

## ¿Qué es la Justicia Transicional?

### Autores:

Mara Gómez Pérez (autora invitada)  
Carlos Galindo

### Ideas clave:

- > La *Justicia Transicional* comprende un conjunto de medidas de diversa índole, que se utilizan cuando el Estado de Derecho se ha fracturado, o cuando se han cometido de manera generalizada o sistemática, graves violaciones a los derechos humanos.
- > Para el diseño de cualquier mecanismo de *Justicia Transicional* hay que determinar previamente: su objetivo; su relación con las instituciones nacionales; el alcance de sus funciones; la fuente de su autoridad; su localización y estructura; la integración de su personal; su financiamiento; así como la supervisión de su desempeño.

Se ha comenzado a discutir en México sobre comisiones de la verdad, tribunales de paz, mecanismos contra la impunidad, medidas de reparación y reconciliación, e incluso leyes de amnistía. Todas estas propuestas pueden englobarse dentro de lo que se conoce como *Justicia Transicional*.

No están claros los orígenes de este término, pero comúnmente se le relaciona con las medidas que se tomaron al finalizar la Segunda Guerra Mundial, orientadas a la persecución y sanción de crímenes de guerra y de *lesa humanidad*. Por ejemplo, la instauración del famoso Tribunal de Nüremberg, o la creación del menos

conocido Tribunal Penal Militar Internacional para el Lejano Oriente.

El concepto de *Justicia Transicional* se relaciona también con la *Justicia Restaurativa* del Derecho Penal, la cual centra la atención en las víctimas y no sólo en el cumplimiento de la ley y en el castigo a los delincuentes. La *Justicia Restaurativa* intenta, sobre todo, reparar los daños causados, ayudar a las víctimas a sobreponerse y orientarlas hacia la sanación y la reconciliación.

La *Justicia Transicional* comprende así, un conjunto no cerrado de medidas de diversa índole, que se utilizan cuando el Estado de Derecho se ha fracturado, o cuando se han cometido, de manera generalizada o sistemática, graves violaciones a los derechos humanos. Con estas medidas se pretende alcanzar uno o más propósitos relacionados entre sí, por ejemplo: conocer la verdad; reparar el daño a las víctimas; reconciliar a la población; restaurar la paz y el Estado de Derecho; recuperar la confianza en las instituciones gubernamentales; y muy especialmente, garantizar que las graves violaciones a derechos humano no vuelvan a ocurrir.

Los cuatro pilares de la *Justicia Transicional* son:

- > Búsqueda de la verdad
- > Obtención de justicia
- > Reparación del daño
- > Garantías de no repetición

### Esquema 1. Función y pilares de la Justicia Transicional

Violaciones graves a  
derechos humanos

**Justicia  
Transicional**

- Búsqueda de la verdad
- Obtención de justicia
- Reparación del daño
- Garantías de no repetición

Estado de  
Derecho

Fuente: elaboración propia.

Debido a la magnitud y a la importancia de los objetivos que se plantea la *Justicia Transicional*, es muy difícil que una sola medida o un solo mecanismo resulte suficiente para conseguirlos. Por ello, es común que se recurra a la combinación de diversas medidas e incluso a varios mecanismos, para atender una determinada situación.

Ahora bien, para el éxito de estos mecanismos se requiere de la combinación de múltiples factores favorables. Por ejemplo, es necesaria la decidida voluntad política del gobierno, así como el apoyo firme de las víctimas y de la sociedad civil. Muy especialmente, es necesario que *el diseño* de las medidas y de los mecanismos se elabore de la forma más adecuada de acuerdo con:

- > las características particulares del país o de la región, y del momento histórico, donde ocurrieron las violaciones graves a derechos humanos; y
- > las fortalezas y debilidades gubernamentales en relación con el derecho a la verdad (incluyendo el acceso a la información pública), el acceso a la justicia (diferenciando entre la *investigación*, la *persecución* y la *sanción* de actos criminales), la posibilidad de reparación del daño, y la existencia de garantías efectivas de no repetición.

