo, muchas dudas prevalecen. Estos mecanismos tradicionales tienen debilidades significativas, lo que resulta en muchos casos en la negación de un juicio justo. Usualmente, estos fueron originalmente diseñados para tratar con un número relativamente pequeño de infracciones menores -robos, conflictos entre vecinos y así sucesivamente. ¿Podrán con el peso de crímenes más serios a una mayor escala? Existen aún pocas experiencias de implementación de justicia restaurativa en situaciones post-conflicto. La más ambiciosa hasta el momento es el acondicionamiento de los tribunales gacaca en Ruanda: éste fue realizado con el fin de acelerar el enjuiciamiento de los sospechosos de perpetrar el genocidio de 1994, incrementar la participación de la población e introducir elementos de mediación y reconciliación al proceso. Los mecanismos de justicia restaurativa tienen características destacadas, fortalezas y debilidades:

#### *Características destacadas*

- El problema es percibido como perteneciente a toda la comunidad o grupo.
- El énfasis principal está puesto en la reconciliación y en la restauración de la armonía social.
- Árbitros tradicionales pertenecientes a la comunidad son nombrados sobre la base del status o el linaje.
- Hay un alto grado de participación pública.
- El derecho común es sólo un factor a considerar para llegar a un acuerdo.
- Las normas procesales y de evidencia son flexibles.
- No existe representación legal profesional.
- El proceso es voluntario y las decisiones se basan en acuerdos.
- Se enfatiza las penalidades restaurativas.
- El cumplimiento de las decisiones se asegura mediante la presión social.
- Las decisiones son confirmadas a través de rituales cuyo objetivo es la reintegración.

#### *Fortalezas*

- Son accesibles a la gente local (y rural), son conducidos en el idioma de la localidad, a distancias accesibles, con procedimientos simples y escasas demoras.
- El tipo de justicia que ellos ofrecen –basándose en la reconciliación, la indemnización, la restauración y la rehabilitación– es más apropiada para las personas que viven en comunidades muy interrelacionadas que dependen de la cooperación continua con sus vecinos.
- Son altamente participativas, brindándole a la víctima, al perpetrador y a la comunidad una voz real para encontrar una solución duradera al conflicto.
- Ayudan a instruir a los miembros de la comunidad respecto de las reglas que deben seguirse, las circunstancias que pueden hacer que éstas se rompan y a la manera de resolver pacíficamente un conflicto latente.
- La sentencia sin custodia reduce el hacinamiento de las prisiones y permite que el

presupuesto carcelario sea utilizado para propósitos de desarrollo social. Asimismo, permiten que los prisioneros se reúnan con sus familias, los perpetradores contribuyan a la economía e indemnicen a las víctimas.

#### *Debilidades*

- El compromiso alcanzado puede reflejar la desigual capacidad de negociación de las partes. En realidad, las actitudes sociales imperantes pueden reforzar las desigualdades de género, edad u otro tipo.
- Aquellos que lideran el proceso pueden inclinarse hacia alguna de las partes.
- Debido a la flexibilidad procesal, sus garantías pueden ser insuficientes

## 8 DICIENDO LA VERDAD

### *Las comisiones de la verdad pueden marcar un quiebre formal con el pasado e iniciar la transición hacia un futuro más abierto, pacífico y democrático*

En el contexto del trabajo de la comisión de la verdad, quizá la distinción más importante está en la reconciliación individual y la reconciliación nacional o política. Las comisiones de la verdad se centran en procesos políticos de carácter nacional, aunque pueden también ayudar indirectamente en las dinámicas individuales. Si bien la verdad puede ser sólo uno de muchos elementos en la búsqueda de la reconciliación, constituye uno de vital importancia.

#### *Instrumentos de búsqueda de la verdad*

Por lo general, son las sociedades en transición las que consideran el establecimiento de comisiones de la verdad. Éstas no son sin embargo un reemplazo de los procesos judiciales: son enti-

dades no judiciales, y, por lo tanto, cuentan con menos poderes que los tribunales penales. Existen, por lo menos, otros tres tipos de búsqueda de la verdad sobre las violaciones de derechos humanos. Cuál de ellos resulta el más apropiado es una cuestión que depende del contexto. En algunos países, los gobiernos han establecido comisiones históricas. Estas son investigaciones relativas a abusos del Estado cometidos mucho tiempo atrás. No son impulsadas como parte de una transición democrática e, incluso, podrían no resultar relevantes al liderazgo político del momento. Algunas indagaciones sobre violaciones de derechos humanos pasados, oficiales o semi-oficiales, tienen las principales características de las comisiones de la verdad. Sin embargo, resultan menos independientes de los procesos políticos, más limitadas en cuanto a su alcance y autoridad y, por último, son habitualmente consideradas como precursoras de comisiones de la verdad más completas. Del mismo modo, ha habido muchos *proyectos no gubernamentales* que han documentado violaciones y patrones de abuso de los regímenes previos. Estos proyectos generalmente son llevados a cabo por organizaciones de derechos humanos nacionales -a veces con el respaldo de la iglesia- y en algunas ocasiones han producido muy buenos resultados.

### ¿Qué es una comisión de la verdad?

#### Las comisiones de la verdad generalmente:

- son entidades temporales, que generalmente operan por uno o dos años;
- son oficialmente sancionadas, autorizadas o facultadas por el Estado y, en algunos casos, por la oposición armada como por un acuerdo de paz;
- son entidades no judiciales que gozan de un grado de independencia de jure;
- son generalmente creadas en un punto de transición política, ya sea de la

guerra a la paz, como de un régimen autoritario a uno democrático;

- se centran en el pasado;
- investigan un patrón recurrente de abusos y violaciones específicas cometidas en un periodo de tiempo y no dirigido sólo a un evento específico;
- finalizan su trabajo con la entrega de un informe final que contiene conclusiones y recomendaciones; y
- se centran en las violaciones de derechos humanos y, a veces también, en las normas humanitarias.

