



OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS



INSTRUMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO PARA SOCIEDADES QUE HAN SALIDO DE UN CONFLICTO

*Consultas nacionales sobre
la justicia de transición*



NACIONES UNIDAS

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS



**INSTRUMENTOS
DEL ESTADO DE DERECHO
PARA SOCIEDADES QUE HAN
SALIDO DE UN CONFLICTO**

**Consultas nacionales sobre
la justicia de transición**



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2009

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

HR/PUB/09/2

PUBLICACIÓN
DE LAS NACIONES UNIDAS
Nº de venta: S.09.XIV.2
ISBN 978-92-1-354116-6

Prefacio.....	v
I. LAS CONSULTAS NACIONALES: ¿EN QUÉ CONSISTEN Y POR QUÉ SON IMPORTANTES?	1
II. LAS CONSULTAS NACIONALES COMO REQUISITO LEGAL DE DERECHOS HUMANOS	4
III. EL ENFOQUE DE LAS CONSULTAS NACIONALES.....	6
IV. LA FORMA DE LAS CONSULTAS	7
A. Las consultas cuantitativas	7
B. Las consultas cualitativas	9
C. La triangulación y los métodos mixtos de investigación	11
V. PREPARACIÓN DE LAS CONSULTAS: IMPORTANCIA DE LA SENSIBILIZACIÓN	12
VI. ¿CUÁNDO SE DEBEN REALIZAR LAS CONSULTAS?	14
VII. ¿DÓNDE SE DEBEN REALIZAR LAS CONSULTAS Y CUÁNTO TIEMPO DEBEN DURAR?	16
VIII. ¿QUIÉN DEBE REALIZAR LAS CONSULTAS?	18
IX. ¿A QUIÉN DEBEN DIRIGIRSE LAS CONSULTAS?	20
X. OTRAS CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DURANTE LAS CONSULTAS	24
XI. LA PREPARACIÓN DE INFORMES SOBRE LAS CONSULTAS.....	26
XII. SEGUIMIENTO DE LAS CONSULTAS NACIONALES	27
ANEXO	28

NOTA DE AGRADECIMIENTO

El ACNUDH desea expresar su agradecimiento a las personas y las organizaciones que han formulado observaciones, aportado sugerencias y prestado su apoyo para la preparación del presente documento. En particular, desea expresar su reconocimiento al consultor Michael O'Flaherty, principal responsable de su elaboración.

Con la publicación de *Consultas Nacionales sobre la Justicia de Transición*, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), entidad principal del sistema de las Naciones Unidas en materia de justicia de transición, pone en circulación otro más de sus instrumentos de justicia de transición para Estados que han salido de un conflicto. Estas publicaciones tienen por objeto fomentar una capacidad institucional sostenible dentro de las misiones de las Naciones Unidas, así como prestar asistencia a las administraciones y a la sociedad civil de Estados en transición para que puedan adaptar mejor sus respuestas a las necesidades de la justicia de transición.

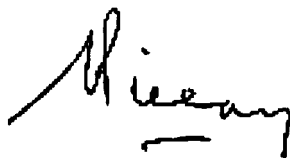
Para que las iniciativas de la justicia de transición sean eficaces, deben basarse en los derechos humanos y centrarse siempre en los derechos y necesidades de las víctimas y sus familias. Las Naciones Unidas han destacado con frecuencia que un amplio proceso de consultas nacionales es un elemento fundamental en ese sentido. Para que los programas de justicia de transición puedan tener en cuenta las experiencias y determinar las necesidades y derechos de las personas que se han visto afectadas por la opresión o los conflictos del pasado, es necesario que esas personas puedan expresar libremente sus opiniones. Un proceso de consultas minucioso permitirá también promover la participación de los interesados y crear un fuerte sentido de identificación de la población local con los programas de justicia de transición. Por otra parte, las consultas pueden hacer aportaciones útiles para la formulación de aspectos específicos de los programas de justicia de transición, reavivar los procesos de paz estancados o aletargados y provocar importantes debates en la comunidad.

En las *Consultas Nacionales* se determinan los principales instrumentos de derechos humanos aplicables y se analiza el enfoque y la forma de las consultas nacionales. Con el fin de proporcionar orientación a los profesionales, esta publicación considera además diversas cuestiones importantes para la realización de dichas consultas, como los preparativos, la determinación del momento, el lugar y la duración de las mismas, las personas que deben llevarlas a cabo y las que deben ser consultadas, y otras consideraciones relacionadas con la ética y la protección, la presentación de informes y el seguimiento.

Las *Consultas Nacionales* complementan nuestras series de publicaciones anteriores, entre las que figuran *Iniciativas de Enjuiciamiento*, *Comisiones de la Verdad*, *Procesos de Depuración*, *Aprovechamiento al Máximo del Legado de los Tribunales Mixtos*, *Programas de Reparaciones*, *Amnistías*, *Cartografía del Sector de la Justicia* y *Supervisión del Sistema de Justicia*. Cada uno de esos instrumentos tiene importancia por sí solo, pero se responde además a una perspectiva operacional coherente. Los principios utilizados en estos instrumentos se basan sólidamente en las normas internacionales de derechos humanos y reflejan la experiencia y las lecciones aprendidas en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno.

De manera acorde con su participación en la formulación de la normativa de la justicia de transición y en respuesta a solicitudes del sistema de las Naciones Unidas, en particular de sus representaciones sobre el terreno, así como de otras entidades asociadas, el ACNUDH seguirá elaborando instrumentos relativos al estado de derecho.

Deseo aprovechar esta oportunidad para expresar tanto mi agradecimiento por la información recibida de nuestros asociados hasta la fecha como mi gratitud a todos los que han contribuido a esta importante iniciativa.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N. Pillay', with a horizontal line underneath the name.

Navanethem Pillay
Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

I. LAS CONSULTAS NACIONALES: ¿EN QUÉ CONSISTEN Y POR QUÉ SON IMPORTANTES?

En 2004 el Secretario General de las Naciones Unidas definió la "justicia de transición" como "toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación". Además, destacó que, en el contexto de la justicia de transición, las estrategias debían ser "holísticas y prestar atención integrada a los procesos, las indemnizaciones, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes y las destituciones o una combinación adecuada de los elementos anteriores"¹. Sea cual sea la combinación elegida, estas estrategias deben ajustarse a las normas y obligaciones jurídicas internacionales. La justicia de transición debe tratar de examinar más exhaustivamente las causas profundas de los conflictos y violaciones conexas de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos. Como ha señalado la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "la justicia de transición debe aspirar a ayudar a transformar las sociedades oprimidas en sociedades libres enfrentando las injusticias del pasado a través de medidas que procuren asegurar un futuro equitativo. Debe incluir los delitos y abusos cometidos durante el conflicto que desembocó en la transición, así como las violaciones de los derechos humanos cometidas antes del conflicto y que fueron su causa o contribuyeron a su desencadenamiento"².

Para que los esfuerzos de justicia de transición sean eficaces, deben cimentarse en las normas internacionales de derechos humanos. Deben basarse primordialmente en los derechos humanos y centrarse siempre en los derechos y necesidades de las víctimas y sus familias. Un enfoque de la justicia de transición basado en los derechos humanos exige que los programas se formulen en el marco de consultas estrechas con las comunidades afectadas. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2005/70, destacó "la importancia de un proceso global de consulta nacional, especialmente con los afectados por las violaciones de derechos humanos, para contribuir a una estrategia integral en materia de justicia de transición que tenga en cuenta las circunstancias concretas de cada situación y se ajuste a las normas internacionales de derechos humanos".

Como ha dicho el Secretario General, "las mejores experiencias en la justicia de transición se deben en gran parte a la cantidad y la calidad de las consultas celebradas públicamente y con

¹ "Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos" (S/2004/616, párrs. 8 y 26).

² Louise Arbour, "Economic and social justice for societies in transition", Second Annual Transitional Justice Lecture hosted by the New York University School of Law Center for Human Rights and Global Justice and by the International Center for Transitional Justice (New York, 25 October 2006).

las víctimas"³. En enero de 2005, la entonces Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Louise Arbour, aplicó estas reflexiones al contexto específico del Afganistán cuando, en una intervención en Kabul, elogió a la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán "por sus notables esfuerzos en la realización de esas consultas nacionales" y afirmó: "Habría que elogiar, ante todo, a los afganos, por haber tenido la valentía de expresar sus opiniones y no perder las esperanzas de que llegue un futuro mejor, en que se ponga fin a las violaciones de los derechos humanos y la impunidad. Al leer el informe me conmovió en particular el agradecimiento que expresaban los afganos ante el hecho de que, por primera vez, se les hubiese pedido su opinión sobre estas cuestiones. Eso, en sí mismo, es ya un paso importante".

Las Naciones Unidas han destacado reiteradamente la importancia de las consultas nacionales. En marzo de 2005 el Secretario General recomendó que, en Burundi, mientras se realizaba el proceso de negociación con el Gobierno, se llevara a cabo "un proceso de consultas amplio, genuino y transparente con toda una serie de agentes nacionales y representantes de la sociedad civil en general, con miras a garantizar que, dentro del marco jurídico general para el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas judiciales y no judiciales que fueran aceptables tanto para las Naciones Unidas como para el Gobierno, se tuvieran en cuenta las opiniones y los deseos del pueblo de Burundi"⁴. En enero de 2007 la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en la presentación de su informe al Consejo de Derechos Humanos sobre la situación en Nepal, destacó también la importancia de las consultas⁵.

Como se verá más adelante, las normas internacionales de derechos humanos exigen la celebración de consultas nacionales. Estas consultas son también una cuestión de sentido común. Para que los programas de justicia de transición puedan reflejar de la mejor manera posible las experiencias reales de las personas que se han visto afectadas por la opresión o los conflictos del pasado y sea posible determinar sus necesidades y derechos, es necesario escuchar a esas personas. Esto es tanto más importante cuanto que no hay dos países que estén en la misma situación, por lo que cada programa debe elaborarse teniendo minuciosamente en cuenta las necesidades específicas de la situación nacional. Un proceso de consultas concienzudo garantizará también un fuerte sentido de identificación de la población local con los programas de justicia de transición y deberá servir para promover la participación de los interesados en todo el programa de justicia de transición.

Como se examinará en mayor detalle más adelante, las consultas pueden ser particularmente útiles para la formulación de aspectos específicos de los programas de justicia de transición, tales como determinar el papel que deben desempeñar oficialmente las víctimas, poner de

³ S/2004/616, párr. 16.

⁴ "Informe de la misión de evaluación sobre el establecimiento de una comisión internacional de investigación judicial para Burundi" (S/2005/158, párr. 75).