Por este motivo estimamos conveniente presentar una síntesis de los aspectos básicos que deben tomarse en consideración al diseñar este tipo de mecanismos, de acuerdo con el documento *Modelos de Justicia: Manual para el Diseño de Mecanismos de Responsabilización Penal para Crímenes Graves*, recientemente publicado por Open Society Justice Initiative (2018). Para mayores detalles sobre el diseño y los resultados particulares de diversos mecanismos se recomienda consultar directamente este manual.

## 1. Objetivo del mecanismo

Es fundamental que, desde el momento en que se decida establecer un mecanismo de *Justicia Transicional*, se visualicen con toda claridad los fines estratégicos que se persiguen, así como el legado que se pretende dejar a la nación (es decir, al Estado en su conjunto). Para ello, pueden plantearse algunas preguntas guía, tales como: ¿Qué legado o repercusiones duraderas debe lograr el mecanismo? ¿Se pretende que explique las causas del conflicto? ¿Se quiere que contribuya a consolidar el Estado de Derecho?

Otras preguntas esenciales son: ¿Cómo se garantizará la protección de los declarantes (víctimas, testigos, etc.)? ¿Serán públicos los trabajos del mecanismo (p. ej. audiencias públicas)? ¿Qué se espera lograr con la publicidad o con la secrecía de los trabajos del mecanismo? ¿Cómo se llevará a cabo la difusión de la información que se obtenga? ¿Cómo se logrará la reparación a las víctimas?

## 2. Relación con las instituciones nacionales

El mecanismo puede estar incorporado al sistema nacional de gobierno o desincorporado totalmente. También puede estar incorporado en unos aspectos y alejado en otros. Incluso se puede incorporar al sistema judicial de otro país.

Por citar un ejemplo muy concreto de las posibles relaciones entre el mecanismo y las instituciones nacionales, cabe preguntarse por el uso de instalaciones. En este sentido, hay que definir si se usarán las instalaciones de la Suprema Corte, de los organismos autónomos de derechos humanos o de alguna otra área del gobierno; o por el contrario, si el mecanismo tendrá su propia infraestructura, presupuesto y personal, y si los recursos y personal serán nacionales o provendrán del apoyo internacional.

La decisión de insertar o no el mecanismo dentro del sistema nacional, tiene que ver con aspectos tales como: la independencia, credibilidad y legitimidad con la que cuenten los órganos nacionales entre la población; la seguridad que el sistema pueda proporcionar a los propios miembros del mecanismo y a los declarantes y aportantes de pruebas; la voluntad política que tengan los órganos nacionales para coadyuvar o no con el mecanismo; la infraestructura que tengan a su servicio los órganos nacionales y su posibilidad real de compartirla; y el conocimiento que tenga el personal de los órganos nacionales respecto de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y delitos graves.

## 3. Alcance de sus funciones

De primordial importancia resulta definir el alcance personal, material, temporal y espacial del mecanismo. Esto es, hay que establecer los cuatro ámbitos básicos de validez de cualquier órgano o institución:

- > **Ámbito personal.** Por ejemplo, hay que definir si se revisarán casos relacionados con miembros de las policías y de las fuerzas armadas; con funcionarios públicos federales, estatales y municipales; y si también se considerarán casos relacionados con particulares, cuando estos hayan actuado en connivencia con autoridades.
- > **Ámbito material.** Por regla general, dentro de la jurisdicción de estos mecanismos se incluyen graves violaciones a derechos humanos y delitos muy graves o de lesa humanidad (desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura, violación sexual, reclutamiento forzado, etcétera). También pueden añadirse otros delitos que tengan especial importancia o significación en el lugar en donde se prevé establecer el mecanismo, por ejemplo, tráfico de armas, trata de personas, tráfico de órganos, tráfico de migrantes, etc.

- > **Ámbito temporal.** Normalmente, estos mecanismos acotan sus trabajos de investigación o de impartición de justicia a situaciones específicas por periodos temporales bien delimitados. Esto es, tienen una competencia que se circunscribe a un rango más o menos amplio entre dos fechas precisas.
- > **Ámbito espacial.** A este ámbito también se le denomina “geográfico”, pues se pueden enfocar los trabajos del mecanismo en alguna parte del territorio, varias regiones, o incluso sobre toda la extensión territorial de un país.

