



Reparaciones, desarrollo y género

Reparaciones, desarrollo y género

Agradecimientos

La reunión “Reparaciones, desarrollo y género” se celebró en Kampala (Uganda) el 1 y 2 de diciembre de 2010. El encuentro estuvo organizado por ONU Mujeres Uganda con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uganda y de la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD. Estuvo financiado por el Gobierno de la República Federal de Alemania.

Las sesiones estuvieron lideradas por Ariane Brunet, asesora del proyecto, que fue responsable también de redactar la primera versión del informe de la conferencia. También debemos dar las gracias a Jebbeh Forster, Directora del programa en el país de ONU Mujeres Uganda, y a Sarah Brun, de ONU Mujeres Uganda, por haber acogido y organizado la reunión. Gracias también a Sara van Wie, por actuar como relatora, y a Brynn O'Brien, por trabajar en la versión preliminar del informe. Nahla Valji (ONU Mujeres, Nueva York) y Djordje Djordjevic (PNUD/DPCR) colaboraron en diseñar y ofrecer apoyo metodológico durante la reunión, y en ultimar el informe.

La traducción del Manual de consulta de ONU Mujeres ha sido posible gracias a la generosa ayuda de la Agencia Sueca Internacional de Cooperación al Desarrollo (SIDA).

Octubre de 2012

*Toda referencia a “UNIFEM” en este documento debe entenderse como una referencia al “anterior UNIFEM”, una de las cuatro entidades fusionadas en la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres el 21 de julio de 2010, de conformidad con la resolución A/RES/64/289 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

*Toda referencia a la “resolución 1325 y resoluciones subsiguientes” o “cinco resoluciones sobre las mujeres, la paz y la seguridad” de las Naciones Unidas en este documento debe entenderse como una referencia a las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad 1325 (2000); 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009) y 1960 (2010). En el momento de reimpresión de este Manual de consulta en 2014 se habían aprobado dos resoluciones adicionales sobre las mujeres, la paz y la seguridad: 2106 (2013) y 2122 (2013). Los textos íntegros de estas resoluciones se adjuntan como anexos, pero no se han incluido en el texto de esta reimpresión.

Portada: Hogares y comunidades destruidos: las consecuencias de los desplazamientos que provocó el conflicto de Kosovo (1999). Crédito: Foto de las Naciones Unidas/ACNUR/Roger LeMoyné

ÍNDICE

I. Introducción

II. La interacción entre desarrollo y reparación

- A. Reparación
 - i. Definición y comprensión del concepto de reparación
 - ii. Reparación frente a ayuda al desarrollo orientada
 - iii. Reparación y justicia transformadora
 - iv. La reparación como proceso
 - v. Reconocimiento de la responsabilidad del Estado
- B. Correlaciones identificadas
 - i. Responsabilidades del Estado: colaboración y promoción
 - ii. Desarrollo de la capacidad institucional
 - iii. Apoyo a la sociedad civil
 - iv. Asistencia de emergencia
 - v. Cómo superar la falta de recursos
- C. Otras áreas de estudio
 - i. “Responsabilidad indirecta”: terceros Estados, empresas multinacionales y otros actores
 - ii. Justicia integral: Promover la justicia procesal a la par que la justicia reparadora
 - iii. Cómo coordinar las iniciativas de paz y justicia después del conflicto

III. Reparaciones, desarrollo y género

- Resumen del debate: ponencias y sesión del taller
- A. Reparación por delitos sexuales y de género
 - i. Cómo decidir quién tiene derecho a las reparaciones
 - ii. Procesos de registro sensibles al género
 - iii. Selección y prestación de servicios
- B. Otras áreas de estudio
 - i. Los hombres y la violencia sexual y de género
 - ii. Justicia tradicional y cuestiones culturales
- C. Reparaciones, desarrollo y género: correlaciones y sinergias
 - i. Identificación
 - ii. Experiencia en materia de género, tierra, salud y educación
- D. Papel, responsabilidad y financiación de los programas de reparación: actores internacionales y nacionales
- E. Cómo reconocer la responsabilidad del Estado

IV. El papel de las Naciones Unidas en la reparación: de cara al futuro

- A. Coordinación interna de las Naciones Unidas en materia de violencia sexual y de género
- B. Estructuras de financiación
- C. El papel de los actores del desarrollo de las Naciones Unidas

V. Conclusión

- A. Retos
 - B. Colaboración
 - C. Consideraciones
- Observaciones finales del taller

VI. Anexo

- Anexo: Recomendaciones en materia de reparaciones, desarrollo y género
 - A. Recomendaciones de carácter conceptual
 - B. Recomendaciones en materia de planificación política y estratégica
 - C. Integración de la reparación en el contexto del sistema de las Naciones Unidas
 - D. Recomendaciones en materia de programación

“La reparación es la medida de justicia transicional que más se preocupa por las víctimas. Es la que ofrece más posibilidades de compensar a las víctimas. ONU Mujeres insta a aprovechar el nexo que une la reparación y el desarrollo para lograr resultados más duraderos y transformadores para las mujeres cuyos derechos humanos han sido violados durante el conflicto”.

ONU Mujeres, observaciones iniciales

“Es importante que los actores del desarrollo sean conscientes del potencial de los programas de reparación. Para lograr resultados óptimos en las sociedades que han sufrido un conflicto, es imprescindible llevar a cabo una planificación estratégica del desarrollo relacionada con la reparación”.

PNUD, observaciones iniciales

1. INTRODUCCIÓN

El 1 y 2 de diciembre de 2010, ONU Mujeres y el PNUD organizaron conjuntamente un taller internacional sobre reparaciones, desarrollo y género en Kampala, Uganda. El propósito del encuentro era explorar la relación entre la reparación y el desarrollo con el objetivo de contribuir a un debate sobre el papel que desempeñan las entidades de las Naciones Unidas en el diseño y la implementación de reparaciones con justicia de género para las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos.

El taller pretendía iniciar un debate sobre esta cuestión tan compleja, mediante un diálogo interno con las Naciones Unidas. En él participaron profesionales de los derechos humanos y del desarrollo así como un grupo seleccionado de personas expertas del sector de la justicia transicional, para hablar del vínculo entre reparación y desarrollo, identificar los puntos de tensión y las oportunidades que brinda la unión de estos dos campos. También trataron de formular recomendaciones concretas para que en su compromiso por proveer reparaciones, las Naciones Unidas generen un importante valor añadido a los programas nacionales de reparación. El encuentro convocó a participantes de muchos países y diversas regiones geográficas con contextos muy diferentes: desde Afganistán hasta Bosnia, pasando por la República Democrática del Congo, Kenya, Marruecos, Nepal, las Islas Salomón, Timor-Leste y Uganda. Uno de los principales objetivos consistió en identificar la necesidad de establecer un diálogo permanente para abordar y consolidar el derecho a obtener reparaciones, y la capacidad de los Estados para cumplir con ese deber.

La reparación no suele considerarse un sector en el que la implicación de los actores del desarrollo y el acceso a recursos de desarrollo generen un valor añadido. No obstante, la reparación es la medida de justicia transicional que más se preocupa por las víctimas. Es la que más posibilidades ofrece de obtener compensaciones y reconocimiento, y de proporcionar recursos materiales para recuperarse del daño causado. Pese a que el derecho a la reparación está consagrado en el derecho internacional y a que los marcos normativos se han perfeccionado en la última década, el número de políticas coherentes o directrices relativas al ejercicio de este derecho es todavía limitado. Al estar considerada principalmente como una “cuestión de derechos”, la compensación meramente simbólica y

material para las víctimas tiene personas que lo defienden sobre todo en los sectores de la justicia transicional y de los derechos humanos. Esto limita el posible alcance e impacto de este tipo de programas.

Se han destacado algunas de las ventajas de la cooperación, que han recibido el aval de muchas de las personas que participaron en el taller. Los actores del desarrollo, por ejemplo, poseen una valiosa experiencia en la distribución de recursos, sobre todo en contextos sensibles al conflicto. Asimismo, los actores del desarrollo podrían reforzar las capacidades de los profesionales de la justicia y los derechos humanos para aprovechar al máximo los recursos que, de otro modo, serían insuficientes para financiar los programas de reparación, y para aprovechar nuevas fuentes de financiación. Muchos de los países que se recuperan de un conflicto se enfrentan a un doble problema, la pobreza generalizada y las violaciones de derechos masivas, para el que es necesario establecer compensaciones. Las instituciones estatales con capacidad para hacer valer los derechos de los ciudadanos o proporcionar la compensación debida a las víctimas suelen ser escasas o inexistentes. El subdesarrollo puede ser tanto una causa como una consecuencia del conflicto, y las víctimas suelen entender la justicia en términos de justicia social, económica y penal. Será imprescindible desarrollar la capacidad de las instituciones estatales para cumplir con esta obligación, no sólo para prevenir futuros ciclos de conflicto sino también para velar por la eficacia de los programas de reparación.

Además, la colaboración con los sectores de la justicia y del desarrollo contribuye a evitar que los programas destinados a promover la paz siembren nuevos sentimientos de animosidad e injusticia. Por ejemplo, el hecho de asociar la reparación individual con la recuperación económica de las comunidades afectadas por el conflicto permite evitar que en contextos de pobreza generalizada, en los que todas las personas han sido afectadas de una manera u otra por el conflicto, el derecho a la reparación individual genere nuevas divisiones o enemistades dentro de las comunidades. Es especialmente importante coordinar los mensajes que se transmiten a las sociedades que han sufrido un conflicto, para explicar las prioridades de financiación de las que gozan algunos grupos frente a otros. Puede ocurrir, por ejemplo, que en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) de asistencia al conflicto

figuren asignaciones para la reforma del sector de la seguridad, y ninguna relacionada con la reparación. O que los programas de desarrollo ofrezcan incentivos económicos para la reintegración de los excombatientes, y no incluyan a las víctimas civiles entre los beneficiarios.