⁵ A/HRC/4/97, párr. 42.

relieve la experiencia de grupos de víctimas que de otro modo serían ignorados, determinar mecanismos culturalmente adecuados de establecimiento de la verdad, determinar la función de las prácticas culturales en los procesos, definir los elementos de la estrategia de enjuiciamiento penal, corregir los procedimientos inadecuados y decidir sobre el período que deberían abarcar los diversos mecanismos de justicia de transición y sobre la mejor forma de formular recomendaciones sobre cuestiones tales como las indemnizaciones.

Además, las consultas nacionales pueden revitalizar procesos de paz estancados o aletargados o hacer que para los negociadores de la paz y otros encargados de la adopción de decisiones sea difícil retractarse de sus compromisos contraídos con la justicia de transición. También pueden poner en marcha importantes debates en la comunidad, con lo que, a veces, abren posibilidades de libertad de expresión que son nuevas para una sociedad y pueden tener efectos benéficos a largo plazo.

Las consultas nacionales no deben confundirse con las actividades de divulgación. No están concebidas como simples canales de información de una sola vía para mantener informada a la comunidad de la labor que pueda estar realizándose. Tampoco pueden ser meros ejercicios de relaciones públicas. Las consultas nacionales son más bien una forma de diálogo vigoroso y respetuoso, mediante el cual se brinda a las partes consultadas la oportunidad de expresarse libremente, en un entorno seguro, con el fin de configurar o mejorar la formulación de los programas de justicia de transición.

Las consultas nacionales deben también, en la medida de lo posible, distinguirse de los diálogos y debates que se llevan a cabo como parte sustantiva de un programa de justicia de transición, por ejemplo, en los procedimientos de verificación de la verdad o en las audiencias públicas. Las consultas nacionales se refieren necesariamente a cuestiones de fondo del pasado, pero éstas tienen que abordarse con sumo cuidado para no perder de vista el objetivo de las consultas, evitar poner en peligro los programas futuros de justicia de transición y no suscitar expectativas poco realistas.

II. LAS CONSULTAS NACIONALES COMO REQUISITO LEGAL DE DERECHOS HUMANOS

Las normas internacionales de derechos humanos exigen la celebración de consultas nacionales. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 25, garantiza el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos. El órgano que supervisa la aplicación del Pacto, el Comité de Derechos Humanos, ha afirmado que "la dirección de los asuntos públicos [...] es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político. Incluye el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y administrativo. Abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales"⁶. El Comité también ha dejado claro que los ciudadanos tienen derecho a ser consultados sobre la formulación y ejecución de los programas de justicia de transición. En las recomendaciones que formuló en 2006 a la República Centroafricana, el Comité afirmó que ésta debería "aplicar rápidamente las recomendaciones del "diálogo nacional" relativas a la creación de una comisión de la verdad y la reconciliación"⁷.

El derecho a ser consultado también puede encontrarse en el mandato de otros tratados de derechos humanos. Por ejemplo, en el párrafo 1 del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño se afirma que "los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño". El derecho de las comunidades afectadas a ser consultadas en relación con la formulación de los criterios de justicia de transición se ve reforzado por la disposiciones del Conjunto de principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. El principio 35 estipula que "las reformas institucionales encaminadas a prevenir una repetición de las violaciones deben establecerse mediante un proceso de amplias consultas públicas, incluida la participación de las víctimas y otros sectores de la sociedad civil"⁸.

Para que el derecho a ser consultado pueda hacerse efectivo, es necesario que se aplique una amplia gama de derechos humanos concomitantes, como la libertad de expresión, de reunión y de asociación. El Comité de Derechos Humanos ha recordado que, "la libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable para garantizar el pleno ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25. Ello comporta la existencia de una prensa y otros

⁶ Observación general N° 25 (1996): Derecho a participar en los asuntos públicos, a votar y a tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del propio país (art. 25), párr. 5.

⁷ CCPR/C/CAF/CO/2, párr. 8.

⁸ E/CN.4/2005/102/Add.1.

medios de comunicación libres capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública. Requiere el pleno disfrute y respeto de los derechos garantizados en los artículos 19, 21 y 22 del Pacto, incluida la libertad de participar en actividades políticas individualmente o a través de partidos políticos y otras organizaciones, la libertad de debatir los asuntos públicos, de realizar manifestaciones y reuniones pacíficas, de criticar o de oponerse al gobierno, de publicar material político, de hacer campaña electoral y de hacer propaganda política⁹.

En los enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos se destacan aspectos importantes del derecho a ser consultado. En una declaración sobre la posición común de todos los organismos de las Naciones Unidas que participan en el desarrollo humano se señalaron los elementos principales de los enfoques del desarrollo basados en los derechos humanos¹⁰. Tras destacar que la participación e inclusión de los titulares de derechos en las decisiones y procesos que los afectan son inevitables por ser una cuestión contemplada en las normas de derechos humanos, esta declaración recuerda también que la formulación y la aplicación de dichos procesos deben respetar y promover la dignidad fundamental de todos los seres humanos, basada en los principios de igualdad y no discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición.

Es importante tener en cuenta el derecho inverso al derecho de participar en consultas, a saber, el derecho del individuo a *no* participar en consultas si así lo desea. Este derecho expresado negativamente pueden derivarse de la manera en que el derecho internacional humanitario protege la vida privada de la persona (véase, por ejemplo, el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

⁹ Observación general N° 25 (1996), párr. 25.

¹⁰ Report of the second interagency workshop on implementing a human rights-based approach in the context of United Nations reform, Stamford, Connecticut, 5 a 7 de mayo de 2003. Véase ACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (2006), anexo II.

III. EL ENFOQUE DE LAS CONSULTAS NACIONALES

Las consultas nacionales pueden servir de fundamento para formular un programa amplio e incluyente de justicia de transición. También pueden formar parte de un mecanismo ya existente de justicia de transición o ser incorporadas en dicho mecanismo. Las consultas nacionales que se llevan a cabo en el marco de algunas propuestas existentes de justicia de transición deben tener en cuenta estos elementos. En consecuencia, las consultas sobre un programa de enjuiciamiento penal pueden parecer muy diferentes de las que preceden a un ejercicio de carácter no judicial. Las consultas relacionadas con la justicia penal operan dentro de una gama relativamente reducida de opciones, como, por ejemplo, tratar de descubrir si el interés público se inclina por un tribunal internacional o por un tribunal mixto, y explorar las razones que pueden explicar las diferentes opiniones, averiguar las opiniones sobre la estrategia de enjuiciamiento, la composición de los tribunales mixtos, las formas de reparación y la posible función de los mecanismos de justicia tradicional. Las preguntas deben formularse con cautela de forma que se tengan en cuenta las imposiciones del derecho internacional. Por ejemplo, en lugar de preguntar a los participantes si desean una amnistía para los actos de genocidio, la pregunta debería recabar sus opiniones sobre la importancia de enjuiciar los delitos graves. Las consultas relativas a los mecanismos no judiciales, en cambio, pueden explorar una gran variedad de opciones. Sin embargo, incluso en esos casos, habrá que tener en cuenta las opciones de justicia de transición que ya se hayan determinado, por ejemplo, en un acuerdo de paz.

Inevitablemente, lo que a menudo resulta muy útil, las consultas pueden centrar la atención en posibilidades de la justicia de transición que no se habían previsto al principio. A menos que la ley o las buenas prácticas exijan otra cosa, un proceso de consulta debe estar abierto a esas posibilidades. En Timor-Leste (entonces Timor Oriental), el proceso de consulta previo al establecimiento de la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación dio lugar a conclusiones que condujeron a una ampliación significativa del mandato de la Comisión, por ejemplo, disponiendo la realización de "procedimientos comunitarios de reconciliación", es decir, procedimientos de justicia y reconciliación centrados en la comunidad local que recurrían a prácticas tradicionales. También llevó a la Comisión a examinar la cuestión de la hambruna forzada, un tema que al principio no se había previsto analizar.

IV. LA FORMA DE LAS CONSULTAS

Las consultas que precedieron o coincidieron con las primeras iniciativas de justicia de transición, principalmente en los años noventa, fueron casi todas de índole *cualitativa*. Así fue, por ejemplo, antes de que se establecieran las comisiones de verdad y reconciliación en Sudáfrica y Sierra Leona. Sin embargo, desde entonces se han utilizado diversas formas de metodologías *cuantitativas*, así como consultas que integran *ambos enfoques*.

A. Las consultas cuantitativas

Como su nombre indica, el objetivo principal de las consultas cuantitativas es recoger, analizar e interpretar la información cuantificable. La información se mide científicamente en números y porcentajes que se analizan mediante técnicas matemáticas o estadísticas.

La principal técnica de consulta cuantitativa es la encuesta. En una encuesta, los expertos en consultas hacen generalmente diversas preguntas preparadas, con antelación, a un gran número de personas, ya sea mediante cuestionarios por escrito o por medio de entrevistas sistematizadas y estructuradas. Los investigadores utilizan técnicas de muestreo para seleccionar a los participantes, ya sea al azar, seleccionando un grupo de una población de interés (muestreo aleatorio) o buscando personas con atributos específicos, fijados con antelación (muestreo intencional). Mediante el análisis de la muestra seleccionada pueden extrapolar sus conclusiones a la población de la que procede la muestra elegida.

Las encuestas de sondeo de la opinión pública son muy comunes en las consultas sobre la justicia de transición. Pueden ayudar a los investigadores y a las autoridades a evaluar las expectativas del público acerca de la manera de enfrentar el pasado, evaluar la confianza y el apoyo a los mecanismos tradicionales o alternativos de justicia de transición o a valorar la legitimidad de una propuesta de política de justicia de transición y el apoyo público a la propuesta. Las encuestas realizadas en Polonia, Hungría y la República Checa en 2004 concluyeron que la exigencia de depuración seguía siendo alta, 15 años después de la caída del comunismo. Las encuestas han mostrado igualmente la renuencia de una sociedad a apoyar determinados programas de justicia de transición. Por ejemplo, las encuestas realizadas en la ex Yugoslavia durante el período 2000-2002 indicaron que la comunidad en general no exigía la realización de juicios internacionales. Una de las consultas cuantitativas más amplias y de mayor alcance que se hayan realizado para evaluar los procesos de justicia de transición fue la que llevó a cabo en 2000/2001 el Instituto Sudafricano para la Justicia y la Reconciliación¹¹. Los investigadores rea-

¹¹ James Gibson y Helen MacDonald, "Truth – yes, reconciliation – maybe: South Africans judge the truth and reconciliation process", informe de investigación (Rondebosch, Institute for Justice and Reconciliation, 2001).

lizaron una extensa encuesta representativa a nivel nacional entre casi 4.000 sudafricanos. La encuesta evaluaba el nivel de satisfacción con la actuación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, el nivel de aprobación del proceso de amnistía y el grado de reconciliación (racial).