### Beneficios potenciales

Las comisiones de la verdad pueden generar numerosos beneficios:

- **Ayudar a establecer la verdad sobre el pasado.** Pueden sentar un registro acertado, detallado, imparcial y oficial, que contrasta otras versiones parcializadas y promueve la toma de conciencia pública en cuanto a la escala e impacto real de un pasado violento.
- **Promover que los perpetradores de violaciones de derechos humanos asuman su responsabilidad.** Estas pueden complementar el trabajo de los fiscales al recolectar, organizar y preservar evidencia. Pueden recomendar formas no judiciales de asignación de responsabilidades: responsabilidad civil, destitución del cargo, reposición o programas de servicio a la comunidad.
- **Brindar una plataforma pública a las víctimas.** Pueden poner a las víctimas a la cabeza del proceso de transición, ayudándolas a cerrar heridas, apoyando su causa, brindándoles un sentido de reivindicación personal y educando al público sobre el impacto de los crímenes pasados en las personas.
- **Informar y catalizar el debate público.** Pueden ayudar a estimular el debate público de los aspectos morales, políticos y legales que deben ser tomados en cuenta durante un

proceso de transición.

- **Recomendar reparaciones para las víctimas.** Pueden promover la reparación por abusos del pasado y por los daños psicológicos, físicos y económicos persistentes, así como establecer definiciones y categorías justas y efectivas de 'víctima' para tales propósitos.
- **Recomendar las reformas legales e institucionales necesarias.** Pueden proporcionar evidencia fehaciente del fracaso en la protección de los derechos humanos, y recomendar reformas legales e institucionales.
- **Promover la reconciliación.** Pueden promover la tolerancia y el entendimiento al permitir que las partes en conflicto compartan sus sufrimientos y aflicciones. Pueden brindar un foro seguro e imparcial para la mediación y resolución de quejas. Pueden recomendar medidas para la reintegración de aquellos que cometieron delitos contra la sociedad.
- **Ayudar a consolidar una transición democrática.** A través de todos los medios mencionados anteriormente, pueden marcar un quiebre formal con el pasado e iniciar la transición hacia un futuro más abierto, democrático y pacífico, debilitando así a los actores que podrían perseguir sus objetivos al margen del proceso democrático.

### **Razones por las cuales las comisiones de la verdad no son siempre utilizadas**

- **Temor a la continuación, o renovación, de la guerra o la violencia.** Existe la percepción de que la violencia podría recrudecer, o que la guerra podría volver, si es que los crímenes del pasado son revisados.
- **Conflicto continuo.** Durante un intenso conflicto armado será virtualmente imposible lograr neutralidad y asegurar la participación y seguridad de víctimas y testigos; lograr un acceso confiable e igualitario de todos los participantes, así como a información clave.
- **Falta de interés político.** La clase política dirigente muestra poco o ningún interés en

la búsqueda de la verdad, mientras los más importantes actores no gubernamentales evidencian poca capacidad de presión social.

- **Otras prioridades urgentes.** Existe un deseo generalizado de concentrarse en la supervivencia y la reconstrucción de la etapa posterior a una gran destrucción.
- **Capacidad insuficiente.** Se carece de recursos o de estructuras institucionales básicas.
- **Mecanismos o preferencias alternativas.** La cultura nacional evita la confrontación de crímenes pasados o los mecanismos existentes, basados en la comunidad, pueden responder mejor a la violencia.

Todas éstas pueden ser razones por las cuales las sociedades en transición evitan la búsqueda oficial de la verdad, y por las que, en su lugar, encuentran preferible enfocarse en mecanismos no gubernamentales. No obstante, cualquier decisión contraria a la búsqueda oficial de la verdad, que cuente con poca o ninguna consulta pública o que venga motivada por partes interesadas en impedir la investigación del pasado, debe ser tomada con especial escepticismo.

### **Riesgos potenciales**

- **Motivos poco apropiados.** Un gobierno puede tener como objetivo el uso de una comisión de la verdad para llevar a cabo venganzas políticas o evitar su propia responsabilidad para asumir tareas difíciles. Podría crear una comisión deliberadamente débil, y por lo tanto, sería más fácil cuestionar o rechazar sus resultados más adelante. Gobiernos cínicos, que se mostraron reacios a hacer lo necesario para enmendar el pasado, pueden usar a las comisiones de la verdad para protegerse a sí mismos de la crítica de las víctimas.
- **Parcialidad.** Los mismos comisionados pueden tender hacia enfoques prejuiciados que podrían imposibilitar un relato completo y objetivo del pasado.

- **Expectativas poco realistas.** Las comisiones pueden fomentar expectativas poco realistas en las víctimas y el público en general, ocasionando nuevas frustraciones y ahondando aflicciones.

Con una sociedad civil fuerte y una prensa independiente, muchos de estos riesgos pueden ser reducidos a través de la presión pública. Sin embargo, en caso de ausencia de estos elementos, los riesgos deben ser comprendidos anticipadamente por aquellos que podrían, de buena fe, abogar por una comisión de la verdad.

### El contexto político

Factores diversos que surgen del contexto de transición pueden afectar el establecimiento y el trabajo de una comisión. El grado de compromiso público y la participación activa, son ingredientes cruciales para asegurar una comisión exitosa.