Adoptar un enfoque más integrado en el diseño de las políticas y los programas de reparación, con un apoyo global a la recuperación económica de las comunidades afectadas, podría ayudar a resolver los problemas de programación y movilización de recursos. Este tipo de enfoques permite mejorar la asistencia orientada a determinados grupos de beneficiarios mediante mecanismos de apoyo como: la microfinanciación, la diversificación de los medios de subsistencia y el acceso a la educación, a la atención sanitaria y a servicios de asesoramiento jurídico gratuitos. También es posible, al mismo tiempo, movilizar los fondos de los planes de reparación local como parte de los esfuerzos generales por ayudar al conjunto de comunidades afectadas, especialmente en lo que respecta a las reparaciones colectivas. Dentro de este marco de debate, el taller sirvió para analizar las oportunidades y los retos que supone coordinar las iniciativas entre los actores humanitarios y de derechos humanos, por una parte, y los actores del desarrollo, por otra.

Por lo tanto, es necesario seguir profundizando en la relación que existe entre la reparación, el desarrollo a largo plazo y los esfuerzos de reconstrucción. Plantear la reparación desde un enfoque que transforme las relaciones de género requiere reconsiderar la relación entre reparaciones y desarrollo, sobre todo en contextos de violaciones de derechos masivas, tanto

para aprovechar los recursos limitados como para coordinar las actividades de ámbitos comunes, con el fin de promover la igualdad de género. El tema de la restitución de tierras, por ejemplo, es un aspecto clave de la reparación. Promover la igualdad de género en este ámbito implicaría modificar las leyes de propiedad y herencia de modo que las mujeres pudiesen beneficiarse de la restitución de tierras, así como utilizar la redistribución y la reforma agraria para corregir las desigualdades en materia de propiedad de la tierra. Además, el impacto transformador previsto o deseado sólo podrá producirse con una estrategia de desarrollo debidamente orientada que incluya, entre otros aspectos, el apoyo a las nuevas propietarias, la infraestructura necesaria, el acceso al crédito, al mercado y a la capacitación, la restitución reparadora de las tierras y otras iniciativas más generales de reforma.

Este informe ofrece un resumen de las ponencias y del vivo debate que entablaron los participantes del taller sobre: el marco jurídico internacional para una reparación centrada en las víctimas, el papel de los actores del desarrollo en contextos de justicia transicional, la relación entre reparación y estrategias de desarrollo orientadas a programas de reparación con perspectiva de género, y las posibilidades de participación de las Naciones Unidas en la reparación sensible al género. Este informe también refleja las preocupaciones y prioridades de los profesionales del desarrollo, de las defensoras y los defensores de los derechos humanos y de los representantes de la sociedad civil en cuanto al desarrollo, la reparación y el papel de las Naciones Unidas. Por último, el informe destaca algunas de las áreas sobre las que se puede seguir debatiendo y que precisan coordinación.



II. LA INTERACCIÓN ENTRE DESARROLLO Y REPARACIÓN

El punto de partida de la reunión se basa en la afirmación de que **el derecho a la reparación y el derecho al desarrollo son dos derechos distintos**. Aunque se trate de derechos distintos, existe la idea cada vez más extendida de que los profesionales del desarrollo y de la justicia transicional necesitan aunar esfuerzos para alcanzar con eficacia sus objetivos comunes de justicia y recuperación.¹

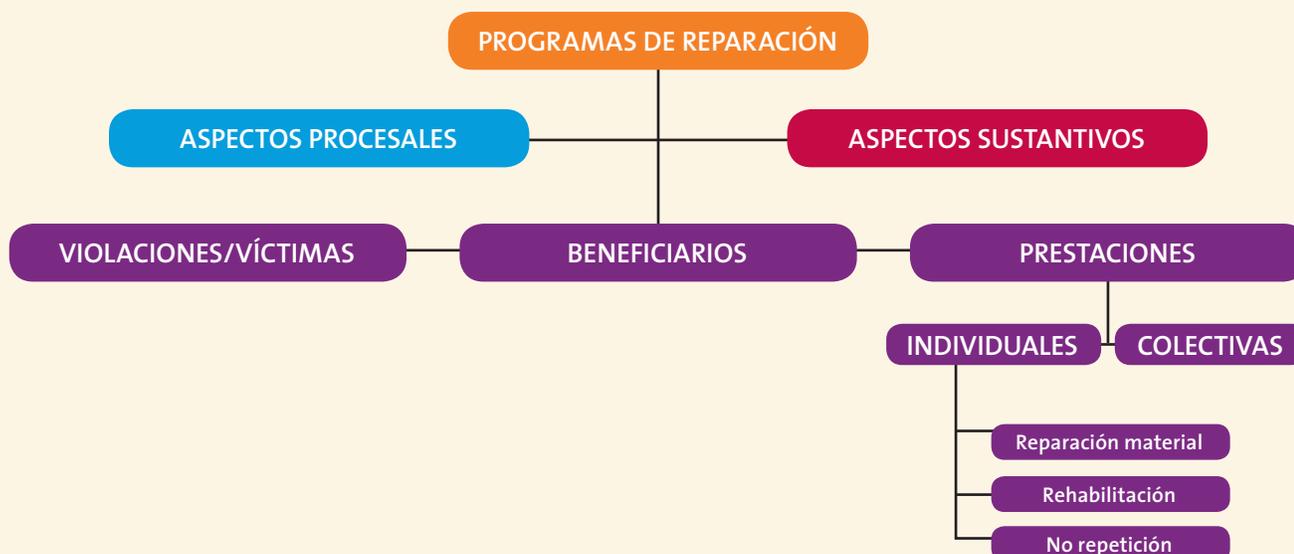
A. Reparación

i. Definición y comprensión del concepto de reparación

Los principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a obtener remedio y reparación destacan las ideas generales del marco jurídico internacional que establece el derecho al remedio y la reparación. De acuerdo con estos principios básicos, los Estados tienen la obligación legal de ofrecer reparación por las violaciones graves que se les atribuye, dado que se les considera responsables de las violaciones ocurridas en tiempo de guerra. Los Estados están también obligados a reparar y compensar a las víctimas cuando los responsables no pueden o no quieren cumplir con sus obligaciones, en particular mediante la adopción de programas de reparación. Los principios básicos de las Naciones Unidas reconocen cinco tipos de reparación:

- 1) La **restitución**: la víctima recupera sus derechos, sus propiedades y su ciudadanía;
- 2) La **rehabilitación**: apoyo psicológico y físico;
- 3) La **compensación**;
- 4) La **satisfacción**: reconocimiento de culpabilidad, disculpas, inhumaciones, construcción de monumentos conmemorativos, etc.; y
- 5) Las **garantías de no repetición**: reforma de las leyes y de las estructuras civiles y políticas que han provocado o fomentado la violencia.

Los distintos tipos de reparación pueden ejecutarse de forma individual y/o colectiva, de forma material y/o simbólica, y en sinergia con otras medidas legales encaminadas a satisfacer las necesidades y demandas de justicia de las víctimas.



Los programas de reparación deberían ser exhaustivos y complejos. Deberían incluir elementos materiales y simbólicos, colectivos e individuales, inmediatos y permanentes, incluir medidas económicas y garantizar el acceso a los servicios básicos.

ii. Reparación frente a ayuda al desarrollo orientada

“El desarrollo no ‘sustituye’ la reparación. Si bien el desarrollo es un derecho de todos, la reparación es un derecho para un subconjunto específico de personas: aquellas que han sido víctimas de violaciones de los derechos humanos. La reparación tiene un valor intrínseco, ya que restituye algo a las víctimas”.

Ruben Carranza, Centro Internacional para la Justicia Transicional

Para los actores del desarrollo, los programas de reparación de contextos posteriores al conflicto se apoyan normalmente en enfoques sensibles al conflicto. En el PNUD, estas prácticas se denominan Prevención de Crisis y de Recuperación.

Los programas de ayuda a la recuperación después del conflicto abarcan los siguientes ámbitos:

1. Medios de subsistencia y recuperación económica. Incluye: la diversificación de los medios de vida, la creación de empleo de emergencia, la creación de microcréditos, la reintegración de los excombatientes, la lucha contra las minas.
2. Gobernabilidad y estado de derecho. Incluye: los procesos de descentralización, el desarrollo de la gobernabilidad local y de las capacidades de las instituciones de justicia y seguridad, la asistencia jurídica gratuita y la concienciación jurídica, la justicia transicional, la seguridad comunitaria, la reducción

de la violencia armada y los esfuerzos de lucha contra la corrupción.

3. Prevención de conflictos. Incluye: el proceso constitucional, la mediación y las alternativas de resolución de litigios, la restauración de la confianza y las iniciativas de reconciliación.

Para adecuar la provisión de reparaciones a las necesidades y capacidades de las víctimas, esta podría complementarse con otras formas de asistencia que prestan las Naciones Unidas como, por ejemplo, la entrega de alimentos (FAO), los servicios de salud (OMS), las oportunidades de educación (UNICEF y UNESCO) y la asistencia a las personas refugiadas y desplazadas (ACNUR).

En cuanto al ritmo y al orden de realización, las intervenciones suelen diseñarse generalmente para la recuperación temprana, la recuperación posterior al conflicto y el desarrollo a largo plazo. La recuperación temprana es el periodo que coincide con el periodo de acción de los actores humanitarios y que sienta las bases para la fase de desarrollo. Generalmente, los contextos de recuperación temprana se refieren al periodo inmediatamente posterior a un desastre natural o conflicto, o al periodo de pervivencia de un conflicto de baja intensidad. La mayoría de las veces, los programas de reparación se llevan a cabo después del conflicto pero hay excepciones. A veces se inician durante la fase de recuperación temprana (un ejemplo reciente es el caso de Túnez) y se prolongan como parte de las estrategias de desarrollo a largo plazo.