La formulación y realización de encuestas siempre debe responder a circunstancias y objetivos concretos. De ahí que no sea posible dar una orientación general sobre lo que deben tratar las encuestas ni sobre la manera en que deben formularse las preguntas. Sin embargo, a partir de un breve examen de dos encuestas recientes es posible hacerse una idea general del aspecto que pueden presentar las encuestas de consulta sobre la justicia de transición. Ahora bien, como se explica más adelante, debe tenerse en cuenta que la elaboración de las preguntas de una encuesta es una labor de expertos.

Kosovo (2007). Una encuesta realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se centró en la opinión pública sobre normas, violaciones y rendición de cuentas en materia de derechos humanos; la encuesta exploró la parcialidad étnica en la evaluación de los crímenes de guerra y la desaparición de personas; abordó las dificultades experimentadas por los jueces y fiscales; y trató de determinar formas adecuadas de reparación. Las preguntas se referían, entre otros temas, al número de personas de diferentes etnias que habían sufrido violaciones de los derechos humanos; los niveles de apoyo a la solución de los problemas relacionados con las personas desaparecidas; el logro de la reconciliación entre las comunidades étnicas; y el grado de preferencia por las diversas formas de reparación, como la retribución material, la rehabilitación y el reconocimiento oficial de la condición de víctima.

Uganda septentrional (2007). La encuesta regional realizada por la Iniciativa Tulane-Berkeley sobre poblaciones vulnerables y el Centro Internacional para la Justicia de Transición se proponía describir las actitudes hacia la paz y la justicia. Las preguntas se referían, entre otros temas, a los niveles de exposición a las diversas formas de violencia (como los secuestros y los daños causados a la propiedad); el grado de prioridad que se daba a la demanda de productos y servicios básicos, como la atención de la salud, la alimentación y la justicia; la preferencia por las diversas formas de reparación, como la indemnización, la presentación de disculpas y la reconciliación; y la preferencia entre mecanismos de justicia tradicionales y mecanismos oficiales.

Un inconveniente del método de encuestas es su tendencia a pedir a los encuestados que reaccionen ante una gama limitada de opciones que se les propone. Esto puede impedir que los encuestados sugieran mecanismos de justicia de transición nuevos o no previstos. Las encuestas que no han sido diseñadas cuidadosamente para superar esta limitación pueden reducir las posibilidades de que las autoridades tengan en cuenta las modalidades de prácticas tradicionales o locales que podrían desempeñar un papel importante en un programa de justicia de transición. Los métodos de reunión de datos cualitativos pueden sortear algunos de esos riesgos.

B. Las consultas cualitativas

Mientras que las consultas cuantitativas se basan en la recopilación de datos presentados en forma de cifras, las consultas cualitativas expresan en palabras los datos recopilados. Esos datos no suelen estar estructurados y no es posible utilizar métodos estadísticos para analizarlos.

Mientras que las entrevistas estructuradas y los cuestionarios utilizados en las consultas cuantitativas reflejan el interés y las preocupaciones del investigador, las técnicas de investigación cualitativa se centran en los entrevistados y tratan de obtener un conocimiento profundo de sus opiniones, actitudes y creencias personales sobre determinadas cuestiones. El objetivo del investigador es ver el problema a través de los ojos del entrevistado. Por consiguiente, es fundamental encontrar un equilibrio entre sensibilizar a los encuestados y aclarar los elementos básicos de los debates, y al mismo tiempo, dar a los entrevistados un margen de maniobra suficiente para concretar con sus propias ideas y percepciones términos abstractos como "reconciliación" y "justicia".

Las consultas cualitativas pueden adoptar modalidades diversas, como talleres, seminarios, reuniones comunitarias y otras formas de debate organizado. Se citan a continuación los principales tipos de investigación cualitativa:

Los grupos de debate son un método de consulta en que se reúne a un pequeño grupo de personas preseleccionadas para que debatan durante una o dos horas sobre un tema en particular bajo la dirección de un moderador/facilitador profesional¹². Las preguntas del moderador se fijan de antemano, pero se formulan de forma poco estructurada para promover un intercambio fluido de ideas y facilitar un debate colectivo interactivo. Como el debate se lleva a cabo en un ambiente informal y los participantes pueden hablar sobre el tema en su propio contexto y utilizando sus propios términos, el método de grupos de debate permite a los investigadores comprender las opiniones y actitudes personales de los participantes.

Los grupos de debate deben estar integrados por una serie más o menos homogénea de personas seleccionadas a fin de recabar las opiniones de un grupo de interés particular. En una propuesta de 2007 para la realización de consultas en Bosnia y Herzegovina se determinaron 13 grupos de interés (entre ellos, la comunidad jurídica, el Gobierno, las instituciones académicas, los jóvenes, las comunidades religiosas, las víctimas, las mujeres, los periodistas, los veteranos, los repatriados, los artistas y los historiadores), cuyas opiniones se preveía recoger. La composición particular del grupo de debate es fundamental para que el diálogo sea abierto y franco. Cuando se selecciona a los participantes es necesario ser consciente de los posibles obstáculos que pueden impedir una participación efectiva y tener en cuenta estos obstáculos, por ejemplo, la presencia simultánea de miembros superiores y subalternos de la comunidad; el hecho de que

¹² W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 6ª ed. (Boston, Pearson, 2006), pág. 412.

estén juntos los hombres y las mujeres o los niños y los adultos; la diversidad de nivel educativo entre los participantes; o las diferencias lingüísticas, como los dialectos regionales. Estas consideraciones serán examinadas más adelante.

Los grupos de debate han contribuido de manera importante a algunas de las consultas sobre justicia de transición mejor documentadas. En la consulta cualitativa llevada a cabo por el ACNUDH en Uganda septentrional, hubo 69 grupos de debate en los que participaron 1.725 víctimas de conflictos armados¹³. En las consultas realizadas en 2005 por la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán participaron más de 2.000 personas en 200 grupos de debate.

Una crítica común que se hace al método de grupos de debate es que los grupos son demasiado grandes. Al parecer, en Colombia y Guatemala se celebraron reuniones con la participación de muchos centenares de consultados. Es necesario evitar en el futuro grupos tan numerosos. El tamaño ideal de los grupos de debate, según sugiere la práctica de las ciencias sociales debe ser entre 10 y 12 personas.

Las entrevistas detalladas. A diferencia de las encuestas cuantitativas, en las que se hace a cada encuestado la misma serie de preguntas predeterminadas, las entrevistas detalladas son conversaciones poco o nada estructuradas entre el entrevistador y el entrevistado. No hay una guía de entrevista estructurada y formal y el entrevistador puede dirigir la conversación hacia cualquier tema de interés que pueda surgir. En las entrevistas detalladas se anima a los entrevistados a explayarse sobre sus experiencias personales. El objetivo es explorar en profundidad el punto de vista, los sentimientos y la perspectiva del entrevistado sobre el tema en cuestión. Este tipo de consulta requiere entrevistadores cualificados y pueden llevar mucho tiempo. Por otra parte, las respuestas pueden ser difíciles de interpretar. Sin embargo, es un método adecuado para investigar temas complejos y delicados.

Las entrevistas detalladas se han utilizado en diferentes contextos de justicia de transición y en diferentes etapas del proceso de ejecución de ese tipo de justicia. En las consultas llevadas a cabo por el ACNUDH en Uganda septentrional, se entrevistó a 39 participantes con el fin de obtener cierta interpretación cultural de las respuestas de los grupos de debate. En el período posterior al proceso de verdad y reconciliación de Sudáfrica, el Centro de Estudios de la Violencia y la Reconciliación realizó entrevistas detalladas con las víctimas y con los perpetradores para conocer su actitud y grado de satisfacción con los procedimientos y resultados de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación¹⁴.

¹³ ACNUDH, *Making Peace Our Own: Victims' Perceptions of Accountability, Reconciliation and Transitional Justice in Northern Uganda* (2007).

¹⁴ Ruth Picker, "Victims' perspectives about the human rights violations hearings", informe de investigación (Johannesburgo, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2005); Sasha Gear, "Wishing Us Away: challenges facing ex-combatants in the 'new' South Africa", *Violence and Transition Series*, vol. 8 (Johannesburgo, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2002).

C. La triangulación y los métodos mixtos de investigación

Los enfoques cuantitativos y cualitativos no son mutuamente excluyentes. Muchos ejercicios de recopilación de datos utilizan ambos métodos, que se complementan entre sí. Dada la complejidad inherente a un estudio científico de la justicia de transición y la reconciliación nacional, la mayoría de los investigadores utilizan varios tipos de metodologías para compensar las diferentes limitaciones mutuas, añadir diferentes tipos de datos, optimizar la fiabilidad y validez de los resultados y facilitar así una mejor comprensión de las cuestiones tratadas.

Entre 2003 y 2005 la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán realizó una consulta a gran escala que integraba elementos cuantitativos y cualitativos. La metodología cuantitativa estaba prevista para sondear las preferencias y prioridades mediante la realización de una encuesta, mientras que con el método cualitativo se preveía obtener detalles que por su gran precisión serían "particularmente útiles para las autoridades". Esos detalles se obtuvieron en los grupos de debate. El Programa de Ciencia y Derechos Humanos de la Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia y el Centro de Estudios de la Violencia y la Reconciliación realizaron un estudio de seis años sobre la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica. Para su evaluación de la reconciliación y el perdón, el estudio utilizó una amplia gama de metodologías: un análisis cuantitativo y cualitativo sistemático de las transcripciones de las audiencias sobre amnistía y violaciones de los derechos humanos, encuestas cuantitativas, nuevo análisis de datos de encuestas existentes pertinentes para el tema, grupos de debate, entrevistas detalladas con líderes religiosos y observación de los participantes¹⁵.

¹⁵ Audrey R. Chapman y Hugo van der Merwe (eds.), *Truth and Reconciliation in South Africa: Did the TRC Deliver?* (Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2008).