#### Factores adversos:

- Muchas transiciones políticas son el resultado de ásperas negociaciones y pueden depender —entre otras cosas— de la concesión de amnistías por parte de la oposición, con el fin de obtener el control formal del Estado.
- Generalmente hay una gran destrucción de evidencia de los crímenes por parte del régimen que está siendo reemplazado.
- Pueden haber temores públicos —por ejemplo, de intimidación individual— respecto a atestiguar, lo que limita la capacidad de la comisión de llegar a la verdad.
- La debilidad o corrupción en la administración de justicia, y falta de cooperación de la policía o de las fuerzas armadas, pueden minar el trabajo.
- A menudo existe el miedo extendido a que las audiencias de la comisión puedan debilitar aún más un proceso frágil de desmovilización, desarme y reintegración.

#### Factores favorables:

- Gran apoyo público para el establecimiento de una comisión de la verdad.
- La presencia de una sociedad civil sólida e involucrada (y, en particular, de tenaces asociaciones de víctimas, grupos de derechos humanos y líderes religiosos e intelectuales).
- Una amplia identificación social con las víctimas de los abusos.
- Medios de comunicación independientes y activos.
- Una persistente atención y presión internacional.

### Composición

***Una comisión gozará generalmente de mayor apoyo público e internacional ahí donde sus miembros sean seleccionados a través de un proceso de consulta y donde un sincero esfuerzo es realizado para asegurar un equilibrio justo.***

Las personas seleccionadas para administrar una comisión de la verdad determinarán finalmente el éxito o fracaso de la misma. Muchas comisiones se han topado con problemas cuyas raíces se encontraban en un débil manejo por parte de los comisionados. Si bien los comisionados generalmente no están involucrados en las labores administrativas de la comisión, ellos dirigen las investigaciones, dan forma a la política de la comisión y tienen la última palabra con respecto al informe final. Como la imagen pública de la comisión, la autoridad personal y política de los comisionados puede también ser crítica en el trato con autoridades recalcitrantes. Una comisión generalmente ganará un mayor apoyo público e internacional cuando sus miembros han sido seleccionados a través de un proceso de consulta, que asegure un equilibrio justo en la representación de tendencias políticas, grupos religiosos, étnicos y de género.

### Mandato y facultades

- **Objetivos.** En los términos de referencia se deben establecer los objetivos principales: esclarecer la verdad sobre el pasado, contribuir a la reconciliación nacional, formular recomendaciones para ayudar a las víctimas y prevenir un retorno a una situación de guerra o a un régimen autoritario.
- **Periodo de funcionamiento.** Las fechas de inicio y de término pueden ser flexibles, permitiéndose extensiones de corto plazo. Sin embargo, el período total posible de operación debe ser establecido. De lo contrario, la comisión puede durar mucho tiempo, perder enfoque y finalmente dejar de interesarle al público. Generalmente, uno o dos años de operación es lo deseable.
- **Tipos de violaciones que se investigan.** Las violaciones de los derechos humanos, por supuesto, tienden a ser el objetivo del trabajo. Sin embargo, hay muchos tipos diferentes de violaciones de derechos humanos y a menudo estos rebasan la capacidad de que una sola comisión los trate adecuadamente en un corto periodo de tiempo.
- **Periodo de tiempo bajo consideración.** Esto debe estar claro desde el comienzo, no obstante es a menudo controversial. El segmento temporal escogido se relaciona con aquellos periodos de la historia en que las mayores y más graves violaciones se llevaron a cabo, correspondiendo éstos generalmente a etapas de guerra civil o a regímenes autoritarios.
- **Funciones de la comisión.** Las funciones clave a través de las cuales la comisión alcanza sus objetivos incluyen usualmente publicar su mandato, llevar a cabo indagaciones e investigaciones documentadas, así como entregar un informe final de hallazgos y recomendaciones.
- **Facultades.** Como mínimo, las comisiones deben ser capaces de entrevistar a cualquier persona que pueda brindar información relevante, recibir la cooperación total de las autoridades públicas y llevar a cabo cuantas

visitas al campo sean necesarias (preferentemente no anunciadas). Cada vez más, las facultades de la comisión deben incluir el poder de citación, poderes de búsqueda y captura, y, en algunos casos, la protección de testigos. La cesión de tales facultades debe ser cuidadosamente equilibrada: cada vez que se incrementan dichos poderes, el proceso se aleja más de una comisión de la verdad y se acerca más a un proceso judicial.

- **Sanciones.** A la comisión generalmente se le debería otorgar suficiente poder para asegurarse que las sanciones –quizá multas, penas privativas de la libertad, o ambas– puedan ser impuestas a aquellos que no cooperan.
- **Seguimiento.** ¿Qué obligaciones tiene el gobierno de hacer público el informe final e implementar sus recomendaciones? Se debe considerar también la auditoría, custodia y uso posterior de los archivos y registros de la comisión luego de que ésta haya cesado sus operaciones.

## Recursos

Incluso el mandato mejor diseñado no asegurará una comisión de la verdad exitosa si le faltan los recursos adecuados. El presupuesto promedio de las comisiones más actuales está entre los 5 y 10 millones de dólares estadounidenses. La tendencia es combinar fondos del gobierno nacional con fondos recibidos de Estados donantes y fundaciones privadas, siempre que esto sea posible.

## Comisiones de la verdad en operación

### Tareas preparatorias:

- desarrollar un plan de personal y la contratación del mismo;
- esbozar los reglamentos y las políticas internas;
- adoptar un plan de trabajo;
- diseñar e instalar una base de datos efectiva para el almacenamiento, organización y recuperación de los registros y los datos;

- realizar una investigación preliminar de los hechos;
- recolectar documentación existente de ONGs nacionales e internacionales, las Naciones Unidas, gobiernos extranjeros y otras fuentes;
- diseñar una campaña de educación pública;
- preparar un presupuesto y recaudar fondos.