	Elementos clave de los programas de reparación	Elementos clave de la ayuda al desarrollo
Objetivos	Reparación de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos	Recuperación después del conflicto y/o reducción de la pobreza
Principios básicos	Respeto de los derechos individuales	Atender las necesidades colectivas (teniendo en cuenta los derechos y las vulnerabilidades individuales, como la edad y las discapacidades)
Productos de tipo de asistencia	Compensaciones simbólicas (disculpas públicas, rehabilitación, etc.) y materiales (restitución de tierras, indemnizaciones, etc.)	Medios de subsistencia, empoderamiento económico, oportunidades de educación, servicios de salud, acceso a la justicia y a otros servicios públicos
Garante de derechos/ proveedor de asistencia	El Estado es el principal encargado de hacer cumplir los derechos y su participación es una condición insoslayable, incluido su reconocimiento de las violaciones y responsabilidades	El Estado es el principal encargado de hacer cumplir los derechos y a menudo un agente clave de la ejecución, pero no está obligado a prestar asistencia
Partes interesadas/ beneficiarios	Las víctimas y sus representantes	Miembros de la comunidad en general y sus representantes

iii. Reparación y justicia transformadora

Después de periodos de atrocidades masivas, los Estados tienen la oportunidad de examinar y reformar los sistemas y las políticas que mantienen arraigadas la discriminación y la marginación de determinados grupos. Los programas de reparación que pretenden resolver tanto las causas como las consecuencias de las violaciones cometidas en tiempos de guerra, así como llevar a la práctica los principios de igualdad de género, no discriminación y participación y empoderamiento de las víctimas, pueden lograr estos objetivos y tener un efecto transformador en las víctimas, las comunidades y los Estados.

Hasta la fecha, sin embargo, el poder de transformación de los programas de reparación ha sido más bien limitado. Inevitablemente, las comisiones de la verdad u otros organismos habilitados emiten recomendaciones que, en la práctica, se ven reducidas a compensaciones individuales limitadas, complementadas en ocasiones con medidas de carácter simbólico. Los estudios demuestran que la mínima compensación individual proporcionada en la mayoría de contextos se invierte en atender las necesidades más inmediatas o en liquidar deudas del pasado, dejando pocos recursos disponibles para paliar las consecuencias a largo plazo del daño físico, mental o material sufrido, o para subsanar las desigualdades que a menudo provocan el impacto de dichos daños o influyen en él. Los sectores de la justicia y de formulación de políticas cada vez tienen más en cuenta esta necesidad de corregir las desigualdades subyacentes, en particular las desigualdades de género que influyen en las causas y consecuencias de las violaciones de derechos, y tienen un efecto transformador. Tanto la reciente sentencia del caso 'Campo Algodonero' de la Corte

Interamericana como el informe anual de 2010 de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, centrado en las reparaciones para las mujeres, exigen que se adopten medidas de reparación sensibles al género y con poder de transformación.

Uno de los obstáculos que impide cumplir con este objetivo es el hecho de que los programas de reparación suelen llevarse a cabo en contextos de violaciones de derechos masivas y de escasez de recursos, lo que dificulta su capacidad para lograr el impacto deseado de transformar, o al menos reparar. Si bien el derecho a la reparación no puede ser derogado, las reparaciones no permiten garantizar por sí solas el derecho de las víctimas a una compensación integral o a su futura recuperación.

Un elemento clave que influye en el potencial transformador de las reparaciones es el modo en que se admiten la participación y la contribución de las víctimas en los procesos administrativos de selección de víctimas y prestaciones, actividades de divulgación y registro, empoderamiento de la sociedad civil y grupos de víctimas, y estrategias de financiación. La participación de las víctimas en estos procesos es fundamental, y por ello es necesario concebir e instaurar programas de reparación sensibles al género y transformadores.

iv. La reparación como proceso

“La justicia es una experiencia. Es tanto un proceso como un resultado. El proceso de justicia puede, para algunas víctimas, ser una parte importante de la reparación”.

Mariana Goetz, *Redress*



Según el derecho internacional, el derecho a la reparación significa dos cosas: conceder a las víctimas el derecho sustantivo a ser compensadas por el daño sufrido y el derecho procesal a obtener reparación y compensación. De acuerdo con esta definición, la justicia tiene tanto que ver con la búsqueda de justicia por parte de las víctimas como con los resultados de las reparaciones. Para que las víctimas puedan ejercer su derecho a la reparación, es fundamental que participen tanto en los procesos de impugnación y demanda como en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las reparaciones.

Su participación no sólo permite elaborar programas sensibles al género y más completos, sino que contribuye a impulsar la participación democrática tan esencial para establecer y desarrollar el estado de derecho en los estados que han sufrido un conflicto, uno de los mayores objetivos de los programas de desarrollo en estas zonas. Pese a que los participantes reconocieron la importancia del papel de la sociedad civil y de los grupos de víctimas en las luchas políticas locales en favor de la justicia y en procesos participativos de éxito, se recalcó el papel clave que deben desempeñar los actores estatales en el proceso a fin de que pueda calificarse verdaderamente de reparación.

Respuestas imaginativas para fomentar la reparación y el desarrollo: el barco donado por las Naciones Unidas a las víctimas congoleñas de violencia sexual

En febrero de 2011, la Oficina Conjunta de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, con la colaboración de ONU Mujeres, donó un barco ballenero a las mujeres de Songo Mboyo. Esta aldea de la República Democrática del Congo fue víctima de una violación masiva ocurrida en 2003, por la que las mujeres han obtenido reparación a través de los tribunales, aunque no se ha materializado todavía. El barco se entregó para atender la petición de las mujeres, como medida provisional para permitirles mejorar sus vidas y transportar sus mercancías a los mercados locales.

Este regalo “es, sin duda, una expresión de compasión y solidaridad de la comunidad internacional para con la devastada población de Songo Mboyo”, declaró Thérèse Boluwa, presidenta de la asociación de víctimas de violencia sexual de Songo Mboyo (AMRS), un grupo de mujeres formado para apoyarse mutuamente y diseñar actividades lucrativas en los años posteriores a la violación masiva perpetrada contra 100 mujeres de su aldea.*

Dada la falta de reconocimiento y de implicación del estado, y pese a que el barco no permite compensar todas las consecuencias específicas de la violación sufrida, esta donación no constituye una reparación. Aún así, ha sido solicitada y recibida por las mujeres de Songo Mboyo como un gran gesto de solidaridad y compensación simbólica. Servirá para ayudar a estas mujeres a conseguir un medio de vida y superar algunas de las consecuencias del perjuicio que han sufrido.

*Extracto del comunicado de prensa del ACNUDH, del 18 de febrero de 2011.

v. Reconocimiento de la responsabilidad del Estado

Uno de los elementos clave de todo programa de reparación, necesario para satisfacer las exigencias de las víctimas, es que el Estado reconozca su responsabilidad.

Durante el debate al que dio lugar esta cuestión, se reconoció que la participación del Estado es un requisito indispensable, y se hizo hincapié en la necesidad de distinguir entre ayuda orientada y reparación, ya que confundir los dos conlleva el riesgo de vulnerar los derechos de la víctima a obtener una plena reparación en el futuro. Los participantes de la conferencia reconocieron el peso moral que supone saber que el Estado asume sus responsabilidades con las víctimas. También se produjo un debate entre los participantes para determinar en qué circunstancias resulta apropiado utilizar el término ‘reparación’.

El debate también se centró en saber lo que implica la ‘responsabilidad y la implicación del Estado’. Por ejemplo: ¿es suficiente demostrar voluntad política para contribuir a la

progresiva realización de este derecho? ¿están obligados a proporcionar recursos los Estados involucrados?, y de ser así, ¿qué proporcionan?, ¿parte o la totalidad de recursos? Asimismo, ¿qué constituye un ‘intento de establecer programas nacionales de reparación’ de acuerdo con los *principios básicos* de las Naciones Unidas? ¿Debe el Estado actuar completamente solo? ¿Qué tipo de asistencia y apoyo pueden proporcionar los actores externos? ¿Qué función mínima ha de desempeñar el Estado para cumplir dicha obligación? Cuando las instituciones del gobierno reconocen el daño pero no están dispuestos a poner los medios para compensar a las víctimas, ¿deben los actores no estatales y las personas encargadas de prestar asistencia impulsar programas de ayuda a las víctimas? También se intentó averiguar qué consecuencias tiene para el cumplimiento del deber del Estado el hecho de que los actores estatales locales participen activamente en las medidas de reparación cuando los actores nacionales carecen de voluntad política.

B. Correlaciones identificadas

Tanto los participantes como los ponentes subrayaron la importancia de basar el desarrollo en los derechos humanos a fin de influir de forma positiva en las reparaciones, a través del fomento de la igualdad de género, de la no discriminación y del empoderamiento de las víctimas. Este planteamiento, que vincula de forma consistente los derechos civiles y políticos con los derechos sociales, económicos y culturales, permite formular objetivos claros relacionados con el empoderamiento socioeconómico de las víctimas, gracias al proceso participativo. El desarrollo basado en los derechos humanos ostenta un poder transformador para las mujeres y las niñas, los pueblos indígenas y otros grupos marginados, que es fundamental para aplicar reparaciones transformadoras, sensibles y justas desde el punto de vista del género.