V. PREPARACIÓN DE LAS CONSULTAS: IMPORTANCIA DE LA SENSIBILIZACIÓN

Independientemente de la forma o del objetivo preciso de las consultas, éstas deben ir acompañadas de un programa de sensibilización adaptado a las necesidades específicas. Las personas consultadas deben disponer de la información y la comprensión necesarias para poder expresar opiniones fundamentadas y deben conocer las opciones de justicia de transición que tienen ante sí. Para ello es necesario que, en primer lugar, sean conscientes del contexto específico en que se realizan las consultas. Según las circunstancias, es posible que necesiten que se les recuerden los tipos de conflicto o de opresión que se van a tratar. También es posible que necesiten información sobre las decisiones políticas o de otra índole que se hayan tomado sobre la justicia de transición, por ejemplo, sobre las disposiciones pertinentes de un acuerdo de paz. Siempre debe facilitarse a los grupos que vayan a ser consultados información sobre el objetivo preciso de las consultas, a fin de reducir la probabilidad de que se creen expectativas falsas o poco realistas de los resultados. La gestión de las expectativas es particularmente importante si ya se han establecido los elementos fundamentales del marco de justicia de transición. Ejemplo ilustrativo de ello son los informes sobre las consultas que se realizaron en Colombia tras la aprobación de la legislación pertinente, en los que se señalaba que los participantes en las consultas frecuentemente se mostraban confusos sobre el propósito del ejercicio y tenían esperanzas poco realistas acerca de lo que podría lograrse.

La labor de sensibilización debe remitirse también a la experiencia de otros países a fin de que los consultados puedan comprender las diversas opciones que se les ofrecen, así como las relativas fortalezas y debilidades de las diversas iniciativas de justicia de transición. Sin embargo, este aspecto de la sensibilización debe insistir en que los programas nacionales de justicia de transición tienen que ajustarse a las circunstancias específicas de la situación. Es importante no dar la impresión de que lo que funcionó en un país será igualmente eficaz en otro. En este malentendido se fundaba la interpretación equivocada, muy extendida e imperante durante muchos años, de que el modelo de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica podía exportarse y aplicarse sin ningún tipo de modificación o de adaptación a las circunstancias locales o que su enfoque de amnistía a cambio de verdad podía funcionar en cualquier situación.

Nunca se destacará lo suficiente hasta qué punto los términos y el concepto de justicia de transición pueden ser ajenos a una población. La sensibilización debe ser tan amplia como las circunstancias lo permitan, por ejemplo, tratando de que se utilicen todos los idiomas y formas de expresión pertinentes, incluidos los dialectos locales y las lenguas vernáculas. Se debe tener en cuenta hasta qué punto puede desconocerse la terminología de la ley y la justicia de transición o pueda no existir una traducción literal. Por eso, tal vez haya que explicar términos como "impunidad" y "responsabilidad" e incluso "delito" y "derechos humanos" (incluso las nociones más elementales de derechos humanos pueden parecer muy remotas a personas cuya principal

preocupación es la mera supervivencia en circunstancias desesperadas). Sin embargo, es importante distinguir entre términos técnicos, que deben explicarse a las personas consultadas, y términos respecto de los cuales los expertos en la realización de consultas desean recabar las opiniones de los consultados. Por ejemplo, un aspecto importante de las consultas puede ser que las víctimas comprendan bien términos como "perdón" y "reconciliación".

Cuando proceda, la sensibilización puede hacerse extensiva a toda una población mediante la difusión masiva a través de la prensa y los medios de radio y teledifusión. Entre los medios de comunicación de uso más local cabe citar el teatro, la dramatización de situaciones, los ejercicios de grupo y actividades lúdicas cuidadosamente estructuradas. En Timor-Leste, se utilizaron canciones como instrumento de sensibilización sobre la formulación del proceso de verdad y reconciliación. Ahora bien, los especialistas deben verificar que las herramientas de sensibilización utilizadas cumplan sus fines específicos y evitar así consecuencias como una repetición del trauma.

Las actividades de sensibilización pueden tener consecuencias inesperadas pero beneficiosas, como hacer que una comunidad de víctimas adquiera conciencia de que sus miembros tienen derechos y prerrogativas. Así, por ejemplo, durante las actividades de sensibilización realizadas en el Perú sobre la justicia de transición, muchos campesinos de las montañas escucharon por primera vez que la violación de una mujer era un delito.

Normalmente, la sensibilización precede al proceso de consulta y continúa durante éste. Durante las consultas es posible a menudo que la sensibilización responda a solicitudes imprevistas o especiales de información o de acceso a la documentación. Por lo general, es prudente que los equipos de consulta estén dotados de todo tipo de documentación que pueda solicitarse, por ejemplo el texto (traducido a los idiomas locales) de las disposiciones de las leyes, los acuerdos de paz y otros textos pertinentes. Estos textos deben distribuirse de manera que las personas tengan suficiente tiempo para estudiarlos o, en el caso de la participación representativa, consultar a sus electores, antes de empezar a debatirlos.

VI. ¿CUÁNDO SE DEBEN REALIZAR LAS CONSULTAS?

Las circunstancias imperantes en un país determinarán la forma y el alcance de las consultas y el impacto de los resultados. Las consultas serán más productivas si se realizan en tiempos de paz y seguridad relativas y si es posible acceder a las comunidades correspondientes durante un período de tiempo razonable. Las mayores dificultades son las que se enfrentan en épocas o lugares de conflicto armado. Los esfuerzos para llevar a cabo consultas en tales circunstancias deben tener en cuenta el impacto del clima imperante de temor, intimidación o represalias. Además, a causa de los problemas de inseguridad y de acceso a las comunidades correspondientes, rara vez será posible llevar a cabo en tales circunstancias consultas extensas o cualquier forma de investigación cuantitativa. Las propias consultas pueden incluso agravar el riesgo para las personas y comunidades, por ejemplo, al reunir a la población en lugares peligrosos o alentarla a expresar opiniones que podrían llamar la atención de fuerzas hostiles. No obstante, las consultas no son imposibles en tales circunstancias. En Sierra Leona, a principios de 1999, las organizaciones nacionales de derechos humanos, apoyadas por las Naciones Unidas, celebraron consultas sobre las modalidades de los mecanismos de justicia de transición que deberían tenerse en cuenta en cualquier futuro acuerdo de paz. Las organizaciones reconocieron que, dadas las circunstancias, era imposible llevar a cabo una consulta nacional importante pero que, a pesar de todo, era posible y necesario recabar las opiniones de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de Sierra Leona. Gracias a las consultas, las agrupaciones no gubernamentales llegaron a una posición común sobre la necesidad de una comisión de verdad y reconciliación y defendieron con resultados positivos su inclusión en el acuerdo de paz que se aprobó más tarde ese año (el Acuerdo de Lomé)¹⁶.

Si la seguridad y otras consideraciones limitan el alcance geográfico de las consultas, es importante tratar de resolver el problema que plantean los posibles sesgos de las conclusiones alcanzadas. Por ejemplo, es necesario evaluar en qué medida pueden diferir sustancialmente las opiniones obtenidas sólo en el entorno urbano (por ejemplo, en la ciudad capital) de las opiniones de las comunidades rurales a las que no se consultó. Lo mismo puede aplicarse respecto de las opiniones de las personas consultadas en el territorio controlado por una sola de las partes en un conflicto.

Las consultas en Sierra Leona ilustran la utilidad de realizar consultas antes de finalizar un acuerdo de paz para poder influir en él. En otros casos, como en Uganda, los principales elementos del marco de la justicia de transición se definieron antes de las consultas nacionales.

¹⁶ Michael O'Flaherty, "Sierra Leone's peace process: The role of the human rights community", *Human Rights Quarterly*, vol. 26, N° 1 (febrero de 2004), pág. 29.

Este orden de los acontecimientos limita considerablemente la medida en que las consultas pueden configurar los elementos fundamentales del programa de justicia de transición. No obstante, las consultas en ese contexto pueden desempeñar una función importante en la elaboración, el perfeccionamiento y la puesta en funcionamiento de cualesquiera propuestas de justicia de transición que ya hayan sido objeto de acuerdo.

Por lo general, conviene realizar consultas periódicas durante la ejecución de un programa de justicia de transición, a fin de reajustarlo o, de no ser esto posible, analizar la forma de mejorar su impacto mediante ajustes estructurales, por ejemplo, en el marco de la elaboración o la renovación de la legislación aplicable. Este tipo de consultas se utiliza también a veces para determinar las formas de reparación, incluidas las reparaciones simbólicas, que podrían recomendarse en un programa de justicia de transición. Ese fue el caso, por ejemplo, en el Perú y en Chile. En el Perú, las consultas dieron lugar a recomendaciones para la educación de los hijos de las víctimas. En Chile, las consultas con las víctimas dieron lugar a la recomendación de que se concediera a las víctimas una pensión en lugar de una suma fija. Las consultas celebradas durante la fase de ejecución también pueden facilitar la participación de las víctimas que con anterioridad habían sido ignoradas, marginadas o excluidas.

Independientemente del momento en que se haya decidido celebrar las consultas, puede ser útil realizar actividades experimentales preliminares. Este es en particular el caso de las consultas nacionales a gran escala. Las actividades experimentales deben llevarse a cabo de forma que puedan ser evaluadas cuidadosamente. Las actividades experimentales suelen dar lugar a pequeñas adaptaciones de la metodología de consulta, como fue el caso, por ejemplo, después de la celebración de las consultas experimentales de la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán en 8 de las 34 provincias.

VII. ¿DÓNDE SE DEBEN REALIZAR LAS CONSULTAS Y CUÁNTO TIEMPO DEBEN DURAR?

A veces, según el objetivo preciso de las consultas, puede convenir un enfoque localizado. Tal podría ser el caso, por ejemplo, cuando el objetivo es escuchar las opiniones de una comunidad o una categoría de víctimas en particular. Las consultas amplias, realizadas en todo el país y que recogen todos los puntos de vista, tienen también sus ventajas, incluso cuando procuran recabar la opinión de comunidades que pueden no haber sido directamente afectadas por un conflicto. En Uganda, la opinión generalizada es que la decisión de las partes en el Acuerdo de 2007 sobre responsabilización y reconciliación de celebrar consultas en todo el país, incluso en zonas no afectadas por la violencia, generó conclusiones útiles que sirvieron también para hacer comprender a la población que la responsabilidad de la reconciliación incumbía a toda la nación.

La experiencia de muchos países parece indicar que puede ser útil que las consultas nacionales vayan precedidas de un ejercicio preliminar de "cartografía", que muestre las pautas de un conflicto o una victimización y contribuye así a determinar dónde deberían celebrarse las consultas.