Un mecanismo con alcances demasiado amplios puede crear expectativas poco realistas, abrir posibilidades de obstrucción o incluso, volverse inviable en la práctica. En el sentido contrario, un mecanismo con alcances limitados también puede dar lugar a que no se consigan los efectos deseados por la población.

#### 4. Fundamento o fuente de su autoridad

Al crear un mecanismo de *Justicia Transicional*, resulta crucial pensar en el sostén o la fuente que proporcionará el fundamento para su creación. Por ejemplo:

- > el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas;
- > la Asamblea General de la ONU;
- > el Gobierno del país y la ONU o la OEA (a través de un acuerdo de cooperación);
- > el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del país (de común acuerdo); o
- > el Poder Ejecutivo únicamente (cuando la ley o la Constitución se lo permitan).

Desde luego, un mismo mecanismo puede tener varias fuentes a la vez. Al respecto, cabe considerar que, un mecanismo que derive directamente del Consejo de Seguridad de la ONU probablemente tendrá una relación más distante con los órganos nacionales, pero un mecanismo que sólo tenga su base en órganos nacionales tendrá pocas posibilidades de éxito, toda vez que, si esos órganos hubieran querido y tuvieran la posibilidad real de cambiar la situación nacional, ya lo habrían hecho. En ese sentido, una base mixta podría ser una mejor solución.

En todo caso, la base de autoridad de un mecanismo resulta fundamental, pues de ello depende en gran medida su credibilidad y legitimidad. Además, de su base o fuente depende también la relación que tendrá con el sistema de gobierno nacional.

#### 5. Localización y estructura

En cuanto a la localización del mecanismo, hay ejemplos internacionales que se han ubicado fuera del país, pero

esto suele complicar su trabajo, y de todas formas, han requerido de oficinas dentro del territorio nacional.

Actualmente existe el siguiente consenso entre los expertos en justicia penal internacional: cuando las circunstancias lo permiten, los mecanismos deben tener su sede en el mismo país en donde fueron cometidas las violaciones a los derechos humanos. Esta decisión tiene los siguientes impactos positivos:

- > facilita una mayor apropiación y legitimidad local sobre las investigaciones y los procesos;
- > logra efectos indirectos sobre órganos nacionales, especialmente sobre las instituciones encargadas de investigar, perseguir y sancionar crímenes graves, lo cual fomenta la concreción del Estado de Derecho;
- > permite una mejor y más directa participación de las víctimas, lo que es fundamental cuando se trata de personas de escasos recursos;
- > posibilita una mayor amplitud y profundidad en las investigaciones de los hechos ocurridos;
- > mejora el acceso a la evidencia y a los testigos;
- > asegura que los funcionarios internacionales del mecanismo comprendan mejor el contexto en el que se produjeron los hechos que dieron lugar a esa situación; y
- > es mucho menos costoso.

Ahora bien, ¿qué estructura debe tener el mecanismo? ¿cuántos miembros debe tener? ¿debe estar integrado por uno o por varios órganos? ¿cómo se organizarán los aspectos administrativos del mecanismo (presupuesto, gastos, nómina, rentas, seguros, viáticos, etc.)?

Las decisiones respecto de ubicar o no el mecanismo dentro del territorio nacional, así como el tipo de estructura que éste debe adoptar, dependen en gran medida del objetivo que se persiga y de la complejidad del procedimiento que se determine. Pero también dependen de la seguridad de la que pueda proveerse, tanto a los miembros y al personal del mecanismo, como a las víctimas. Muy especialmente, estas decisiones dependen del apoyo que brinden las instituciones del gobierno nacional, y del presupuesto del que se disponga.

Cabe recordar que, tal y como su nombre lo indica, la *Justicia Transicional* y sus distintos mecanismos se plantean como un ejercicio de transición, es decir, como medidas temporales que pretenden ayudar a un Estado a transitar hacia situaciones de mayor justicia y respeto a los derechos humanos. Los mecanismos de *Justicia Transicional* sólo deben operar por un tiempo determinado, a fin de permitir que, gradualmente, las instituciones ordinarias se fortalezcan y retomem su función.