Los participantes identificaron varias áreas en materia de ejecución de las reparaciones que es posible mejorar gracias al apoyo coordinado de varios actores de las Naciones Unidas. Esto incluye proporcionar asistencia técnica orientada a la formulación y ejecución de políticas de reparación, entre otras cosas, en la redacción de los textos legislativos, el desarrollo de la capacidad institucional, el apoyo a las iniciativas de educación y divulgación de la sociedad civil, y la prestación provisional de asistencia de emergencia para las víctimas. Estas actividades deben además estar vinculadas a programas comunitarios independientes destinados a brindar ayuda específica en ámbitos que tienen en cuenta las necesidades de las víctimas como, por ejemplo, los medios de vida y la recuperación económica, las oportunidades de educación, los servicios de salud y la asistencia jurídica gratuita. También se identificaron iniciativas destinadas a sentar las bases de la reparación tanto si el Estado reconoce su responsabilidad de forma inmediata o no. Estas se detallan a continuación.

i. Responsabilidades del Estado: colaboración y promoción

Como ya hemos subrayado, es importante que los gobiernos permanezcan implicados en los procesos y planes de reparación a través del reconocimiento, la contribución y la prestación directa de recursos. No obstante, las entidades para el desarrollo de las Naciones Unidas gozan de una posición estratégica óptima para incitar a los gobiernos a asumir sus responsabilidades. Esto es así, sobre todo, cuando mantienen buenas relaciones de trabajo con los gobiernos y consiguen incluir estos programas en las estrategias de desarrollo nacional plurianuales (marcos estratégicos integrados, MANUD, etc.), mientras que el Estado, por su parte, vela por los requisitos de adopción de medidas simbólicas.

ii. Desarrollo de la capacidad institucional

Las instituciones que ofrecen servicios sociales a la ciudadanía son las mismas que las que ejecutan los programas de reparación. Exista o no un reconocimiento inmediato por parte del Estado de su responsabilidad por las violaciones de derechos, los actores de las Naciones Unidas pueden recurrir a actividades estratégicas de fomento de la capacidad, a fin de ayudar al gobierno a prepararse para los futuros programas de reparación, sobre todo en lo que respecta a sus capacidades físicas y administrativas. Estas actividades podrían incluir:

1) concentrar los esfuerzos de reconstrucción en las zonas más afectadas por el conflicto, que son también donde existen más demandas de reparación y recuperación;

2) participar de forma continua en las iniciativas de promoción del estado de derecho, también en la prestación de servicios de seguridad, el acceso de las víctimas a la justicia, las medidas de lucha contra la corrupción, a fin de cumplir con la obligación de proporcionar garantías de no repetición, como componente central de las reparaciones;

3) desarrollar las capacidades adecuadas para gestionar las reparaciones, por ejemplo, crear registros estatales, formar personal sanitario especializado y funcionariado público, crear y/o ampliar servicios de banca seguros y accesibles.

Todas estas iniciativas se ajustan al marco de desarrollo y podrían aportar un considerable valor añadido a la ejecución de las reparaciones.

iii. Apoyo a la sociedad civil

Otro posible valor añadido que ofrece la participación de las Naciones Unidas en el proceso de reparación es el apoyo a los grupos de la sociedad civil. Los grupos de la sociedad civil mantienen, desde hace mucho tiempo, relaciones con las víctimas y los grupos de víctimas, a los que proporcionan en ocasiones servicios de asistencia sanitaria, jurídica y psicosocial. También defienden sus intereses en materia de derechos humanos y reparaciones ante el gobierno. Las Naciones Unidas podrían consolidar estas relaciones con la sociedad civil y los grupos de víctimas estrechando los lazos entre dichos grupos y el Estado, en lo que respecta a la elaboración de políticas relativas a la reparación.

Gracias a su capacidad para colaborar tanto con los gobiernos como con la sociedad civil, las entidades de las Naciones Unidas suelen estar en una posición privilegiada para salvar las brechas existentes, dejar aparte los posibles recelos y reunir en una misma mesa de debate a una gran variedad de actores. Se advirtió, sin embargo, de la necesidad de que las Naciones Unidas tengan en cuenta algunos factores de carácter práctico como las barreras lingüísticas, que incluye la terminología y las comunicaciones de las Naciones Unidas. Dichas barreras podrían frenar la participación eficaz de las personas y organizaciones de base que colaboran con las Naciones Unidas.

Asimismo, se estableció una distinción entre consulta y participación informada de las víctimas, es decir, que el proceso de remedio y reparación requiere más que una mera y única consulta a las víctimas. Requiere que las víctimas participen en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las reparaciones. Esto implica que las Naciones Unidas se comprometan de forma continuada a facilitar su participación a lo largo de todo el proceso.

iv. Asistencia de emergencia

Es imprescindible que se asista a las víctimas de violaciones de derechos y crímenes graves, tanto durante como después del conflicto violento. Estas víctimas atraviesan graves dificultades de carácter físico, social, económico y político. Suelen necesitar, entre otras cosas, un acceso a viviendas seguras, fuentes de

alimentación, atención médica de urgencia y terapia psicosocial. La prestación de servicios no debería estar encaminada únicamente a satisfacer las necesidades más apremiantes de las víctimas, sino que podría utilizarse como oportunidad para preparar y empoderar a las víctimas, como titulares de derechos.

Los representantes de las Naciones Unidas facilitaron ejemplos de las iniciativas de desarrollo llevadas a cabo en Liberia y Kenia para atender las necesidades más inmediatas de las víctimas en materia de vivienda, salud, educación y medios de vida. También describieron proyectos de reconstrucción más amplios destinados a alentar a las víctimas. En Afganistán, se observó que debido a la ausencia de un marco de justicia transicional, el desarrollo es la única vía de salida de la que disponen actualmente las entidades para el desarrollo de las Naciones Unidas para llegar a determinadas víctimas.

En Nepal, se creó un 'programa de socorro provisional', actualmente en curso, para atender las necesidades materiales específicas de las familias de las personas asesinadas, desaparecidas o heridas, y para compensar a aquellas que perdieron o sufrieron daños en su propiedad, en los 10 años que duró el conflicto. El programa de socorro compensa a las familias de quienes han sido asesinados o han desaparecido, reembolsa los gastos médicos de las personas heridas y asume los gastos

UNA DE LAS CONSECUENCIAS DE DESVINCULAR LAS ACCIONES DE SOCORRO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS ES LA IMPUNIDAD CONSTANTE DE LAS PERSONAS RESPONSABLES DE LAS VIOLACIONES.

de educación de hasta tres hijos menores de 18 años de personas asesinadas o desaparecidas. No obstante, el programa de socorro no está vinculado a ningún proceso oficial de búsqueda de la verdad ni a ninguna investigación o acción judicial del gobierno sobre las violaciones de derechos que motivaron dicho socorro. Según el gobierno de Nepal, la creación de un programa de reparación completo depende de que se constituya una comisión de la verdad y una comisión independiente de investigación sobre las desapariciones. Una de las consecuencias de desvincular las acciones de socorro de la rendición de cuentas es la impunidad constante de las personas responsables de las violaciones. Otra es la sensación general que tienen las víctimas de que no se ha hecho justicia, en particular, entre las personas que no conocen el paradero de sus familiares desaparecidos o las víctimas de violencia sexual y de género y de torturas, cuyos casos no están contemplados en ninguna de las medidas de socorro.



Un refugio para mujeres víctimas de abuso sexual, en Goma.
Crédito: Foto de las Naciones Unidas/Marie Frechon

v. Cómo superar la falta de recursos

Si bien los gobiernos ofrecen ayuda humanitaria a las comunidades desplazadas y a un número limitado de tipos de víctimas, suelen mostrarse reacios a proporcionar reparaciones, ya que esto supondría reconocer el derecho de un número posiblemente mayor de víctimas a gozar de compensaciones materiales (y simbólicas) por pérdidas y daños más generales. Uno de los motivos más comunes por los que se muestran reacios es que temen el coste económico de los programas de reparación.

Los programas de reparación requieren sin duda una importante inversión de recursos económicos y humanos por parte del Estado. Pero al igual que los programas de desarrollo, los programas de reparación pueden financiarse y administrarse de modo que promuevan objetivos más generales de justicia y empoderamiento. Las comisiones de la verdad de Sudáfrica, Sierra Leona y Timor-Leste, por ejemplo, recomendaron promulgar leyes para gravar a las empresas que se beneficiaron de la represión y de la protección de grupos armados durante el conflicto. En Perú, algunas empresas mineras de las comunidades rurales afectadas por el conflicto se ofrecieron, de forma voluntaria, a pagar un impuesto destinado a cubrir parte de las reparaciones. Ghana recurrió a su condición de país pobre muy endeudado para solicitar a sus acreedores extranjeros que le concediesen utilizar el dinero destinado al pago de la deuda para compensar a las víctimas de violaciones de derechos. En Filipinas, la legislación ha sido redactada de tal forma que los fondos procedentes de los bienes amasados por Ferdinand Marcos durante su dictadura mediante la corrupción se utilizan para financiar las reparaciones. El enfoque adoptado por los Estados partes en el Estatuto de Roma por el que se creó la Corte Penal Internacional propone financiar las reparaciones con los beneficios generados por los crímenes internacionales cometidos contra las víctimas.²

Algunos donantes han contribuido a potenciar la labor emprendida por el gobierno para ejecutar las reparaciones. El Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz facilitó el capital inicial necesario para poner en marcha los programas de reparación en Sierra Leona. El Banco Mundial financió un programa provisional de reparación a cargo de la comisión de la verdad en Timor-Leste así como un programa provisional de socorro impulsado por el gobierno de Nepal. La Unión Europea financió parte de los programas de reparación colectiva de Marruecos, incluido el desarrollo de la capacidad administrativa de las entidades encargadas de ejecutar el programa.

C. Otras áreas de estudio

Asimismo, se identificaron otras áreas que es preciso seguir examinando y estudiando.

i. “Responsabilidad indirecta”: terceros Estados, empresas multinacionales y otros actores

Según los *principios básicos* de las Naciones Unidas, los estados y los individuos declarados responsables de violaciones de derechos y crímenes graves tienen la obligación de reparar los daños causados. Los participantes y ponentes comentaron la posibilidad de incluir en la definición de la responsabilidad en materia de reparación la responsabilidad indirecta y la complicidad de otros estados, empresas internacionales o personas. Se sabe que los actores no estatales, tanto los beligerantes como los mediadores, desempeñan un papel importante en la aparición y prolongación del conflicto, que causa daños graves a las víctimas. Dada las dificultades financieras a las que se enfrentan la mayoría de estados que han sufrido un conflicto, la responsabilidad de los actores no estatales podría proporcionar recursos adicionales, tanto para la reparación como para el desarrollo del estado de derecho y la lucha contra la impunidad.