Los lugares concretos deben elegirse con cautela. Lo ideal es que estos lugares sean neutros. Rara vez será prudente, por ejemplo, consultar a civiles en locales de la policía o del ejército, o en los locales de cualquier grupo armado. Del mismo modo, cuando las autoridades han estado implicadas en actividades delictivas en el pasado, puede ser inoportuno utilizar un edificio gubernamental, como un ayuntamiento. Cuando surgen tensiones religiosas, debe tenerse mucho cuidado si se utilizan edificios de cualquier comunidad religiosa, sobre todo si se espera que los miembros de otras comunidades asistan a las consultas. La experiencia también indica que celebrar consultas en lugares donde se cometieron delitos en el pasado puede provocar respuestas emocionales que son perjudiciales para las víctimas y no contribuyen a la finalidad de las consultas, por lo que deben evitarse esos lugares. Siempre que sea posible, es aconsejable elegir los lugares y el momento preciso de su celebración de acuerdo con los representantes locales de las víctimas o de las demás partes interesadas que vayan a ser consultadas.

Las decisiones sobre la duración de una consulta dependerán de su finalidad y amplitud, así como de otras consideraciones, como el acceso y la seguridad. Por consiguiente, no puede darse en abstracto ninguna orientación concreta al respecto. Sin embargo, deben tenerse presentes las ventajas relativas de los procesos según que su duración sea breve o prolongada. Los procesos breves, que no duran más de unas pocas semanas, contribuyen a mantener la atención muy centrada y evitan la fatiga o la pérdida de motivación entre el personal objeto de la consulta. También se ha sugerido que a veces las consultas deberían "aprovechar la oportunidad" de una transformación política, cuando puede haber un alto nivel de voluntad política y la opinión popular puede mostrarse favorable a encarar el pasado.

Sin embargo, es mejor evitar las consultas apresuradas, ya que se corre el riesgo de que sean irreflexivas y, en la medida en que sean percibidas como meros gestos simbólicos superficiales, pueden afectar negativamente la percepción del público del valor de la justicia de transición. Los especialistas en ciencias sociales consideran que las encuestas de opinión se realizan mejor si se prolongan algún tiempo, para poder determinar así las tendencias en la formación y evolución de opiniones. Un estudio llevado a cabo por expertos en 2008, a la vez que reconocía los problemas prácticos de prolongar las consultas en el tiempo, observaba que "los datos recabados durante cierto tiempo no pueden generar conclusiones inmediatas pertinentes para las políticas, pero son fundamentales para determinar las tendencias y, por tanto, la causalidad"¹⁷. Además, las consultas que se prolongan durante cierto tiempo pueden facilitar a los consultados la aceptación del proceso y la maduración de sus puntos de vista y propiciar un perfeccionamiento constante de las metodologías. En Sudáfrica se tuvo mucho cuidado en evitar el apresuramiento de las consultas. Allí, las actividades preparatorias de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación se llevaron a cabo durante el período de 18 meses que siguió a las elecciones democráticas de 1994. Como lo expresó un comentarista: "Este tiempo de preparación fue fundamental para la elaboración de la compleja legislación que otorgaba facultades a la Comisión, para obtener el apoyo de casi todos los partidos políticos y para recabar las aportaciones de muchos observadores externos a través de las cuales la Comisión propuesta obtuvo legitimidad"¹⁸.

¹⁷ Oskar Thoms, James Ron y Roland Paris, "The effects of transitional justice mechanisms", documento de trabajo (Ottawa, *Centre for International Policy Studies*, abril de 2008), pág. 81.

¹⁸ Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity* (Nueva York, Routledge, 2001), pág. 221.

VIII. ¿QUIÉN DEBE REALIZAR LAS CONSULTAS?

Es preferible que las consultas sean realizadas por expertos independientes que no tengan ningún interés político o institucional en los resultados concretos de la justicia de transición.

Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desempeñar una función muy importante en la realización de las consultas nacionales. La experiencia de las consultas llevadas a cabo por la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán demuestra cómo una institución independiente, respetada y con gran capacidad de difusión en un país puede aportar conclusiones valiosas que transmitan claramente las actitudes y opiniones de las comunidades afectadas. El hecho de que las consultas sean realizadas por instituciones nacionales que cumplan las normas pertinentes de buenas prácticas (los llamados Principios de París) constituye también una garantía de que el proceso se llevará a cabo sobre la base de las normas de derechos humanos y respetando los derechos y la dignidad de las personas consultadas.

Las consultas más discretas y dirigidas a públicos más específicos pueden ser llevadas a cabo por una organización interesada competente de cualquier tipo. Por lo general, durante la fase de formulación del programa de justicia de transición de un país, diversas ONG locales e internacionales, instituciones académicas u otros en nombre de dichas entidades pueden realizar consultas muy diversas de esa índole. Se debe tener mucho cuidado de garantizar que estas consultas dirigidas a públicos específicos se realicen de forma adecuada y profesional (véase más adelante). Siempre que sea posible, los grupos internacionales interesados en llevar a cabo consultas deben (y generalmente lo hacen) cooperar con los grupos nacionales y locales pertinentes y a través de ellos, con lo que se respetan las infraestructuras sociales locales, se aprovechan las competencias especializadas pertinentes y los conocimientos e idiomas locales y se propicia la transferencia de conocimientos especializados.

A menudo se pide a las Naciones Unidas que colaboren en la formulación y la realización de consultas a nivel nacional (respetando el que sean las partes interesadas del país las que dirijan el proceso y decidan al respecto). Hay ejemplos de situaciones en que el ACNUDH, así como las dependencias de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz, han proporcionado apoyo material y de personal de expertos a la labor de consulta realizada por gobiernos, partes en acuerdos, instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil. El ACNUDH puede contribuir al respecto prestando asesoramiento jurídico y técnico, promoviendo la participación de las víctimas, las mujeres y los grupos vulnerables, apoyando las actividades de creación de capacidad y ayudando a movilizar recursos financieros y materiales. Siempre que las Naciones Unidas colaboren en procesos de consulta, deben hacerlo brindando su apoyo a las iniciativas y capacidades nacionales. Por ejemplo, en Burundi en 2007, las Naciones Unidas cooperaron con organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de metodologías que les permitieran participar en la planificación de las consultas. Las Naciones Unidas deben abstener-

se de tratar de influir en los resultados de las consultas. Además, por lo general no se identifican con opiniones particulares expresadas en cualquier ejercicio de consulta.

Es fundamental coordinar los ejercicios de consulta para que se lleven a cabo de manera eficaz y respondiendo a objetivos precisos, se evite la duplicación, se subsanen las deficiencias de la mejor manera posible y no se imponga una carga excesiva a los grupos e individuos consultados. La coordinación también puede lograr que las iniciativas de justicia de transición sean más coherentes y se ajusten a contextos sociopolíticos más amplios, como la aplicación de un acuerdo de paz. Como ejemplo de un marco de coordinación cabe citar el comité de dirección establecido en Timor Oriental en 2000, integrado por representantes de los dirigentes políticos, ONG nacionales de derechos humanos, grupos de mujeres, organizaciones juveniles, la Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica, la Asociación de Ex Presos Políticos, las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional de Timor Oriental (FALINTIL), la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Más recientemente, en noviembre de 2007, el Gobierno de Burundi y las Naciones Unidas firmaron un acuerdo marco sobre el establecimiento de un comité directivo tripartito para la realización de consultas nacionales sobre mecanismos de justicia de transición. El Comité está integrado por dos representantes del Gobierno, dos de la sociedad civil y dos de las Naciones Unidas.

La realización de las consultas, sean éstas cualitativas o cuantitativas en su forma, es competencia de especialistas y es imperativo que la institución u organización que las lleve a cabo, sea cual fuere, esté dotada de expertos debidamente cualificados. Siempre será importante garantizar que este personal esté perfectamente cualificado en todos los aspectos técnicos de su trabajo, así como en lo relativo a las susceptibilidades culturales o religiosas que puedan surgir. En los equipos de consulta siempre debe haber personas muy bien informadas del contexto local y de la historia reciente, especialmente en el período de conflicto o de opresión al que se referirá el programa de justicia de transición. Es necesario prestar atención especial a las cuestiones de capacitación y aptitudes que surgen cuando se llevan a cabo consultas a mujeres. Las consultas a niños, por otra parte, deben ser realizadas únicamente por personal debidamente cualificado.

IX. ¿A QUIÉN DEBEN DIRIGIRSE LAS CONSULTAS?

Los diferentes ejercicios de consulta se dirigirán a grupos particulares de personas que variarán en función del método y alcance exacto de las consultas. Sin embargo, en términos generales, para que las consultas nacionales sean eficaces deben participar en ellas, de una u otra forma, todos los interesados clave.

En primer lugar, es necesario escuchar las voces de las víctimas y testigos de los cuadros persistentes de abuso y opresión del pasado. Como ya se ha señalado, para encontrar a las víctimas se recurre a veces a un ejercicio preliminar de determinación cartográfica, generalmente llevado a cabo por expertos que conocen muy bien la situación local. Para la determinación de las víctimas que han de ser consultadas es importante tener en cuenta las múltiples formas en que el conflicto o la represión afectan a las comunidades. No sólo los heridos o los parientes de los fallecidos se ven afligidos por el sufrimiento. Entre las víctimas cabe también incluir a las personas que han sido privadas de asistencia humanitaria o de servicios médicos, han padecido la destrucción de sus viviendas, han perdido sus medios de vida o han sido desplazadas. Hay también cicatrices o traumas psicológicos que afectan a toda la comunidad y cuyo alcance se pasa a veces por alto. Es importante tener en cuenta a los grupos más marginados o desatendidos. Los individuos y comunidades que se ven marginados o discriminados habitualmente pueden también ser víctimas en tiempos de convulsión, e incluso en mayor medida. Ese fue el caso, por ejemplo, de los romaníes durante los conflictos en la ex Yugoslavia y ha sido la experiencia de muchos grupos indígenas de América Latina en los últimos años.

A veces, cuando se trata de obtener el testimonio de las víctimas no se tiene en cuenta a las mujeres, o no se las consulta lo suficiente. Parece ser que así ocurrió en Sudáfrica y fue la razón por la que el estatuto que se elaboró para la Comisión de la Verdad y la Reconciliación fue "neutro" desde el punto de vista del género. En Timor-Leste los fiscales comenzaron a prestar atención a los delitos sexuales cometidos durante la ocupación sólo después de que, finalmente, se consultase a las mujeres. En otros casos han sido hombres quienes han realizado las consultas a las mujeres, o las consultas se han realizado en presencia de hombres, por lo que las mujeres se han sentido obligadas a expresar las opiniones que, según creían, esperaban de ellas los hombres. La experiencia indica que las consultas a mujeres deben ser realizadas por mujeres, sin prisa y respetando plenamente la confidencialidad de las opiniones particulares. Las consultas deben tener en cuenta en especial la estigmatización que puede conllevar el hecho de haber sido objeto de violencia sexual.