## 6. Integración de su personal

En la mayoría de los ejemplos internacionales, estos mecanismos se suelen integrar por expertos de diversos países, así sean jueces, fiscales, investigadores, o especialistas en otras materias. Incluso el personal administrativo puede ser de origen multinacional. Esto genera diversos efectos positivos, entre otros:

- > se dota de imparcialidad a un mecanismo que podría polarizar a la sociedad y a las instituciones nacionales, lo cual aumenta la confianza pública y la objetividad de sus resultados;
- > se proporciona experiencia sustantiva en contextos donde los funcionarios locales pueden carecer de conocimientos, como pudieran ser estándares de protección de derechos humanos, derecho penal internacional, o incluso cuestiones operativas tales como logística y seguridad;
- > se ayuda al desarrollo de capacidades locales y a la transmisión de conocimientos.

Por lo general, estos mecanismos se integran por una combinación de expertos internacionales y nacionales (en proporciones muy variadas según los objetivos del mismo). Con esta composición, es crucial implementar procesos que faciliten las buenas relaciones entre los miembros nacionales e internacionales, de forma que se fomente la transmisión de conocimiento, el desarrollo de capacidades locales, y el manejo correcto de cada caso que deba conocer el mecanismo.

## 7. Financiamiento del mecanismo

La manera de allegarse recursos para el funcionamiento del mecanismo y su procedencia, dependen en gran medida de la forma en que se vincule con el sistema de gobierno nacional, así como su fuente o fundamento de autoridad. De este modo, el financiamiento puede tener varios orígenes, por ejemplo:

- > presupuesto público del país para el cual se construye el mecanismo;
- > presupuesto proveniente de algún organismo internacional (esto ya no suele ser tan común dadas las restricciones presupuestales que tienen hoy en día estos organismos);
- > presupuesto de diversos donantes internacionales voluntarios (por ejemplo, otros países, fundaciones y organizaciones de derechos humanos, organismos regionales, etc.);

- > presupuesto derivado de la confiscación de bienes de los perpetradores (aunque esto sólo suele ser una fuente muy parcial de ingresos);
- > una mezcla de todos o algunos de los anteriores (de hecho, ésta forma tiende a convertirse en la opción más común de financiamiento).

Los expertos internacionales recomiendan que, en cualquier caso, se consiga una fuente de financiamiento fija y segura, para evitar problemas de operación del mecanismo. Pero es importante tener en cuenta que, cuando el financiamiento proviene exclusiva o mayoritariamente de una sola fuente, y sobre todo cuando ésta es el propio país en el que se establece el mecanismo, existe el riesgo de que se acentúe la apropiación nacional de las funciones del mecanismo. Esto debe prevenirse a través del establecimiento de medidas legales que eviten ésta y otras intromisiones.

## 8. Supervisión y control

Se debe prever desde un principio la manera en que se supervisará el trabajo del mecanismo. Con este fin, se deben establecer con antelación los procesos de designación y remoción del personal, las normas éticas que regirán el trabajo de sus miembros y los procesos para asegurar su cumplimiento. También deben diseñarse con claridad las estructuras que se encargarán de la rendición de cuentas, tanto en materia de desempeño, como de ejercicio de su presupuesto. En todo esto tiene una importancia capital la relación que guarde el mecanismo con el sistema de gobierno nacional, su fuente de autoridad, así como las dimensiones y la conformación de su estructura.

Las funciones de supervisión y control pueden distribuirse entre los diversos órganos nacionales que de ordinario realizan funciones similares, pero sólo si se confía suficientemente en ellos (lo cual no suele ser la situación más común). Por lo general, en los ejemplos internacionales se establecen sistemas y órganos especiales de supervisión, dentro de las propias estructuras de los mecanismos. Otra posibilidad es dividir la supervisión de las funciones sustanciales y la de las administrativas, y dejar estas últimas a los órganos nacionales o a órganos creados *exprofeso*, en tanto que la supervisión de las facultades sustanciales del mecanismo se le dejan a un órgano internacional ya constituido y de prestigio, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Unión Europea, algún órgano de las Naciones Unidas, u otro organismo internacional similar.

---

### Manual disponible en:

Open Society Foundations (2018). *Modelos de justicia: manual para el diseño de mecanismos de responsabilización penal para crímenes graves*. Nueva York, Estados Unidos.

<https://www.opensocietyfoundations.org/reports/options-justice-handbook-designing-accountability-mechanisms-grave-crimes/es>