Sin embargo, el concepto de responsabilidad indirecta no debe servir para eximir a los Estados de sus responsabilidades, sino que debe incluir objetivos para consolidar los programas de reparación y exigir cuentas a todos los responsables, incluso a otros estados y actores no estatales.

ii. Justicia integral: Promover la justicia procesal a la par que la justicia reparadora

Según los participantes, es necesario seguir profundizando en el debate para determinar si el principio de complementariedad es aplicable al deber de proporcionar reparación. El principio de complementariedad es el que permite actuar a la Corte Penal Internacional cuando un Estado-nación no puede o no quiere cumplir con su deber de perseguir a los responsables. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional establece un marco judicial exhaustivo que incluye un fondo fiduciario con una doble función: asistir y reparar a las víctimas. Siendo así, ¿no debería contemplarse que la complementariedad incluya la implementación del marco completo del Estatuto de Roma por parte de los sectores nacionales de la justicia? ¿Existe alguna norma evolutiva en la relación entre justicia procesal y reparadora que permita lograr una justicia integral para las víctimas?

Existen otras preguntas acerca del papel de la comunidad internacional en materia de reparación. Por ejemplo, cuando el Estado no quiere o no puede ofrecer reparaciones, ¿tiene el deber de intervenir la comunidad internacional? Las personas que defienden los derechos humanos insisten en que el Estado tiene, de acuerdo con el derecho internacional, la responsabilidad legal de proporcionar reparaciones. Insisten en que las reparaciones facilitadas por los actores internacionales no permiten satisfacer las exigencias de las víctimas ni ofrecerles garantías de no repetición. Otros, por su parte, consideran que nadie puede hablar en nombre de las propias víctimas, que al haber diferentes contextos, es imposible encontrar una respuesta universal a esta pregunta. Las únicas personas competentes para emitir un

Representante Especial para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales

En 2005, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó la resolución E/CN.4/RES/2005/69 por la que se solicita el nombramiento de un Representante Especial para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. En su informe final, el Representante Especial presentó el marco ‘Proteger, respetar y remediar’, que ha sido acogido con satisfacción por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El marco presentado hace hincapié en el deber del Estado de proteger a las personas contra las violaciones de los derechos humanos y de proporcionar a las víctimas el acceso a recursos tanto judiciales como extrajudiciales.

En 2008, el Consejo de Derechos Humanos renovó el mandato del Representante Especial y solicitó que se elaborase el marco, en particular, que se estudiaran las posibilidades que existen a nivel nacional, regional e internacional para mejorar el acceso a recursos efectivos disponibles para quienes vean afectados sus derechos por las actividades de las empresas, y que se formularan recomendaciones. Con arreglo a esta intención, el Representante Especial presentó, en junio de 2011, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, que fueron aprobados por el Consejo de Derechos Humanos. Los Principios describen la forma en que los Estados y las empresas han de aplicar el marco ‘Proteger, respetar y remediar’ a fin de lograr una mejor gestión de los retos empresariales y de derechos humanos.

juicio a este respecto son los grupos de víctimas de cada contexto particular que requiere reparaciones. Se reconoció que existe una diferencia entre proporcionar reparaciones y solidarizarse con las víctimas de violaciones de los derechos humanos, siendo este último un papel igual de importante para la comunidad internacional.

Aún así, las personas que defienden los derechos humanos sí reconocen la capacidad que tiene la comunidad internacional de proporcionar asistencia a las víctimas y de fomentar la capacidad de los Estados, a medida que estos se van apropiando los programas de reparación. Asimismo, se hizo hincapié en el papel político de las Naciones Unidas como instrumento para incitar a los Estados a remediar y reparar. Esto, sin embargo, no debería restar importancia a la responsabilidad o al papel del Estado. Según los participantes, las decisiones de esta magnitud requieren un debate profundo y de mayor nivel con actores del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional. También es necesario seguir profundizando en lo que engloba exactamente la responsabilidad del estado. Esto incluye formular una definición del concepto, establecer unos umbrales mínimos y aclarar los elementos constitutivos. Por último, el conocimiento de los ejemplos de mejores prácticas relativas al diseño y la implementación estatal de programas y políticas realizados hasta la fecha ayudaría a los Estados a entender su papel.

iii. Cómo coordinar las iniciativas de paz y justicia después del conflicto

Los participantes señalaron la importancia de los procesos de paz para la instauración de las bases de una justicia integral posterior al conflicto. En lo referente a los procesos de paz en particular, la aplicación de los instrumentos jurídicos, como las resoluciones 1325, 1820, 1880, 1888, 1889 y 1960 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, permite garantizar asistencia inmediata para las víctimas de violencia sexual; garantizar la plena participación de las mujeres en todos los procesos de paz, incluidos los relacionados con la justicia; promover objetivos de reparación a más largo plazo, mediante la creación de estructuras jurídicas de lucha contra la impunidad; y afianzar el sector así como reformas más amplias que tengan como objeto ofrecer garantías de no repetición. Los procesos de paz podrían servir también para definir objetivos presupuestarios y formular recomendaciones para los organismos de búsqueda de la verdad y los programas de reparación.

Los participantes también destacaron como tema de importancia la relación entre reparación y programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) para excombatientes,

señalando que los gobiernos y la comunidad internacional se han apresurado en privilegiar el desarme y la desmovilización de los excombatientes, en detrimento de los derechos de las víctimas a la justicia.

En una intervención se señaló que la injusticia de los programas de DDR tiene un sesgo de género, ya que muchas mujeres y niñas vinculadas a las fuerzas combatientes no participan en los procesos de DDR. A esto se suma el hecho de que la comunidad internacional no ofrece asistencia en materia de reparación para las mujeres. En cambio, los recursos van a parar a los combatientes de sexo masculino antes que a los programas de reparación, cuya mayoría de beneficiarios son mujeres, o a facetas del programa que repercutirían positivamente en familias y comunidades.

Se señaló asimismo el riesgo de que los programas de DDR desvinculados de las reparaciones comunitarias e individuales sean insostenibles. En muchos casos, los programas de DDR proporcionan educación, capacitación y otras formas de compensación a los excombatientes. Esto puede provocar que las víctimas se sientan injustamente tratadas, al tener la sensación de que posibles responsables de violaciones de derechos humanos sean recompensados por sus crímenes, mientras las víctimas siguen sufriendo los daños causados por la guerra. Es poco probable, por lo tanto, que estos programas puedan sentar las bases de una reintegración duradera y favorecer la armonía dentro de la comunidad.

Esta difícil relación entre los procesos de DDR y la reparación se complica aún más cuando la violencia es de tipo comunitaria, cuando no existen líneas diferenciadas entre víctimas y agresores, cuando la fractura comunitaria es múltiple y supone un obstáculo para la paz y la recuperación locales. Se advirtió que los esfuerzos emprendidos a corto plazo para restaurar la paz mediante procesos de DDR no deben pasar por alto los intereses a largo plazo de la paz, que requieren una justicia adecuada para las víctimas. De acuerdo con las sugerencias de los participantes, los procesos de DDR no pueden tener prioridad sobre el remedio y la reparación a las víctimas, y la comunidad internacional debería hacer más por combatir la injusticia durante los procesos de paz y después del conflicto, a fin de servir los intereses, a corto y largo plazo, de las iniciativas de consolidación de la paz. La coordinación interinstitucional y la participación de las víctimas serán necesarias para garantizar la paz y evitar que se quebrante la justicia y los derechos de las víctimas, tanto en los procesos de paz como en el periodo inmediatamente posterior al conflicto.

III. REPARACIONES, DESARROLLO Y GÉNERO

Resumen del debate: ponencias y sesión del taller

El primer día de la conferencia se celebró en pleno y se centró en dos sesiones sustantivas:

- » La interacción entre reparación y desarrollo
- » Género, reparaciones y desarrollo

En el segundo día de taller, se dividió a los participantes en tres grupos de trabajo paralelos a fin de poder mantener un debate acerca de las experiencias de sus países. Los grupos fueron los siguientes:

- » Reparación por delitos sexuales y de género
- » Desarrollo justo desde el punto de vista del género relacionado con, y potenciador de, esfuerzos de reparación justos desde el punto de vista del género: centrado en la tierra, la salud y la educación
- » Papel, responsabilidad y movilización de recursos de los programas de reparación: actores nacionales e internacionales

A. Reparación por delitos sexuales y de género

Durante esta sesión, los participantes subrayaron la importancia de que en materia de remedio y reparación se dé prioridad a las necesidades específicas y únicas de las mujeres y niñas, y se colabore con las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de mujeres y las personas, a fin de respetar plenamente el derecho de las mujeres víctimas a gozar de una justicia integral después del conflicto. Se llegó a la conclusión de que los planes de reparación concebidos deben combatir la discriminación por motivos de sexo, clase, etnia, condición económica o identidad cultural, abolir las normas patriarcales y sexistas, y aprovechar

al máximo el poder transformador de las reparaciones. Las reparaciones eficaces, según sostuvieron los participantes, no sólo deben paliar las consecuencias de las violaciones, sino que también deben procurar dismantelar las estructuras discriminatorias que permiten y fomentan la violencia. En el caso de la violencia sexual y de género, las violaciones de derechos son parte de un 'proceso ininterrumpido de violencia' que existe antes, durante y después del conflicto. Las garantías de no repetición relativas a la violencia sexual y de género necesitan que se reformen no sólo las estructuras económicas, políticas y jurídicas del país, sino también las estructuras locales culturales que perpetúan la discriminación y la violencia contra mujeres y niñas.

Los participantes coincidieron en que la reparación debe ser un proceso orientado a las víctimas y liderado por ellas y, como tal, requiere la participación de las mujeres y las niñas en todas las etapas de diseño, ejecución y seguimiento. Las personas encargadas de ejecutar los programas de reparación deben tener bien presente lo que las mujeres y las niñas consideran importante en lo que respecta a la justicia y a las compensaciones para ellas, sus familias, familias ampliadas y comunidades. Asimismo, es importante entender que el contexto cultural de muchas comunidades no ve con buenos ojos la participación de las mujeres, y que las propias mujeres y niñas no están acostumbradas a expresarse abiertamente. Es necesario que las autoridades locales colaboren a fin de garantizar unas normas mínimas de participación femenina que permitan que se las voces de las mujeres y las niñas sean escuchadas. Asimismo, las iniciativas de educación relacionadas con la plena participación de las mujeres y las niñas así como otras acciones comunitarias pueden fomentar la capacidad de mujeres y niñas para colaborar en los procesos comunitarios, actuales y venideros.