Ahora bien, la caracterización de las mujeres como víctimas no debe hacer que se las considere pasivas o incapaces. Por el contrario, las consultas deben tener en cuenta que, en gran medida, las mujeres son las forjadoras, guardianas y agentes del cambio en sus comunidades y que los papeles asignados a hombres y mujeres en función del género pueden haber evolucionado

durante el conflicto. De hecho, un proceso bien diseñado puede destacar este papel que desempeñan las mujeres, reforzar su empoderamiento en el seno de sus comunidades y retar a los hombres a que enfrenten sus propios prejuicios.

Otro grupo de víctimas que ha sido ignorado en muchas consultas de justicia de transición son los niños. La opinión de los niños no se ha recabado o no se ha tenido en cuenta debido a las concepciones tradicionales sobre la infancia, generalizadas en todas las regiones del mundo. La comprensión de los derechos de los niños ha mejorado, por lo que esta práctica está cambiando lentamente, y en las consultas celebradas recientemente se ha prestado mucha atención a sus puntos de vista. Los niños deben ser abordados únicamente por personal especialmente capacitado. Es esencial que el principio del interés superior del niño figure siempre entre las consideraciones principales del proceso de consulta y que el desarrollo de las capacidades del niño sea tenido en cuenta. Debe hacerse todo lo posible para no traumatizar de nuevo a los niños. Cabe señalar que algunos niños, como los niños soldados, fueron tanto víctimas como perpetradores, y es importante no volver a victimizarlos. La experiencia también indica que la mejor manera de consultar a los niños es sin la presencia de sus padres o de otros adultos. Por último, las consultas deben prepararse de tal manera que no se transmita en modo alguno a los niños la impresión de que son responsables de los problemas de su país o de encontrar soluciones al respecto.

En Uganda, en las consultas nacionales sobre el Acuerdo de 2007 sobre Responsabilidad y Reconciliación, se organizó una actividad especial de consulta para los niños. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) trabajó en estrecha colaboración con las organizaciones locales de protección infantil para recabar las opiniones de los niños en un marco y un entorno que tenían en cuenta sus necesidades de protección y, al mismo tiempo, los alentaban a hablar con franqueza. Los resultados de la consulta se dieron a conocer de una manera que respetaba plenamente la confidencialidad de cada niño. La experiencia en Uganda indica que las opiniones de los niños sobre la justicia de transición pueden ser muy precisas, honestas y directas. También se ha observado que los niños son muy eficaces para convencerse unos a otros de expresar sus opiniones.

Otro grupo de víctimas que puede ser olvidado es el de las personas que se encuentran fuera del país, ya sea en calidad de refugiados o por otro motivo. Sigue siendo poco frecuente que las consultas sobre la justicia de transición se realicen en campamentos de refugiados, aunque fue algo que se hizo, por ejemplo, con los refugiados de Sierra Leona en Guinea en 1999, con los refugiados afganos en la República Islámica del Irán y en el Pakistán en 2004 y con los refugiados de Timor Oriental en Timor Occidental y otras partes de Indonesia en 2000. Menos frecuentes aún son los esfuerzos por recabar las opiniones de los emigrantes o exiliados que no son refugiados. Es evidente que la organización de estas consultas puede ser sumamente difícil o costosa. Sin embargo, en situaciones en que la diáspora puede tener una importante contribución que hacer, y donde es fácil acceder a ella, debe considerarse la posibilidad de hacer

un esfuerzo para entablar un diálogo con ella. Las consultas llevadas a cabo en Liberia sobre el marco de la justicia de transición incluyeron un ejercicio innovador, en 2006, destinado a recabar las opiniones de la numerosa población de liberianos residentes en determinados lugares de los Estados Unidos¹⁹.

También deben tenerse en cuenta las opiniones de los grupos de la sociedad civil que representan a las víctimas o que transmiten de alguna otra forma sus preocupaciones y exigencias. Los grupos de víctimas pueden ser numerosos, diversos en su forma y sus opiniones, alejados geográficamente entre sí y carentes de los recursos suficientes. Por ejemplo, tras la publicación del informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, una encuesta sobre los grupos de víctimas encontró unas 118 organizaciones en 11 departamentos nacionales, entre ellas 18 organizaciones regionales y 21 provinciales, 32 organizaciones "directas", 22 organizaciones de mujeres, 15 grupos de jóvenes y 26 organizaciones de personas desplazadas.

Es necesario garantizar que las agrupaciones de víctimas reflejen realmente las opiniones de las víctimas. Aunque esto es lo más frecuente, a veces las agrupaciones pueden expresar puntos de vista específicos de algunas de las víctimas únicamente o pueden tener sus propios intereses. Algunas agrupaciones, a menudo basadas en las capitales nacionales o provinciales (y alejados de muchas de las víctimas), tienden a reflejar únicamente lo que podría describirse como el punto de vista de la "élite". Por ejemplo, se ha informado de que en un país determinado, las ONG urbanas, con sede en la capital, dominaron las diversas fases del proceso de consulta, asumiendo la representación de las víctimas en su conjunto, sin consultar adecuadamente con las personas que decían representar ni obtener de ellas un mandato expreso para hacerlo. Otra preocupación es saber en qué medida las agrupaciones de víctimas tienen procesos internos para detectar y presentar las opiniones de las víctimas que dicen representar. Se debe tener cuidado, por ejemplo, cuando se hacen consultas con cualquier agrupación de víctimas que parezca funcionar de forma autoritaria o poco democrática. En todas las situaciones, deben darse a las agrupaciones de víctimas tiempo suficiente para consultar a las personas a las que representan.

Las agrupaciones de víctimas pueden hacer una contribución importante a la formulación de los procesos de consulta a las víctimas. A pesar de las preocupaciones mencionadas anteriormente, el éxito que, según se percibió, tuvieron las consultas de las víctimas en Guatemala antes de la aprobación de la legislación sobre la justicia de transición (Ley N° 975/2005) se atribuyó en parte a la activa participación de esas organizaciones en todas las fases de planificación y ejecución.

La identificación de otros interesados dependerá en gran medida del objetivo concreto de las consultas. Estos interesados pueden ser líderes civiles, religiosos y tradicionales, representantes políticos, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones de profesionales, los medios de comunicación, los sindicatos y la comunidad empresarial, las fuerzas de seguridad,

¹⁹ Véase <http://liberiatr.c.mnadvocates.org>.

incluida la policía y el ejército, ex combatientes, educadores y miembros de instituciones académicas. Las misiones diplomáticas, los representantes de organizaciones internacionales y la comunidad de donantes también pueden ser objeto de consultas (aunque esos grupos no pueden ser considerados representantes de las opiniones "nacionales"). Las propias agrupaciones de víctimas pueden pedir que otros grupos sean consultados o participen de otra forma en el proceso. En Nepal, por ejemplo, las víctimas expresaron un firme deseo de que las consultas contaran con la presencia de todas las partes interesadas, en particular los ministros, las autoridades locales, los dirigentes de los partidos y los funcionarios de la administración distrital y regional, ya que con su presencia se sentían más confiados en que sus quejas serían reconocidas y atendidas.

Un proceso de consulta, además de llevar a cabo un verdadero diálogo directo, también puede tener en cuenta las opiniones expresadas en otros contextos por las partes interesadas. Entre las fuentes de esas opiniones pueden figurar las actas de las conferencias de paz, los debates en los medios de comunicación, las deliberaciones del Parlamento y los resultados de los talleres.

Cuando proceda, y de nuevo teniendo en cuenta que el alcance de las consultas va más allá de las fronteras de un país, pueden tenerse en cuenta las conclusiones de los órganos internacionales de vigilancia del respeto de los derechos humanos, como las observaciones finales de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos. En los últimos años, los órganos de tratados han hecho recomendaciones específicas sobre la justicia de transición en las observaciones finales que han transmitido a un gran número de países. Las conclusiones de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas relativas a países concretos y los resultados de su examen periódico universal pueden también ser pertinentes, al igual que los fallos de los tribunales regionales de derechos humanos (en África, América y Europa).

X. OTRAS CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DURANTE LAS CONSULTAS

Aunque ya se han señalado algunas consideraciones éticas y relacionadas con la protección, por ejemplo, con respecto a la manera de comunicarse con las mujeres y los niños, es necesario tener en cuenta otras normas de orientación.

Las consultas sobre la justicia de transición deben llevarse a cabo de forma que respeten la dignidad de las víctimas y demás afectados por las violaciones de los derechos humanos. Deben realizarse respetando las convenciones sociales y teniendo en cuenta las condiciones culturales locales. La sensibilidad cultural exige prestar atención a cuestiones tales como la forma en que se relacionan los hombres con las mujeres y los adultos con los niños y la manera en que se expresa el respeto hacia los líderes tradicionales y las personas de edad avanzada de las comunidades. También exige que se preste atención a la función que desempeñan en la vida pública la religión y los ritos. Por ejemplo, si es práctica habitual que las reuniones comiencen con una oración, cualquier decisión de omitir esta costumbre deberá sustentarse en una razón especial. Por otra parte, la sensibilidad cultural implica que los mecanismos de consulta se diseñen teniendo en cuenta las realidades de sociedades con múltiples sistemas de justicia, en las que puede coexistir un mecanismo de justicia tradicional indígena con un mecanismo constitucional. Por último, si bien es esencial tener presente el contexto cultural local, las consultas nacionales deberán realizarse de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Cuando los expertos en la realización de consultas visiten las comunidades deberán tener un comportamiento apropiado según la cultura local, respetando las convenciones locales sobre cuestiones tales como la alimentación, el vestido y el modo de proceder. Incluso cuando estén fuera de servicio, deberán evitar los comportamientos inadecuados, tanto por cortesía como para evitar que se desacredite el proceso de consultas.

Sin embargo, no todas las costumbres locales contribuyen necesariamente a la eficacia de las consultas nacionales. Por ejemplo, a veces es una práctica corriente que las personas que asisten a reuniones tales como los talleres reciben una modesta suma de dinero o una prestación en especie para cubrir sus gastos. Aplicar esta práctica en las consultas sobre la justicia de transición no es en sí algo que esté prohibido y, de hecho, puede ser inevitable, pero plantea la cuestión de hasta qué punto estos pagos pueden influir, en su caso, en el resultado del proceso.