#### *Actividades principales de una comisión de la verdad durante su mandato*

- **Alcance.** El alcance público de una comisión de la verdad es de vital importancia, y afectará profundamente su acceso a la información, efectividad en tratar las necesidades, habilidad de manejar las expectativas y la reputación pública general. Se puede llegar al público a través de reuniones de divulgación, publicaciones, volantes, videos, entre otros, que expliquen el rol y el mandato de la comisión.
- **Toma de testimonios.** La mayoría de la información es recolectada a través de reuniones privadas, donde el personal toma los testimonios de víctimas individuales y se llena un formato de declaración testimonial. La recepción de testimonios apunala el objetivo de establecer la verdad sobre el pasado y brinda la oportunidad a las víctimas de narrar sus experiencias traumáticas en un ambiente seguro y comprensivo. Para la mayoría de víctimas y testigos, aquellos que toman el testimonio serán su único contacto personal con la comisión, y, por lo tanto, la impresión que ellos dejan en los declarantes y en las comunidades es especialmente significativa y duradera.
- **Investigación.** De manera creciente, las unidades de investigación comunes y aquellas de corte policial se han convertido en parte de la estructura de las comisiones de la verdad, contando con presupuestos amplios y mandatos sólidos. Muchas comisiones combinan la investigación y la documentación en un solo departamento.
- **Procesamiento de datos.** Las comisiones de la verdad procesan una enorme cantidad de información. Esto requiere una base de datos efectiva para la custodia, organización y recuperación de los mismos. Un buen sistema de procesamiento de datos ayudará a lograr un análisis comprensivo de patrones históricos importantes.
- **Audiencias públicas.** Éstas son de desarrollo relativamente reciente. Existen argumentos persuasivos para llevar a cabo audiencias públicas. Al darle a las víctimas y a los sobrevivientes una oportunidad de contar su historia frente a una audiencia pública, una comisión puede admitir públicamente errores del pasado, fomentar el entendimiento general y la compasión para con las víctimas; reducir la posibilidad de que ciertos sectores de la sociedad continúen negando la verdad y aumentar la transparencia de su trabajo. Las audiencias públicas pueden también ayudar a cambiar el enfoque de la comisión como producto (es decir, su informe final) a la de la comisión como proceso, al estimular un auténtico debate nacional sobre el pasado. Sin embargo, los riesgos de la seguridad de los comisionados y las víctimas, restricciones de tiempo y de recursos, así como preocupaciones sobre la ‘judicialización’ de los procesos de la comisión pueden crear la necesidad de que las audiencias sean hechas ante las cámaras.
- **Apoyo emocional.** Para algunas víctimas, la experiencia de atestiguar frente a una comisión de la verdad puede llevarlas a revivir el trauma. Las comisiones de la verdad recientes han advertido la importancia de proteger a las víctimas al manejar este asunto con especial cuidado.
- **Informes finales.** A menudo representan el verdadero legado de las comisiones de la verdad, el cual se convierte en una fuente para la educación en derechos humanos y para procesos posteriores. Informes finales bien documentados y con una metodología

apropiada y sólida, pueden servir como una protección contra el revisionismo. Sin embargo, el impacto de un informe final puede depender más de factores contextuales: el momento y la forma en que el informe sea publicado y distribuido, el grado de atención recibida de parte de los medios de comunicación y el tipo de presentación de sus hallazgos (una presentación tradicional o alternativa).

#### ■ *Señalando nombres y el debido proceso.*

Algunas comisiones de la verdad han tenido la facultad de nombrar públicamente a aquellos individuos que son hallados responsables de crímenes contra los derechos humanos. A otras no se les ha otorgado expresamente este poder, pero han sido creativas y han encontrado maneras indirectas de nombrar individuos. Este tema sigue siendo un punto de tensión y desavenencia entre dos principios contradictorios: por un lado, un debido proceso judicial requiere que se le permita a los individuos acusados de crímenes defenderse antes de ser declarados culpables, mientras, por otro lado, contar toda la verdad exige nombrar a las personas responsables cuando existe evidencia incontrovertible de su culpabilidad. La mejor práctica consiste en dejar a discreción de las propias comisiones la decisión de dar nombres o no hacerlo. Puede existir una serie de razones legítimas para no dar nombres: riesgos en la seguridad de los comisionados, víctimas o testigos; falta de evidencia suficiente; o incapacidad de dar aviso previo o protección apropiada a los acusados. Si una comisión decide no nombrar a los perpetradores, debería al menos dar razones de orden político, moral y legal. Cuando sí nombra responsables, debe dejar sentado claramente que sus hallazgos no son suficientes para establecer culpabilidad legal o penal.

#### ■ *Comprometiendo a los perpetradores en el proceso.*

Anteriores comisiones de la verdad no han logrado asegurar una cooperación

significativa de parte de los perpetradores, con excepción de la CVR de Sud África, que tenía poder para otorgar amnistía individual. Dicha fórmula de ‘verdad-por-amnistía’ pone sobre el tapete temas difíciles de orden moral, legal y político.

- *Esfuerzos de seguimiento.* Una vez que una comisión de la verdad entrega su informe final, archiva sus expedientes y es formalmente disuelta, el cumplimiento de sus recomendaciones recae naturalmente en otras manos. Desafortunadamente, e incluso cuando existe la obligación legal del gobierno por cumplirlas, con frecuencia esto ha significado una desventaja importante, debido a la falta de voluntad política, de capacidad institucional o de fondos insuficientes. Cualquiera sea la causa, sin embargo, las comisiones de la verdad deben proponer mecanismos que aseguren un apropiado monitoreo y seguimiento.