Reparaciones por violencia sexual en la RDC

Ponencia de Jessica Neuwirth, ACNUDH

La estrategia integral de lucha contra la violencia sexual en la República Democrática del Congo incluye actualmente un pilar relacionado con la impunidad, en el que se prevén reparaciones para las sobrevivientes de la violencia sexual. Hasta ahora, pese a que se han impuesto algunas condenas por delitos de violencia sexual, las sentencias relativas a reparaciones obtenidas mediante procesos judiciales no han sido todavía ejecutadas.

En 2010, el ACNUDH convocó a un Grupo de Alto Nivel para estudiar las necesidades de reparación de las sobrevivientes de la violencia sexual. El grupo estaba formado por Kyungwha Kang, Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Elizabeth Rehn, Presidenta de la Junta Directiva del Fondo Fiduciario de la CPI para las Víctimas, y el Dr. Dennis Mukwege, del Hospital Panzi de Bukavu (RDC).

El grupo visitó seis comunidades de las distintas regiones del país. En cada una de las localidades, se reunieron con las autoridades gubernamentales locales y provinciales, celebraron audiencias privadas con las víctimas, y organizaron mesas redondas con las ONG, los equipos de las Naciones Unidas y las víctimas. Algunas audiencias se realizaron en grupo, y otras de forma individual. En cada caso, el grupo explicó a las víctimas estar al tanto de lo sucedido. Por lo tanto, las víctimas no tuvieron que volver a contar su historia, sino que se les pidió que expresaran sus necesidades materiales así como su concepto de la justicia. En la mayoría de los casos, las víctimas optaron por volver a contar sus historias (lo que puso en evidencia nuevamente la importancia que tiene para las víctimas el hecho de poder contar y dar a conocer sus vivencias). A fin de no suscitar expectativas, el grupo dejó claro desde el principio que se trataba de un mero ejercicio de recopilación de información, que no desembocaría automáticamente en reparaciones.

Estas fueron las primeras conclusiones del grupo:

- 1) El significado de justicia difiere de una persona a otra.
- 2) En algunos casos, las personas solicitaron un traslado (lejos del lugar donde se desató la violencia o con la finalidad de poder regresar a sus casas).
- 3) Los estigmas graves conllevan daños secundarios (en particular, repercusiones de carácter médico y psicosocial en las mujeres que no pueden mantener a sus hijas e hijos, que han sido expulsadas de las redes comunitarias o proscritas de sus familias).

4) Lo que más preocupa a las víctimas es la salud y la educación de sus hijas e hijos.

5) Las víctimas echaron en falta reparaciones integrales que fuesen señal de reconocimiento y apoyo.

El grupo percibió mayor voluntad política a nivel provincial que nacional.* La máxima prioridad para la mayoría de mujeres es la paz. Las necesidades básicas estaban relacionadas con la salud y la educación, así como con la actividad económica, sobre todo para aquellas personas que fueron excluidas de las redes comunitarias y familiares de apoyo.

En el debate que tuvo lugar después de la ponencia, se destacó lo siguiente:

- » Las personas tienen ideas distintas acerca de lo que significa la justicia. Algunas claman reconocimiento, otras exigen compensaciones, y para muchas otras, las necesidades más urgentes son la restauración de la paz y los servicios básicos.
- » El concepto de reparación varía con el paso del tiempo, p. ej., una vez satisfechas las necesidades de paz y seguridad, pasa a ser más importante la compensación.
- » La superación de los estigmas ocupa un lugar preferente en cualquier programa de reparación colectiva.
- » Es posible que la comunidad internacional tenga que prestar asistencia y/o presionar para garantizar que se ejecuten las sentencias relativas a reparaciones dictadas por los tribunales nacionales.

* Durante las sesiones en pleno, se originó un debate para determinar quién representa al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones. En caso, por ejemplo, de que los actores nacionales se resistan a colaborar en los programas de reparación por razones políticas, y las autoridades provinciales se muestren dispuestas a asumir la responsabilidad y proporcionar reparación, ¿se considera la acción y el reconocimiento de las autoridades provinciales o locales como cumplimiento de las obligaciones de reparación?



Construcción de un centro para la justicia y la paz en Gbarnga, Liberia. Esta nueva iniciativa está siendo financiada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz. Crédito: Foto de las Naciones Unidas/Staton Winter

i. Cómo decidir quién tiene derecho a las reparaciones

Cuando elaboran los programas de reparación, los Estados deciden qué tipo de violaciones de derechos han de ser incluidas en estos programas. Esto suele decidirse en entornos en los que escasean los recursos (humanos, de infraestructuras y económicos). Los ponentes destacaron la necesidad de seleccionar las violaciones en función del daño que hayan producido, a fin de considerar como posibles beneficiarios tanto a las víctimas directas como a sus dependientes o familiares, en particular a las/los huérfanas/os y las viudas. Es necesario llevar a cabo un riguroso análisis generacional y de género para determinar el modo en que la violencia repercute en los hombres, las mujeres, los niños y las niñas, tanto a corto como a largo plazo, que sirva de base a los programas de reparación que van dirigidos a las personas más afectadas por violaciones y crímenes graves.

Los ponentes instaron a considerar si dichas violaciones han resultado en daños importantes para la integridad física, en formas de privación de libertad o en formas de trata de seres humanos, entre las que se incluye: la violencia sexual y de género, la violencia reproductiva, los desplazamientos forzados, la privación de tierras y/o medios de vida, el trabajo forzoso y la esclavitud. Se formularon varias sugerencias para que en la descripción y definición de las violaciones de derechos se tenga más en cuenta la violencia sexual y de género, y se evite la estigmatización. Los participantes propusieron, por ejemplo, centrarse en las reparaciones por ‘malos tratos’, entre los que

podría incluirse la violencia sexual y de género, dentro de una categoría más amplia de víctimas.

En lo referente a la violencia sexual, advirtieron que al crimen inicial se suman posteriormente la estigmatización y el rechazo. Por eso, si bien debemos hacer lo posible por evitar ‘jerarquizar’ el daño o la identidad de las víctimas, cada vez es más común concentrar los pocos recursos disponibles en los programas que dan prioridad a las personas más vulnerables. En Sierra Leona, por ejemplo, el programa de reparación incluye una indemnización provisional urgente de 100 dólares estadounidenses para las personas amputadas, las víctimas de guerra con discapacidades del 50 por ciento o más y las víctimas de violencia sexual.

Los ponentes destacaron la utilidad de llevar a cabo iniciativas previas de búsqueda de la verdad así como un amplio análisis de los rasgos comunitarios para identificar los grupos de víctimas de diferentes contextos. Las comisiones de la verdad no son indispensables para la reparación. No obstante, constituyen una base importante para el remedio y una forma de registrar públicamente los actos de violencia sistemáticos de un conflicto. Sin embargo, los ponentes advirtieron del peligro de establecer ‘jerarquías’ entre las víctimas (anteponer las víctimas de violencia sexual y de género a las viudas de guerra, por ejemplo), dado que el hecho de destacar a determinados grupos por encima de los demás podría generar tensiones innecesarias entre grupos de personas y víctimas, y frustrar el objetivo de las reparaciones. Se destacó la necesidad de aprender de las experiencias de desarrollo sensibles al conflicto a fin de anticipar y evitar problemas.

ii. Procesos de registro sensibles al género

Los procesos de registro que omitan las barreras físicas, sociales y culturales a las que se enfrentan las personas de diferentes edades y sexos no conseguirán plasmar el amplio conjunto de víctimas que merecen una reparación. La participación de las mujeres y las niñas en el diseño de estos programas permitiría adaptar los procesos para que fuesen más receptivos a las cuestiones de género en su modo de tratar cuestiones como la confidencialidad, sortear los obstáculos administrativos discriminatorios y tener en cuenta los problemas relativos a normas probatorias.

Evitar la estigmatización de las víctimas de violencia sexual y de género supone administrar los programas de reparación desde un enfoque creativo. Los procesos públicos de registro, en particular, que categorizan abiertamente las violaciones de derechos, tienden a excluir muchas víctimas de la violencia sexual. Los participantes hablaron de la necesidad de identificar diferentes canales que permitan a las mujeres y niñas acceder a los registros y a los servicios. Los procesos de reparación podrían desarrollarse en los lugares donde se reúnen habitualmente las mujeres y las niñas (como los centros sanitarios locales o las organizaciones de mujeres) a fin de garantizarles una mayor discreción y evitar, de esa forma, una mayor estigmatización de las víctimas. Según la experiencia de los participantes, el hecho de reunir a mujeres para colaborar en proyectos de desarrollo o generación de ingresos es un 'modo seguro' de abordar también asuntos más sensibles.

En materia de registro, las mujeres y las niñas deben superar otros obstáculos administrativos, además de la estigmatización. En primer lugar, las mujeres y las niñas no suelen saber nada acerca de los programas de reparación que pueden beneficiarles, o no entienden la finalidad de este tipo de programas ni los detalles sobre la forma de registrarse. En las acciones de divulgación, se tienen que tener en cuenta los distintos idiomas y niveles de alfabetización de las mujeres y niñas, así como el hecho de que en determinados contextos, su acceso a la esfera pública puede ser limitado. En segundo lugar, la distancia física y los gastos de transporte, hasta y desde los puntos de registro, a menudo impiden a muchas de las víctimas más vulnerables tomar parte en el proceso. En tercer lugar, habrá que valorar concienzudamente los estrictos requisitos relativos a pruebas y documentación (entre ellos, las solicitudes de certificados de defunción, de títulos de propiedad o de documentación médica como prueba de agresiones sexuales) en función del contexto en el que se ejecuta el programa y de la posibilidad de las víctimas de acceder a dichas pruebas. Por último, es necesario proporcionar una capacitación adecuada en materia de derechos humanos al personal administrativo de primera línea y dotarles de métodos sensibles al género para atender a las víctimas. Los profesionales del desarrollo pueden tomar parte activa en cada una de estos ámbitos.