Los responsables de las consultas sobre la justicia de transición deben tratar de evitar cualquier posible daño a otros como resultado de las consultas, y tomar todas las medidas posibles para evitar exponer a personas o comunidades a un riesgo indebido. Uno de esos riesgos puede ser la divulgación de las opiniones particulares de un individuo o una comunidad. Por ejemplo, en Uganda septentrional una organización comunitaria que había expresado sus opiniones durante las consultas organizadas por el Gobierno recibió posteriormente de las autoridades locales la

orden oficial de abandonar la comunidad. La atribución de opiniones a alguien en concreto debe basarse en un acuerdo claro sobre la privacidad y la confidencialidad. A veces las agrupaciones de víctimas pueden conceder dichas autorizaciones de forma temeraria, e incumbe siempre a los expertos en consultas la responsabilidad de determinar si el consentimiento es pleno, libre y prudente.

Es importante que las consultas se celebren en un entorno legal nacional propicio y protector. Las personas no deben correr el riesgo de ser enjuiciadas por algo que puedan decir, y es necesario verificar que las correspondientes leyes penales o de otro tipo, como las leyes sobre difamación, injurias y calumnias, no supongan ningún riesgo. En algunos países puede ser necesario revisar el alcance y la aplicación de las leyes relativas a los delitos de traición y lesa majestad y a otros delitos contra el Estado. Asimismo, debe examinarse la aplicación de las leyes que rigen la libertad de reunión y de circulación. El riesgo de infringir la ley se agravará durante un período de emergencia nacional, en que algunos de los derechos humanos pueden haber quedado suspendidos. En general, se deberá evaluar hasta qué punto un proceso de consulta nacional exige enmiendas legislativas que se ocupen de estas cuestiones. En casos excepcionales, puede ser necesario establecer nuevas salvaguardias legales que se refieran específicamente a las amenazas y riesgos de las personas consultadas y otros participantes en un proceso de justicia de transición. En Colombia se ordenó al Gobierno mediante un dictamen judicial que adoptara un programa de protección de esa índole. Los programas de protección deben recibir recursos suficientes, contar con el apoyo de los dirigentes políticos y estar diseñado para que tengan carácter preventivo más que reactivo.

El riesgo de provocar daño es incluso más evidente cuando se considera hasta qué punto las consultas mencionan cuestiones relativas a lo que efectivamente ocurrió en el pasado. Como se indicó anteriormente, aunque las consultas deben distinguirse de las modalidades de diálogo y debate que forman parte sustantiva de un programa de justicia de transición, el tratamiento de esas cuestiones en las consultas es normalmente inevitable. Debe manejarse con gran cuidado a fin de proteger los intereses superiores de las personas consultadas, y no poner en peligro el programa de justicia de transición cuya dimensión es más amplia.

En cualquier proceso de consulta hay un riesgo considerable de que las consultas susciten expectativas poco realistas o infundadas. Las personas consultadas pueden sentirse por ello perjudicadas y lesionadas y el proyecto general de la justicia de transición podría también perder credibilidad. Los expertos en consultas pueden reducir estos riesgos mediante un trabajo de sensibilización y una exposición muy clara y escrupulosa del objetivo de cada actividad y de la utilización que se hará de sus resultados.

XI. LA PREPARACIÓN DE INFORMES SOBRE LAS CONSULTAS

Aunque el informe sobre una consulta puede adoptar muchas formas, siempre debe reflejar fielmente las opiniones expresadas. Esto se logrará, en parte, procediendo con rigor científico en la realización de la consulta, sea ésta cualitativa o cuantitativa. Toda labor adicional de análisis y expresión de opiniones personales debe considerarse con mucha cautela, lo que no siempre ha sido el caso en el pasado. Por ejemplo, uno de los resultados de proceso de consulta nacional en un país fue un claro llamamiento en favor del establecimiento de una "comisión de la verdad, la reconciliación y la justicia", pero en el informe sobre la consulta sólo se hizo referencia a una "comisión de la verdad y la reconciliación".

Por regla general, los informes deberán publicarse. Por supuesto, si se asumió el compromiso de publicar, este compromiso debe cumplirse. De no ser así, en general lo correcto será al menos facilitar a las personas consultadas conclusiones específicas o algún otro tipo de observaciones resumidas.

Puede haber circunstancias excepcionales en que no sea apropiado publicar. El ejemplo más claro es cuando un informe sobre una consulta concreta debe retenerse hasta que se haya completado un proceso más amplio, para evitar así que salgan a la luz resultados parciales o que puedan inducir a error. Otro caso en que se justifica la decisión de no publicar es cuando haya razones para sospechar que los resultados han sido manipulados o alterados, aunque en tal situación será importante corregir cuanto antes los errores y luego considerar la publicación de las conclusiones corregidas. Si los resultados no se ajustan a las normas internacionales de justicia de transición, es importante que su publicación vaya acompañada de un comentario crítico.

Cuando se publican los informes se debe tener en cuenta la capacidad de los destinatarios. Los informes deben ser traducidos a los idiomas locales y distribuidos adecuadamente. En algunos países se han repartido gratuitamente copias de los informes y se han reproducido pasajes extensos en periódicos y carteles. También se han distribuido ejemplares para su consulta en instalaciones públicas como ayuntamientos, oficinas de correos, centros médicos, escuelas y bibliotecas. Cuando los informes se publican en Internet, deben tenerse en cuenta las posibilidades tecnológicas de los lectores. Por ejemplo, muchas veces será preferible publicar versiones de texto simple, sin imágenes o formatos complicados, para que los usuarios con conexiones deficientes a Internet puedan descargarlos con mayor facilidad.

XII. SEGUIMIENTO DE LAS CONSULTAS NACIONALES

Examinar con alguna profundidad las decisiones adoptadas por las autoridades tras un proceso de consulta rebasa el ámbito de aplicación de este instrumento. Cabe, sin embargo, destacar que deben tenerse muy en cuenta los resultados de las consultas. Ahora bien, estos resultados no deben atar las manos de las autoridades competentes con poder de decisión. Esto se ajusta al derecho humano de participación, que exige que las opiniones se tengan en cuenta escrupulosa y respetuosamente, pero no entraña la expectativa de que esas opiniones se pongan necesariamente en práctica. Éste es el único enfoque posible en una sociedad democrática en que las autoridades deben encontrar un equilibrio entre las exigencias de los diversos sectores de la sociedad en el contexto de unos recursos finitos y una gama de opciones limitada. También puede ser una protección contra las tendencias mayoritarias, según las cuales las exigencias de las mayorías primarían sobre los derechos y prerrogativas de los grupos minoritarios.

Incluso si las opiniones no se ponen en práctica, siguen siendo un recurso muy útil. Pueden constituir una valiosa fuente de información sobre la capacidad y la voluntad de las comunidades de llevar a cabo la reconciliación y la rehabilitación, así como sobre la asistencia que necesitan. En ese sentido, son importantes para las autoridades en general y para los agentes del desarrollo en particular. Además, las conclusiones de los procesos de consulta han ayudado con frecuencia a las autoridades educativas a diseñar planes de estudio y programas de educación para adultos que promuevan la buena ciudadanía y la reconciliación nacional e intercomunitaria.

Anexo

Resumen

I. Las consultas nacionales: ¿en qué consisten y por qué son importantes?

- Un amplio proceso de consultas a nivel nacional es un elemento fundamental de un enfoque de la justicia de transición basado en los derechos humanos, como han destacado con frecuencia las Naciones Unidas.
- Para que los programas de justicia de transición puedan tener en cuenta las experiencias y determinar las necesidades y derechos de las personas que se han visto afectadas por la opresión o los conflictos del pasado, es necesario que esas personas puedan expresar libremente sus opiniones en un entorno seguro. Un proceso de consultas concienzudo asegurará también un profundo sentido de identificación de la población local con los programas de justicia de transición y promoverá la participación de los interesados. Además, las consultas pueden hacer aportaciones útiles para la formulación de aspectos concretos de los programas de justicia de transición, revitalizar los procesos de paz estancados o aletargados y provocar importantes debates en la comunidad.
- Las consultas nacionales no deben confundirse con las actividades de divulgación. No están concebidas como simples canales de información de una sola vía o meros ejercicios de relaciones públicas. Son, más bien, una forma de diálogo profundo y respetuoso, mediante el cual se brinda a las partes consultadas la oportunidad de expresarse libremente, con el fin de configurar o mejorar la formulación de los programas de justicia de transición. Las consultas deben también distinguirse de los diálogos y debates que se llevan a cabo como parte sustantiva de un programa de justicia de transición.

II. Las consultas nacionales como requisito legal de derechos humanos

- El derecho a ser consultado puede encontrarse en diversos instrumentos de derechos humanos. Está contemplado en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que garantiza el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos; el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo al respeto por las opiniones del niño; y el principio 35 del Conjunto de principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.
- Para que el derecho a ser consultado pueda hacerse efectivo, es necesaria la aplicación de una amplia gama de derechos humanos concomitantes, como la libertad de expresión, de reunión y de asociación.

- La formulación y la aplicación de los procesos de justicia de transición deben respetar y promover la dignidad fundamental de todos los seres humanos, basada en los principios de igualdad y no discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición.

III. El enfoque fundamental de las consultas nacionales

- Un ejercicio bien preparado de consultas nacionales debe tener en cuenta las formas de justicia de transición previstas para un país determinado: las consultas sobre un programa de enjuiciamiento penal pueden parecer muy diferentes en su formulación a las que preceden a un ejercicio de índole no judicial y ser más limitadas.
- Si bien se debe tratar de tener en cuenta los mecanismos de justicia de transición identificados previamente, por ejemplo, en un acuerdo de paz, el proceso de consultas debe estar abierto a otras opciones de justicia de transición que no se hayan previsto originalmente.

IV. La forma de las consultas

- Las consultas que precedieron o coincidieron con las primeras iniciativas de justicia de transición fueron casi todas de índole cualitativa, es decir, que adoptaban formas diversas, como talleres, seminarios, reuniones comunitarias y otras formas de debate organizado y, al mismo tiempo, utilizaban técnicas clásicas de investigación cualitativa, como los grupos de debate, las entrevistas detalladas y la observación de los participantes. Desde entonces, se han utilizado además diversas formas de metodología cuantitativa, la más común de las cuales es la realización de encuestas. Los enfoques cuantitativo y cualitativo no son mutuamente excluyentes y muchos ejercicios de recopilación de datos integran ambos enfoques.