Una comisión de la verdad es uno de los mecanismos disponibles para países en transición que buscan consolidar la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley. Otros posibles componentes de un programa integral de justicia de transición podrían incluir procesos judiciales, programas de veto, reformas legales, reparación a las víctimas y medidas de restitución y reintegración. Al parecer, hay una nueva tendencia hacia la integración o síntesis de estos diferentes elementos de la justicia de transición.

## 9 REPARACIÓN

*La reparación actúa como puente entre el pasado y el futuro.*

*Combina el objetivo de recompensar a las víctimas de cara al pasado con objetivos de reforma política de cara al futuro.*

La justicia transicional ha reformulado la noción de reparación. El concepto estaba orientado a la indemnización y al pasado. Sin embargo, hoy en día incluye también importantes medidas simbólicas y medidas orientadas hacia el futuro. Existen cuatro tipos básicos de reparación:

- **Derechos y políticas de reparación**, cuando las víctimas pueden reclamar el derecho a la reparación a través de leyes nacionales y/o internacionales y cuando esto lleva al desarrollo de políticas de reparación.
- **Medidas individuales y colectivas**: Las medidas individuales considerarán casos específicos de víctimas, pero a menudo éstas necesitan ser complementadas con medidas de reparación colectivas para la totalidad del grupo étnico, religioso u otro al que pertenezca la víctima que ha sufrido colectivamente como parte del mismo (p. ej. servicios médicos, educación o empleo).
- **Medidas financieras y no financieras**: La indemnización monetaria es la forma más común de reparación más obvia, pero frecuentemente puede ser (o debe ser, debido a recursos limitados) complementada con medidas no monetarias: restauración de la ciudadanía, emisión de certificados de defunción para aquellos ‘desaparecidos’, la revocación de registros penales, facilidades para la exhumación y el entierro, entre otras.
- **Medidas conmemorativas y de reforma** pueden ser proyectos de cara al pasado que admiten la barbarie de la historia anterior, o medidas más actuales que traten la continua y existente desventaja económica.

### **¿Por qué la reparación?**

---

La reparación actúa como un puente entre el pasado y el futuro. Combina el objetivo de mirar hacia atrás a fin de indemnizar a las víctimas, con el objetivo de una reforma política a futuro. Un nuevo Estado post-conflicto debería mostrar, de manera inmediata, su seriedad a tra-

vés del compromiso de brindar reparaciones. En términos legales internacionales, la responsabilidad de un gobierno sucesor para con los abusos cometidos por un régimen anterior es incuestionable.

Los reclamos de reparación están generalmente basados en dos fuentes diferentes que se refuerzan mutuamente: morales, un sentido fundamental de hacer justicia y de reparar el daño, y legales, a través de las leyes internacionales y nacionales.

### **Enfoques judiciales y no judiciales**

#### **El enfoque Judicial**

---

##### *Limitaciones*

- Un enfoque judicial presupone la existencia de un sistema de administración de justicia que funcione adecuadamente. Rara vez es éste el caso de sociedades post-conflicto.
- Los sistemas de justicia penal no han sido diseñados para encargarse de un gran número de violaciones o de perpetradores, o para manejar las diferencias que existen entre víctimas directas e indirectas.
- Un enfoque judicial está diseñado para tratar con la culpabilidad individual. En un contexto de transición, el tema de la culpabilidad es mucho más complejo, y, por lo tanto, puede requerir un enfoque más amplio y colectivo.
- En un proceso judicial, los derechos humanos de presuntos perpetradores deben ser respetados. Del mismo modo, una comisión de indemnización no está obligada a establecer la culpabilidad legal de un individuo.
- Un procedimiento judicial no asegura que se prueben responsabilidades penales ‘más allá de cualquier duda razonable’. Una entidad no judicial puede brindar ‘el beneficio de la duda’ a los demandantes al otorgar la reparación.
- Exigir a los beneficiarios de un conflicto que contribuyan con la reparación es usualmente

imposible desde un enfoque judicial, ya que se trata de perpetradores que no son legalmente responsables por las violaciones. Puede resultar más fácil involucrar a los beneficiarios a través de mecanismos no judiciales, como parte de un esfuerzo más amplio por promover la reconciliación y la unidad.

- Disposiciones previas de amnistía, inmunidad o estatutos de limitación pueden ser, en la práctica, un obtáculo a los procedimientos judiciales.
- Generalmente, muchas víctimas carecerán de medios para iniciar reclamos civiles o emprender procedimientos penales.

### *Méritos*

- Una decisión judicial emite una señal contundente de que una cierta práctica no será tolerada y que las víctimas tienen derecho a una reparación.
- Una acción legal exitosa puede ser el argumento más convincente para que un gobierno admita el sufrimiento y estimule la reparación.
- El derecho judicial a la reparación debe permanecer como una opción para aquellas víctimas que así lo exijan, incluso si se crean otros mecanismos alternativos.

### ***El enfoque no judicial: Tres ejemplos***

---

#### *1. La Comisión de Compensación de las Naciones Unidas (UNCC)*

La UNCC fue creada por las Naciones Unidas para pagar las indemnizaciones por las pérdidas sufridas en la invasión iraquí a Kuwait en 1990. Se obtuvieron los fondos a través de un impuesto a las exportaciones petroleras de Irak. La reparación está estrictamente limitada a la indemnización. Desde julio de 2001, la mayor parte de las dos millones seiscientos mil demandas presentadas a la comisión han sido procesados, y se ha otorgado hasta el momento 35.4 billones de dólares estadounidenses; los restan-

tes diez mil reclamos representan peticiones por más de 200 billones de dólares estadounidenses. La UNCC demuestra que, con el suficiente interés político, es posible manejar un esquema efectivo incluso a escala masiva: estableciendo un marco normativo, una secretaría y un mecanismo de recaudación de fondos, e incluyendo procedimientos de entrega estándar, clasificación, una escala de sumas fijas para cada tipo de violación y límites de indemnización. Sin embargo, los objetivos de la reparación y la reconciliación se mantienen desvinculados. La reparación se reduce, en este caso, a una operación técnica y financiera que se centra exclusivamente en el pasado.