Finalmente, los programas de registro han de reconocer la posibilidad de que las víctimas sigan sufriendo traumas que les impide recuperarse. Por lo tanto, no pueden estar limitados por plazos demasiado apretados.

iii. Selección y prestación de servicios

Al igual que ocurre en otros procesos administrativos, la elección y administración de las prestaciones de un programa de reparación, ya sean materiales o simbólicas, colectivas o individuales, entraña serias implicaciones de género. La elección de los programas y de las prestaciones debería redundar en resultados transformadores. Se debe prestar atención a las formas de reparación y compensación con capacidad para empoderar a las mujeres y niñas, por ejemplo, los programas innovadores de microcrédito, de capacitación empresarial y profesional, y la creación de espacios seguros para las mujeres y las niñas. Asimismo, en lo que respecta a la distribución de beneficios, se deben tener en cuenta los factores que dificultan el acceso de mujeres y niñas a los servicios; hay que evitar que la distribución de prestaciones pueda estigmatizar y poner aún

LOS PONENTES INSISTIERON EN QUE LOS SERVICIOS LOCALES SUELEN SER INADECUADOS. LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO QUE SE CENTRAN EN MEJORAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN PRIMARIA, SIN TENER EN CUENTA LOS SERVICIOS ESPECIALIZADOS QUE REQUIEREN LAS VÍCTIMAS DE EXTREMA VIOLENCIA, NO PERMITIRÁN SATISFACER LOS DERECHOS NI LAS NECESIDADES DE LAS VÍCTIMAS

más en peligro a las mujeres y niñas, y distorsionar la opinión que tiene el público acerca de las reparaciones. Los ponentes recalcaron la importancia de impulsar acciones educativas que permitan crear un contexto adecuado para administrar las prestaciones derivadas de la reparación, a fin de que tanto las víctimas como el personal responsable de su administración y los miembros de la comunidad entiendan el propósito y los objetivos de dichas reparaciones.

Las medidas de rehabilitación implantadas a través de la reparación, como los servicios de salud y la atención médica de emergencia y psicosocial, deberían reconocer las limitaciones de capacidad de las instituciones locales. En muchas ocasiones, las graves violaciones ocasionan daños concretos que requieren una atención especializada, por ejemplo, intervenciones quirúrgicas de fístula en el caso de las víctimas de violencia sexual. Los ponentes insistieron en que los servicios locales suelen ser inadecuados. Las iniciativas de desarrollo que se centran en mejorar el acceso a los servicios de atención primaria, sin tener en cuenta los servicios especializados que requieren las víctimas de extrema violencia, no permitirán satisfacer los derechos

ni las necesidades de las víctimas. Esta es además una de las posibilidades que tienen los actores del desarrollo de contribuir a los programas de reparación mediante el fomento de las capacidades necesarias para prestar los servicios que abarcan dichos programas.

B. Otras áreas de estudio

i. Los hombres y la violencia sexual y de género

El debate acerca del papel de los hombres en la reparación por la violencia sexual y de género gira en torno a dos ideas. En primer lugar, los hombres también sufren violencia sexual durante el conflicto. Se ha prestado muy poca atención a la divulgación y reparación de estas víctimas. En segundo lugar, surgieron varias preguntas en cuanto a la inclusión de los hombres en los procesos de reparación de las mujeres víctimas de violencia sexual. Los participantes trataron de identificar el papel de los parientes masculinos de las víctimas en las acciones de

concienciación y apoyo psicosocial. Integrar a estos hombres en dichos programas podría reducir la estigmatización, ayudar a rehabilitar y curar a las personas y las familias, y contribuir al objetivo general de no repetición.

ii. Justicia tradicional y cuestiones culturales

Cualquier debate acerca de las reparaciones, el género y el desarrollo debe tener en cuenta el contexto cultural. En determinados contextos, la cultura impide el efecto transformador de las reparaciones al excluir a las mujeres y a las niñas, a las personas pobres así como a otros grupos marginados. Como ya se ha dicho, es preciso iniciar un diálogo con las víctimas, sus comunidades y líderes comunitarios, acerca de las cuestiones relativas a la reparación. Deben fijarse unas normas mínimas de participación, y los grupos marginados deben gozar de las capacidades y del espacio que les permita participar plenamente en el proceso. Pero las comunidades son también un

¿Hay cabida para la justicia tradicional en las reparaciones?

Los participantes a la conferencia se interrogaron sobre la posibilidad de incluir las prácticas tradicionales en los programas de reparación. Si bien se reconoció el valor que puede tener en ocasiones la justicia tradicional en lo local, sobre todo en ausencia de otros mecanismos de justicia, se expresó cierta preocupación acerca de ciertas prácticas de justicia tradicional que se basan en acuerdos entre hombres o entre familias y que son susceptibles de quebrantar aún más los derechos de la mujer. Se teme que confiar en la justicia tradicional no permita proteger adecuadamente los derechos de la mujer como persona.

importante espacio de consolidación de la paz y reconstrucción después del conflicto. Los programas de reparación deben estudiar la mejor manera de respaldar las iniciativas locales que han dejado de dañar, marginar o discriminar a las mujeres o víctimas de graves violaciones y crímenes y, a través de ellas, reconstruir las redes sociales que son de importancia vital.

C. Reparaciones, desarrollo y género: correlaciones y sinergias

Se identificaron varias correlaciones entre el desarrollo y la reparación por violencia sexual y de género.

i. Identificación

Es fundamental identificar a las víctimas, las violaciones de derechos sistemáticas, las zonas y necesidades para diseñar y administrar las prestaciones que persiguen objetivos de reparación. Haya o no finalizado el conflicto, la identificación permite reconocer los daños resultantes de las violaciones y puede servir de instrumento importante para establecer correlaciones entre las violaciones de carácter político y civil y las de carácter social y económico. La identificación también puede orientar la prestación de servicios especializados a las víctimas con respecto a violaciones que afectan a la salud, la educación, la tierra y el bienestar. Mediante el apoyo a la identificación y comprensión de las diferencias culturales en cuanto al daño sufrido, las Naciones Unidas podrían ejercer su influencia en las iniciativas actuales de desarrollo y de la sociedad civil destinadas a asistir a las víctimas, y contribuir a poner en sinergia los esfuerzos llevados a cabo en las regiones que han

sufrido un conflicto. Cabe señalar que en muchos contextos, las organizaciones de la sociedad civil ya han emprendido iniciativas de identificación y recopilación que pueden recibir ayuda directa para llevar adelante esta tarea. Las propias Naciones Unidas han realizado importantes acciones de identificación en la República Democrática del Congo, Afganistán y otros países, y posee la pericia y las competencias técnicas necesarias para apoyar este tipo de iniciativas.

ii. Experiencia en materia de género, tierra, salud y educación

Los participantes llegaron a la conclusión de que no todos los equipos en el país disponen de experiencia en materia de género, tierra, salud y educación. Por eso, es necesario identificar a personas expertas en estos temas, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, para conformar reparaciones sensibles al género. Asimismo, los participantes animaron a realizar intercambios Sur-Sur, de gobiernos o de organizaciones de la sociedad civil, a fin de compartir ideas, estrategias y dificultades relacionadas con la ejecución de las reparaciones. Las organizaciones de la sociedad civil y los grupos locales conocen de primera mano las necesidades de las víctimas y el modo en que el conflicto afecta a las relaciones de género, así como a las mujeres y las niñas. Las labores de defensa de los intereses de un grupo son de importancia capital para cualquier proceso de justicia transicional, incluida la creación de comisiones de investigación y comisiones de la verdad, que son parte del remedio y ayudan a adecuar los procesos de reparación.

Estudio de casos nacionales: Uganda

Retos relacionados con la provisión de reparaciones en materia de salud, tierra y educación

Este grupo decidió aprovechar el contexto local de Uganda para examinar la relación que existe entre la tierra, la salud y la educación, y las reparaciones sensibles al género. Aunque el debate se basó en el estudio de caso de Uganda, muchas de las cuestiones planteadas son comunes a los contextos posteriores al conflicto. En particular en aquellos países donde la pobreza es tanto una causa como una consecuencia de la violencia, las víctimas se refieren a las reparaciones en términos de acceso a sus derechos socioeconómicos, que a menudo se relacionan en concreto con la salud, la educación, la tierra y la vivienda.* Este es el caso sobre todo de las mujeres en cualquier contexto de conflicto, que constituyen un grupo casi uniforme de personas marginadas y pobres.

El grupo de Salud, Tierra y Educación, se basó en el caso de Uganda para analizar el modo en que la reparación puede actuar en estos ámbitos. Los objetivos identificados por el grupo de trabajo fueron los siguientes: 1) registrar las sinergias y las diferencias entre desarrollo y reparación, dado que guardan relación con las cuestiones de tierra, salud y educación; 2) determinar el modo en que el desarrollo puede contribuir a la reparación en estos ámbitos (ideas, mejores prácticas y organizaciones punteras); 3) determinar el mejor modo de conectar con las víctimas de graves violaciones a fin de garantizar que tengan voz en la definición de los programas, la ejecución y la supervisión; y 4) formular recomendaciones sobre directrices.

Según las encuestas y las investigaciones, en el contexto del norte de Uganda, las víctimas estiman que la reparación debería incluir lo siguiente:‡

- » un proceso que permita a las víctimas opinar acerca de lo que consideran que está mal;
- » el reconocimiento público por parte del Estado de que lo que se les ha hecho está mal;
- » atención y asistencia a las víctimas para ayudarles a llevar una vida normal;
- » devolver la esperanza y garantizar que el daño no se vuelva a repetir;
- » un trato respetuoso hacia los difuntos (desde su identificación hasta su entierro); y
- » restaurar un clima de confianza después del conflicto.