V. Preparación de las consultas: importancia de la sensibilización

- Es esencial que las personas consultadas dispongan de la información necesaria sobre la justicia de transición y comprendan las opciones que tienen ante sí a ese respecto, el propósito concreto de las consultas y el contexto específico en que éstas se realizan, a fin de que puedan expresar sus opiniones con conocimiento de causa y no tengan expectativas falsas o poco realistas sobre los resultados.
- Si bien la labor de sensibilización debe remitirse también a la experiencia de otros países a fin de informar a los consultados de las relativas fortalezas y debilidades de los diferentes mecanismos de justicia de transición, es igualmente necesario insistir en que los programas nacionales de justicia de transición tienen que ajustarse a las circunstancias específicas de cada situación.

- Las actividades de sensibilización deben llevarse a cabo en todos los idiomas pertinentes, incluidos los dialectos locales y las lenguas vernáculas, y tratar de explicar la terminología de la ley y la justicia de transición a las personas consultadas. No obstante, es importante distinguir entre los términos técnicos y los términos sobre los cuales los expertos en consultas desean conocer las opiniones de los consultados.
- La sensibilización puede lograrse mediante la difusión en los periódicos y los medios de radio y teledifusión o recurriendo a medios locales, como el teatro y la dramatización de situaciones. Las actividades de sensibilización deben estar a cargo de especialistas para evitar consecuencias como la repetición del trauma.

VI. ¿Cuándo se deben realizar las consultas?

- Las circunstancias imperantes en un país determinarán la forma y la amplitud de las consultas y el impacto de los resultados. Las consultas serán más productivas si se realizan en tiempos de paz y seguridad relativas y si es posible acceder a las comunidades correspondientes durante un período de tiempo razonable.
- En momentos o lugares de conflicto armado, las actividades para llevar a cabo consultas deben tener en cuenta el efecto del clima de temor o intimidación imperante, y enfrentar los problemas de inseguridad y las dificultades de acceso a las comunidades pertinentes. Las propias consultas pueden incluso agravar el riesgo de las personas y comunidades, por ejemplo, al reunir a la población en lugares peligrosos o alentarla a expresar opiniones que podrían llamar la atención de fuerzas hostiles.
- Es conveniente realizar consultas periódicas durante la puesta en práctica de un programa de justicia de transición, a fin de refinarlo y mejorar su impacto mediante ajustes estructurales.
- Puede ser útil realizar actividades preliminares de exploración, en particular en el caso de las consultas nacionales a gran escala, ya que así se podrían conseguir adaptaciones y mejoras en la metodología de consulta.

VII. ¿Dónde se deben realizar las consultas y cuánto tiempo deben durar?

- El lugar en que se realizan las consultas depende de su objetivo preciso. Puede convenir un enfoque localizado si el objetivo es conocer las opiniones de una comunidad o categoría de víctimas en particular. Las consultas extensas, realizadas en todo el país, tienen también sus ventajas, incluso cuando tratan de conocer la opinión de comunidades que tal vez no hayan sido directamente afectadas por un conflicto. Para determinar el lugar en que deben celebrarse las consultas puede ser útil que éstas vayan precedidas de un ejercicio preliminar de "cartografía", que muestre las pautas seguidas en un conflicto previo.

- Lo ideal sería que los lugares donde se realizan las consultas fuesen neutros. Deben evitarse lugares asociados directa o simbólicamente con un conflicto previo, como los edificios de la policía o del ejército, los edificios gubernamentales o religiosos o los lugares donde se hayan cometido delitos. Es aconsejable elegir los lugares y el momento preciso de su celebración en consulta con los representantes locales de las víctimas o de las demás partes interesadas que vayan a ser consultadas.
- Las decisiones sobre la duración de una consulta dependerán de su finalidad y amplitud, así como de otras consideraciones como el acceso y la seguridad. Los procesos breves permiten mantener la atención muy centrada y evitan la fatiga o pérdida de motivación entre el personal objeto de la consulta. Los procesos más largos, por otra parte, pueden facilitar la aceptación del proceso por los consultados y la maduración de sus puntos de vista y propiciar un refinamiento constante de las metodologías.

VIII. ¿Quién debe realizar las consultas?

- Es preferible que las consultas sean realizadas por expertos independientes que no tengan ningún interés político o institucional en los resultados concretos de la justicia de transición.
- Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desempeñar una función muy importante en la realización de las consultas nacionales ya que pueden ofrecer la garantía de que el proceso se llevará a cabo sobre la base de las normas de derechos humanos y en el respeto de los derechos y la dignidad de las personas consultadas.
- Con frecuencia las consultas son realizadas por ONG e instituciones académicas y de otra índole de carácter internacional. Siempre que sea posible, esas agrupaciones internacionales deben trabajar con las agrupaciones nacionales y locales adecuados y por su conducto, con lo que se respetan las infraestructuras sociales locales, se aprovechan las competencias especializadas pertinentes y se propicia la transferencia de conocimientos especializados.
- A menudo las Naciones Unidas, en particular el ACNUDH y las dependencias de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz, colaboran con los Estados en la formulación y realización de consultas a nivel nacional. Esta colaboración se hace prestando apoyo a las iniciativas y capacidades nacionales y sin tratar de influir en los resultados de las consultas. Además, por lo general las Naciones Unidas no se identifican con opiniones particulares expresadas en ningún ejercicio de consulta.
- Es fundamental coordinar los ejercicios de consulta para que se lleven a cabo de manera eficaz y en respuesta a objetivos precisos, se evite la duplicación, se subsanen las deficiencias de la mejor manera posible y no se imponga una carga excesiva a los grupos e individuos consultados.

- Independientemente de la institución u organización que lleve a cabo las consultas, es esencial que esté dotada de personal experto debidamente cualificado. Este personal deberá estar perfectamente capacitado en todos los aspectos técnicos de su trabajo, así como en lo relativo a las susceptibilidades culturales o religiosas que puedan surgir. Las consultas realizadas a mujeres y niños requieren capacitación y competencias especializadas.

IX. ¿A quién deben dirigirse las consultas?

- En las consultas nacionales deben participar todos los principales interesados, en particular las víctimas y testigos de los cuadros persistentes de abuso y opresión del pasado, las mujeres, los niños y las personas que se encuentran fuera del país, como los refugiados, emigrantes o exilados.
- A veces, no se tiene en cuenta a las mujeres o no se las consulta lo suficiente ni de manera adecuada, por ejemplo, cuando las consultas las realizan hombres o se llevan a cabo en su presencia. Las consultas a mujeres deben ser realizadas por mujeres, sin prisa y respetando plenamente la confidencialidad de las opiniones particulares, teniendo en cuenta al mismo tiempo la estigmatización que puede conllevar el hecho de haber sido objeto de violencia sexual. Un proceso de consultas bien diseñado debería tener en cuenta también que, en gran medida, las mujeres son las forjadoras, guardianas y agentes del cambio en sus comunidades.
- Otro grupo de víctimas que se ha olvidado en muchas consultas de justicia de transición son los niños. Sólo recientemente los ejercicios de consultas han comenzado a prestar atención a sus puntos de vista. Los niños deben ser abordados únicamente por personal especialmente capacitado, y el principio del interés superior del niño debe figurar entre las consideraciones principales del ejercicio. Deben hacerse todos los esfuerzos posibles para no traumatizar de nuevo a los niños ni transmitirles en modo alguno la impresión de que son responsables de los problemas de su país o de encontrar soluciones al respecto.
- También deben tenerse en cuenta las opiniones de las agrupaciones de la sociedad civil que representan a las víctimas o que transmiten de alguna otra forma sus preocupaciones y exigencias. No obstante, es importante garantizar que las agrupaciones de víctimas reflejen realmente las opiniones de las víctimas.
- Entre otros interesados cabe mencionar a los líderes civiles, religiosos y tradicionales, los representantes políticos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de profesionales, los medios de comunicación, los sindicatos y la comunidad empresarial, las fuerzas de seguridad, incluida la policía y el ejército, los demás ex combatientes, los educadores y miembros de instituciones académicas, las misiones

diplomáticas, los representantes de organizaciones internacionales y la comunidad de donantes.

- Las opiniones de los interesados pueden expresarse en otros contextos diferentes de las consultas directas, como conferencias de paz o debates celebrados en talleres, medios de comunicación o en el Parlamento. Las consultas también pueden considerar las conclusiones de los órganos internacionales de vigilancia del respeto de los derechos humanos.

X. Otras consideraciones relativas a la protección durante las consultas

- Las consultas sobre la justicia de transición deben llevarse a cabo de forma que respeten la dignidad de las víctimas y demás afectados por las violaciones de los derechos humanos. Deben realizarse respetando las convenciones sociales y teniendo en cuenta las condiciones culturales locales. Los expertos en la realización de consultas deberán tener un comportamiento apropiado según la cultura local, respetando las convenciones locales sobre cuestiones tales como la alimentación, el vestido y el modo de proceder.
- Deberán tomarse todas las medidas posibles para evitar exponer a personas o comunidades a un riesgo indebido, como la divulgación de sus opiniones particulares. La atribución de opiniones a alguien en concreto deberá basarse en un acuerdo claro relativo a la privacidad y la confidencialidad.
- Es imprescindible que las consultas se celebren en un entorno legal nacional propicio y protector que garantice que las personas no corran el riesgo de ser enjuiciadas por algo que puedan decir.

XI. La preparación de informes sobre las consultas

- El informe sobre un ejercicio de consultas siempre debe reflejar fielmente las opiniones que se han expresado y toda labor adicional de análisis y expresión de opiniones personales debe considerarse con mucha cautela.
- Según los principios de rendición de cuentas, por regla general los informes deberán ser publicados. En general lo correcto será al menos facilitar a las personas consultadas conclusiones específicas o algún otro tipo de observaciones resumidas.
- La publicación no es apropiada cuando un informe saque a la luz resultados parciales o que pueden inducir a error, o cuando haya razones para sospechar que los resultados han sido manipulados o alterados.
- Los informes deben tener en cuenta la capacidad de los destinatarios, por lo que deben ser traducidos a los idiomas locales y distribuidos adecuadamente.

XII. Seguimiento de las consultas nacionales

- Los resultados de las consultas deben tenerse muy en cuenta pero no deben atar las manos de las autoridades competentes con poder de decisión. Esto se ajusta al derecho humano de participación, que exige que las opiniones se tengan en cuenta escrupulosa y respetuosamente, pero no entraña la expectativa de que esas opiniones se pongan necesariamente en práctica.
- Incluso si las opiniones no se ponen en práctica, pueden constituir una valiosa fuente de información sobre la capacidad y la voluntad de las comunidades de llevar a cabo la reconciliación y la rehabilitación, así como sobre la asistencia que necesitan en ese sentido. Como tales, son importantes para las autoridades en general y para los agentes del desarrollo en particular.

ISBN 978-92-1-354116-6



9 789213 541166