#### *2. Comisiones de la verdad*

El trabajo de una eficiente comisión de la verdad conduce automáticamente a alguna forma amplia de reparación. El reconocimiento público, el perdón y las muestras de arrepentimiento, las conmemoraciones, las recomendaciones para la reforma – son todos aspectos importantes de un paquete completo de reparaciones. Sin embargo, el resarcimiento se mantiene como un elemento fundamental. La CVR de Sud África recomendó una política de cinco componentes: (a) reparaciones monetarias provisionales pero urgentes; (b) pensiones individuales por un periodo de seis años; (c) medidas de reparación simbólicas, legales y administrativas; (d) programas de rehabilitación comunal; y (e) reformas institucionales. El Acta de Constitución de la CVR dispuso el establecimiento de un Fondo Presidencial para administrar el sistema de concesión de reparaciones individuales. Las contribuciones al fondo debían provenir del presupuesto nacional, de donaciones locales e internacionales y del interés ganado por el fondo. La reparación debe estar ligada a la verdad y a la justicia: si la indemnización se usa meramente para comprar el silencio de las víctimas, en ausencia de la verdad, su rehabilitación psicológica no será posible.

### 3. Entidades de administración nacionales

Muchos países han establecido fondos de reparación o comisiones para indemnizar a las víctimas de un régimen previo. Estos pueden ser el resultado de una comisión de la verdad o haber sido establecidos independientemente. Los ejemplos incluyen:

- En 1995 Brasil estableció una Comisión de Reparaciones para indemnizar a los familiares de los 135 miembros de un movimiento armado rebelde que desapareció bajo el régimen militar brasileño.
- Una ley húngara estableció en 1991 una Oficina Nacional de Solución de Demandas por Daños a fin de otorgar indemnizaciones globales por agravios ilegales causados por la confiscación de propiedad por parte del Estado.
- En 1991, Argentina adoptó una legislación de reparación para indemnizar a las víctimas de violaciones específicas a los derechos humanos, centrando su perspectiva especialmente en desapariciones. La Oficina Nacional de Derechos Humanos fue la entidad que implementó esta legislación.

#### **Los beneficiarios de la reparación.**

---

Si se adopta un enfoque integral, la clasificación de beneficiarios debe ser definida en paralelo con la de las víctimas que se ha usado bajo otros mecanismos de justicia y reconciliación. En primer lugar, la reparación no debe ser vista como una 'recompensa' por testificar ante un tribunal o ante una comisión de la verdad. En segundo lugar, las víctimas de prácticas que no han sido contempladas por la justicia penal, por los mandatos de las comisiones de la verdad o por programas de mediación, pueden demandar válidas necesidades de reparación que no han sido tomadas en cuenta. Excluir las de un programa de reparaciones puede crear resentimientos. Por último, debe advertirse la competencia existente entre las víctimas: algunas categorías de víctimas pueden hacerse oír mejor que otras.

El registro de las víctimas como beneficiarios de la reparación puede ser elaborado por una comisión de la verdad o por el sistema judicial, pero debería ir, preferentemente, más allá de estas instancias. En cualquier caso, este mecanismo debería ser despolitizado y no discriminatorio. En ese sentido, los criterios de reparación para todas las víctimas deberían ser lo suficientemente amplios.

El programa de reparaciones debe considerar a las víctimas indirectas y definir si recibirán una indemnización sólo por el sufrimiento de la víctima directa, o si lo harán también por su propio sufrimiento mental y daño económico. Los grupos de apoyo a las víctimas pueden encontrar argumentos en la ley internacional de derechos humanos que claramente afirman la obligación del Estado de reparar el sufrimiento de la propia víctima indirecta.

Cualquiera sea la categoría de la víctima, es extremadamente importante suministrar información adecuada y evitar la creación de expectativas poco realistas.

#### **La variedad de las medidas de reparación**

---

Se debe decidir si se ofrecerá dinero, servicios o una combinación de ambos. Es importante diseñar un paquete de reparaciones equilibrado, que considere todos los factores prácticos y económicos que condicionan el acceso de las víctimas a los servicios básicos, así como tener en cuenta sus propias preferencias. Puede resultar poco realista tener como objetivo una indemnización económica proporcional al sufrimiento de cada individuo, pero cualquiera de éstas debe al menos constituir una fuente favorable de ayuda. Tales indemnizaciones pueden ser determinadas individualmente o sobre la base de esquemas fijos de abono, con regulaciones que tengan ciertas tarifas fijas para cada tipo de daño.

Una completa reparación individual luego de una victimización masiva, no será suficiente ni posible, por lo que las medidas colectivas tam-

bién serán necesarias. Para ser eficientes, el umbral de las medidas de reparación colectivas debe ser necesariamente bajo. Las medidas colectivas tienen la ventaja de llegar a un mayor número de víctimas, y son más convenientes como solución a un pasado donde ciertos grupos fueron victimizados colectivamente.

Idealmente, se espera que alguna combinación entre las dimensiones colectiva e individual debiera lograrse. Proporcionar un mejor y más accesible sistema de salud para minorías anteriormente oprimidas en áreas remotas, constituye una medida colectiva útil. Sin embargo, para que ésta sea psicológicamente restaurativa a nivel individual, probablemente necesite ser personalizada, ofreciendo, por ejemplo, servicios gratuitos de terapia individuales. Es importante tener un paquete equilibrado de medidas de reparación, individuales y colectivas, pecuniarias y no pecuniarias, conmemorativas y de reforma.

### ***Reparación vs. otras necesidades de desarrollo / humanitarias***

---

Cualquier programa de reparaciones serio tendrá importantes consecuencias presupuestarias. Esto pone en relieve el tema de las prioridades. Tener un equilibrio entre la reparación y las otras necesidades es un ejercicio difícil:

- Una demanda de reparación exitosa ante una entidad judicial, que dé como resultado que el Estado se vea obligado a indemnizar a las víctimas, es un instrumento importante para los grupos de apoyo a las víctimas. Los fallos judiciales deben ser implementados independientemente de otras necesidades.
- Una manera en la que el gobierno exprese su sincero compromiso a conceder reparaciones a las víctimas es que éste revise sus objetivos de política global a la luz de las necesidades colectivas de reparación de las víctimas. Como consecuencia, las asignaciones presupuestarias a los sectores judiciales, de

salud, de educación y de vivienda, lógicamente tendrán prioridad, por ejemplo, sobre los presupuestos de defensa y las reducciones tributarias. Esto debe ser también parte del debate político general.

- Distinguir entre necesidades humanitarias urgentes y otras necesidades de reparación, puede requerir una doble aproximación. Ruanda estableció un Fondo Nacional para la Asistencia a los Sobrevivientes del Genocidio y de las Masacres, y también pretende establecer un Fondo de Compensación para las víctimas para tratar el tema de la implementación de fallos judiciales. El Fondo Nacional es de naturaleza más humanitaria: las víctimas del genocidio con mayor desventaja económica tienen derecho a vivienda, educación, salud y reintegración social, al margen del reconocimiento judicial de su derecho a una reparación.

### ***Financiando un programa de reparación***

---

La responsabilidad del Estado por las injusticias cometidas por regímenes anteriores, recae en el nuevo régimen. En la mayoría de los casos, sin embargo, existirán además otros retos políticos importantes, que excederán largamente los recursos financieros del estado. ¿Cómo, entonces, se pueden encontrar fondos adicionales para un programa de reparaciones?

- La responsabilidad civil debe recaer en los antiguos líderes y en otros perpetradores individuales. Sin embargo, es la responsabilidad del Estado asegurar el reembolso de reparaciones monetarias de perpetradores hacia sus víctimas. Pueden ayudar a implementar esta medida los gobiernos de los países extranjeros en los que los perpetradores tengan fondos
- Una contribución adicional puede provenir de un 'impuesto de reparación', siguiendo un esquema tributario dirigido a la población menos vulnerable pero cuidando que su di-

seño no conlleve la fuga financiera de ese sector.

- Al diseñar un proceso de reparación, la inclusión de perpetradores indirectos entre aquellos que tienen responsabilidades debe ser uno de los asuntos de fondo a considerar. Algunos de los perpetradores indirectos son compañías que se han beneficiado de las políticas abusivas del pasado. ¿Podría la conducta empresarial durante el régimen en cuestión ser calificada como complicidad corporativa con los abusos pasados, y por lo tanto tener responsabilidad legal? Otra opción es abogar por la participación financiera de los perpetradores indirectos a través de esquemas de contribución voluntarios.
- ¿Se puede esperar que las generaciones sucesoras de los perpetradores y beneficiarios paguen los errores a las generaciones sucesoras de las víctimas? Legalmente hablando, no existe tal demanda. Sin embargo, el continuo deber moral y político del Estado de otorgar compensación puede llevar a una política que los obligue a pagar. En este contexto, la reparación probablemente tendrá una forma colectiva tales como políticas de redistribución social o programas de acción afirmativa.
- Para aliviar algunas de las limitaciones presupuestarias inmediatas, una opción es un sistema de pagos compensatorios a través de cuotas periódicas o planes de pensión.
- Si bien la responsabilidad política y legal de estados extranjeros puede ser incuestionable, podría resultar altamente problemático para un Estado democrático reciente reclamar indemnización de otros estados a través de la vía legal. Obviamente, la contribución de otros estados puede ser más que financiera: un tercer país, o antiguos aliados del régimen anterior pueden proporcionar información necesaria para la búsqueda de la verdad.

### *Logística*

La decisión de reconocer y otorgar reparación puede hacerse a través de un tribunal penal clásico o de una comisión de la verdad. Con todo, es mejor que la implementación sea encargada a una entidad de reparación distinta. Los requisitos operacionales, sólo en términos logísticos, son completamente distintos de aquellos requisitos de instituciones que lidian con la búsqueda de la verdad o con procesos penales:

- Hacer una lista de las víctimas que califican es el primer desafío logístico. Este trabajo puede basarse en las actividades de los tribunales o de una comisión de la verdad, entre otras; si bien el programa de reparación también debe estar abierto a aquellos que no participaron en tales mecanismos. Hacer un listado de víctimas presupone campañas informativas a nivel nacional y mecanismos de registro fácilmente accesibles.
- Las personas que toman los testimonios deben ser reclutadas y entrenadas en registrar las necesidades de reparación de las víctimas y en explicar las limitaciones del programa de reparación.
- Una evaluación preliminar de los daños o la verificación que los daños han sido sufridos como resultado de la opresión del pasado requiere una larga corroboración de las declaraciones de las víctimas.
- Se necesita tiempo y personal suficiente para llevar a cabo el procesamiento administrativo de las demandas.
- Se necesita desarrollar procedimientos de resarcimiento monetario apropiados, en particular para la gente que no posee cuentas bancarias.

## 10 LA COMUNIDAD INTERNACIONAL: REGLAS DE COMPROMISO

*La comunidad internacional no debería exigir lo que no puede hacerse. El apoyo internacional debe incluir una evaluación realista de lo que sí es posible*

La reconciliación no puede ser importada o impuesta desde fuera. Los actores extranjeros deben ofrecer apoyo, facilitar las políticas domésticas y seguir tres principios simples:

■ **Ser sensible hacia el contexto particular de una transición post-conflicto.** Los procesos judiciales y las comisiones de la verdad se han vuelto cada vez más populares entre las comunidades de donantes internacionales y las ONGs. El resultado es a menudo una presión externa automática o incentivos de ayuda para su establecimiento. Pero la comunidad internacional debe evitar tal enfoque reflejo. Cada transición de la violencia a la paz es, casi inevitablemente, única. Adicionalmente, la fuerza de la voluntad política de encarar el asunto de la reconciliación puede variar considerablemente. Varían las capacidades y los recursos, tanto dentro del liderazgo político como en la sociedad civil. La comunidad internacional no debería, por tanto, exigir lo que no puede realizarse. El apoyo internacional debe estar basado en una evaluación realista de lo que es posible – política, financiera y socialmente.

■ **Aceptar del ‘grado de compromiso’ local en el proceso de reconciliación.** Una reconciliación durable debe ser hecha en casa. Sólo las víctimas y los perpetradores pueden

reconciliarse entre ellos. Por ende, la comunidad internacional debe facilitar en lugar de imponer, facultar a la gente y apoyar las iniciativas locales, en lugar de sofocar a la sociedad post-conflicto en un mar de proyectos extranjeros (como sucedió en Kosovo); debe preferir la capacitación en lugar de importar expertos. Incluso si la sociedad es tan débil que el apoyo extranjero deba ser más extenso y de mayor alcance, los proyectos mixtos en los que agencias y ONGs extranjeras y domésticas comparten responsabilidades y cargas laborales, son siempre preferibles.

■ **Adoptar un período de tiempo realista.** Los facilitadores y pacificadores internacionales tienden a abogar por un enfoque apurado con respecto a la reconciliación. Esto es un reflejo frecuente de sus propios intereses de corto plazo y/o están basados en la convicción infundada de que el éxito de una transición depende de una acción rápida hacia la unidad nacional, lo cual es contraproducente. Actividades de reconciliación no apresuradas pueden parecer un estorbo para el establecimiento de una democracia que funcione, pero, de hecho, resultan un requisito fundamental para su supervivencia. Un esquema de tiempo adecuado también involucra a actores extranjeros, gubernamentales y no gubernamentales, asegurando un compromiso de largo plazo con una continua evaluación de pasadas intervenciones y proyectos internacionales. Las instancias internacionales tienden a sugerir –incluso a forzar– el dar prioridad a reformas políticas y económicas, en desmedro de los programas de reconciliación. Pero es esencial no poner en peligro los prospectos de una reconciliación a largo plazo al establecer estructuras políticas y económicas poco apropiadas.

## **Áreas dónde el aporte internacional puede ser útil**

---

La justicia es el campo predominante donde la comunidad internacional está directamente involucrada en procesos que tienen un potencial de reconciliación (tribunales ad hoc, el CPI, entre otros; y la implementación del principio de la jurisdicción universal). El decir la verdad es otro campo en el que las agencias extranjeras y las ONGs son prominentes. Otros tipos de apoyo tienen como objetivo el generar oportunidades y/o crear condiciones favorables para procesos de reconciliación:

■ **Generando oportunidades.** La información y experiencia en cicatrización, la búsqueda de la verdad, y los programas de justicia y reparación, se han incrementado considerablemente. Los recursos que pueden ser brindados incluyen: redes de información, ONGs internacionales que apoyan a países en actividades de reconciliación post-conflicto, expertos forenses, ayuda en la publicación de informes de las comisiones, respaldo a los fondos de restitución, asistencia a los programas de protección de testigos, entre otras. Tales intervenciones requieren, sin embargo, de la coordinación entre los países donantes y las ONGs; en caso contrario, mostrarán sólo una eficacia y un impacto de riesgo reducido. Adicionalmente, la comunidad internacional ha sido culpable de una preocupación por las consecuencias materiales de un conflicto violento, reflejando la prioridad que le asigna al alivio de los efectos de guerras civiles y de la opresión. Se debe prestar mayor atención en atender las raíces de las violaciones de los derechos humanos.

■ **Creando condiciones favorables.** La comunidad internacional está a menudo involucrada en los procesos que conducen al cese de una guerra civil. Por lo tanto, tiene la oportunidad de negociar programas de re-

conciliación dentro de acuerdos de paz, ayudar en el esbozo de una legislación doméstica apropiada y proveer protección para aquellos que, como los miembros de una comisión de la verdad, serán localmente responsables de la implementación de tales programas y legislaciones. Los actores foráneos pueden ejercer presión sobre grupos que amenazan con renovar las hostilidades. Donde los procesos judiciales son un paso crucial hacia la reconciliación, los estados extranjeros pueden facilitar la extradición. Las ONGs transnacionales y las instancias oficiales pueden participar en el bosquejo de lineamientos (p. ej. lineamientos de las Naciones Unidas en la lucha contra la impunidad) que apuntalarán y legitimarán las iniciativas de los líderes políticos locales y civiles. Los instrumentos más útiles son los informes internacionales y los mecanismos de supervisión. Para los procedimientos penales, las instancias extranjeras pueden apoyar con el almacenamiento computarizado de la evidencia. Los estados pueden abrir sus propios archivos, cuando estos sean relevantes para la recolección de evidencia.