Acceso a la tierra — presentado por Dyan Mazurana

La mayoría de la población del norte de Uganda vive de actividades agropecuarias, y el 80 por ciento depende de la agricultura de subsistencia. El acceso a la tierra es fundamental para la supervivencia y el sustento de las

personas. Algunas viudas, huérfanas y huérfanos han tenido dificultades para acceder a sus tierras tras la muerte o la desaparición de sus esposos, padres o tutores. En lo que respecta al acceso de las mujeres, niñas y niños a la tierra, los derechos que reconoce la legislación nacional suelen chocar con las prácticas tradicionales. Las viudas, huérfanas y los niños nacidos del conflicto suelen estar privados del acceso a la tierra por ambas ramas de la familia.

Incluso cuando pueden acceder a ella, las víctimas suelen hacer un uso muy limitado de la tierra debido a las violaciones de derechos que han sufrido. Ciertas heridas, por ejemplo, pueden incapacitar a las personas para realizar labores agrícolas. Las viudas, en particular, tienen dificultades para sembrar sus tierras a tiempo, lo que puede redundar en malas cosechas y condenar a la familia a ciclos de pobreza.

Salud — presentado por Victor Ochen

Desde 2005, la red de información de la juventud africana (AYIN) centra su labor en solventar las necesidades médicas más imperiosas (p. ej., operaciones de cirugía reconstructiva, plástica y general), ayudar a las personas con traumas sexuales y proporcionar apoyo psicológico a las víctimas de tortura, mutilaciones y malos tratos.

Estas experiencias han revelado que a la hora de abordar temas como los abusos sexuales, la violación, los desgarros (fístulas) y las enfermedades de transmisión sexual, las mujeres necesitan sentirse en confianza para hablar de sus problemas. El número de violaciones es extremadamente elevado, pero las mujeres se resisten a dar parte de estos delitos. Como nos demuestra la experiencia de la red AYIN, las mujeres víctimas suelen acudir al hospital para tratar un sólo síntoma, y son muy reservadas a la hora de mencionar su ‘principal’ problema, a saber el abuso sexual o la violación.

Las instalaciones públicas que existen actualmente en el norte de Uganda no disponen de los medios para hacer frente a las necesidades médicas de las víctimas. Las instalaciones comunitarias y los hospitales regionales de traslado no gozan de suficiente capacidad o experiencia para tratar a las víctimas de guerra. A esto se suma el hecho de que la asistencia proporcionada por los donantes no ha tenido en cuenta las necesidades sanitarias de las víctimas. Se ha dado prioridad a prestar servicios básicos de salud, eludiendo las necesidades específicas de las víctimas. Esta asistencia se proporciona en ocasiones, pero dentro de unos límites muy específicos. Las víctimas de quemaduras, por ejemplo, necesitan tres meses para recuperarse. Sin embargo, la cobertura prevista en los actuales programas de donantes para la hospitalización de víctimas de guerra no supera los

diez días. Además, las necesidades son de carácter urgente y no pueden estar sujetas a la creación de futuros programas de reparación. Se requieren programas sanitarios inmediatos para que las víctimas puedan sobrevivir.

El conflicto causa muchos problemas psicológicos, sobre todo entre las viudas, las esposas de hombres secuestrados y las hijas y los hijos cuyos padres han desaparecido. Muchas mujeres cuyos familiares murieron en campamentos de personas desplazadas internas dicen que los fallecidos se les ‘aparecen’ de noche preguntándoles por qué no les dieron una sepultura digna.

Educación — presentado por Teddy Atim

Las víctimas de guerra están más expuestas al abandono escolar y pierden su acceso a la educación y las posibilidades de estudiar. Este es el caso particular de aquellas personas que han perdido a sus tutores, de las jóvenes que han vivido un embarazo forzado y de las personas que han dejado de asistir a clase por encontrarse en campamentos de personas desplazadas internas. Las víctimas amputadas no suelen poder ir a la escuela debido a que no llevan prótesis o sufren acoso por parte de profesores y compañeros de clase.

El sistema educativo no se hace responsable de las chicas que han regresado a sus comunidades con una hija o un hijo, y tampoco existen servicios de cuidado infantil que les permitan retomar su escolaridad. Muchas niñas y niños han quedado traumatizados por las experiencias que han vivido durante el conflicto y, por tanto, tienen dificultades para concentrarse en clase, lo que disminuye aún más su rendimiento escolar. El personal docente no está preparado para hacerse cargo de este alumnado.

** Véase por ejemplo el Informe del Grupo sobre remedio y reparación para las víctimas de violencia sexual en la República Democrática del Congo para la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (marzo de 2011); y el informe The Rabat Report: The Concept and Challenges of Collective Reparations (febrero de 2009), del Centro Internacional para la Justicia Transicional.*

‡ Véase el informe Victims' Views on Their Right to Remedy and Reparation: A Report from the Greater North of Uganda (2011), de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos para Uganda.

D. Papel, responsabilidad y financiación de los programas de reparación: actores internacionales y nacionales

Uno de los grupos de trabajo se dedicó a examinar la evolución del papel y de la responsabilidad de los distintos actores respecto de los programas de reparación, y a analizar la financiación de dichos procesos.

Una cuestión esencial que se planteó fue la participación de los actores internacionales, y en particular: ¿quién lidera el proceso?, ¿qué funciones desempeñan los actores nacionales e internacionales?, ¿puede la participación de la comunidad internacional satisfacer las demandas de reconocimiento y justicia de las víctimas?

Los participantes estuvieron de acuerdo sobre la necesidad de ofrecer una definición clara que establezca importantes distinciones entre la reparación, el desarrollo y la asistencia. De ese modo, el elemento simbólico que representa el reconocimiento del daño hecho a la ciudadanía por parte del Estado (por acción u omisión) se incluye de la misma manera que el desarrollo y la asistencia son parte de los procesos que

abordan las violaciones y los graves daños a las víctimas. Para ello es necesario que los planes de reparación vayan más allá de la simple prestación de servicios. Es una invitación clara a que las entidades de las Naciones Unidas colaboren de forma coordinada, sumando sus contribuciones, de acuerdo con sus mandatos respectivos y su papel en materia de justicia transicional, de modo que estos programas se interesen con efectividad por las víctimas y por la responsabilidad del Estado. Asimismo, como principios que confieren a los planes de reparación su potencial y poder transformador, la igualdad de género y la no discriminación han de integrarse en cada uno de los programas de asistencia o reparación.

Los participantes también reconocieron la posibilidad de conducir iniciativas nacionales de desarrollo de programas de salud previos a la reparación, de capacitar al personal y acondicionar las infraestructuras y los servicios a fin de que puedan redundar en futuros beneficios para las víctimas de violaciones y crímenes graves, al prestar servicios que tienen en cuenta sus circunstancias únicas. Deberían emprenderse acciones similares en el sector de los servicios jurídicos y del acceso a la educación.

E. Cómo reconocer la responsabilidad del Estado

La reparación ha de ser parte integrante de la planificación del gobierno, sobre todo en las sociedades en transición. El Estado, respaldado en ocasiones por las Naciones Unidas, ha de garantizar que las víctimas de violaciones y crímenes graves participen plenamente en los procesos de reparación, tanto en su diseño, como en su ejecución, seguimiento y evaluación. Para reconstruir una sociedad viable, las víctimas necesitan que el Estado reconozca, se responsabilice y se disculpe por los daños sufridos. La comunidad internacional debe contribuir y apoyar el desarrollo de capacidades del Estado para que asuma su responsabilidad y actúe en consecuencia. En concreto, los participantes alegaron que las Naciones Unidas y los socios para el desarrollo deben oponerse a cualquier intento por parte del Estado de calificar los programas de desarrollo existentes de 'reparación', como medio para eludir destinar recursos a la reparación. Por lo tanto, los actores del desarrollo han de apostar

por la diferenciación entre desarrollo y ayuda humanitaria, por una parte, y el derecho a obtener remedio y reparación, por otra.

Los participantes convinieron en la necesidad de determinar qué elementos son clave en la obligación que tiene el Estado de cumplir con el derecho a la reparación. Se sugirió la idea de que los Estados realicen un 'esfuerzo serio'. Pero, ¿es eso suficiente? Y de ser así, ¿qué implicaría exactamente ese esfuerzo? ¿Es hacer justicia a las víctimas que todo el impulso para conseguir justicia reparadora y la financiación provenga de la comunidad internacional y no del Estado y de sus propios recursos? Tal y como apuntó uno de los participantes, puede ocurrir que existan recursos disponibles para la reparación, pero que los Estados no estén dispuestos a darles prioridad. En estos casos, ¿cómo determinar si el Estado se ha 'esforzado' efectivamente por proporcionar reparaciones?

IV. EL PAPEL DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA REPARACIÓN: DE CARA AL FUTURO

A. Coordinación interna de las Naciones Unidas en materia de violencia sexual y de género

Los esfuerzos por intentar solucionar los problemas de violencia sexual y de género responden a un proceso interinstitucional. ONU Mujeres y el ACNUDH deben canalizar sus esfuerzos y los de otras entidades, a fin de evitar duplicaciones y optimizar los recursos. Entre otras sugerencias, se propuso mantener conversaciones con los equipos de las distintas instituciones en el país para tratar temas concretos como la violencia sexual y de género, los derechos de las mujeres, los derechos sobre la tierra y la reparación. Estas conversaciones podrían permitir a las instituciones abordar estos temas desde un planteamiento más coherente, gracias a las contribuciones del personal de todos los niveles de las Naciones Unidas. Estas medidas podrían aprovechar la participación de la sociedad civil y de los grupos de víctimas, siendo el contacto y el intercambio de ideas susceptible de beneficiar a ambas partes.

B. Estructuras de financiación

Se señaló que las actuales estructuras de financiación de las Naciones Unidas limitan la capacidad de los estados y de otras organizaciones de desarrollo para prestar asistencia de emergencia y proporcionar reparaciones. En el caso de Sierra Leona, el Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz estableció un plazo de un año para desarrollar un programa de reparación, capacitar al personal, registrar a las víctimas e iniciar la ejecución.³ Estas limitaciones de financiación impiden llevar a cabo una planificación detallada y realizar las acciones de divulgación necesarias para implementar reparaciones con perspectiva y justicia de género. En lo que respecta a la asistencia a las víctimas, las condiciones de financiación de los donantes suelen pasar por alto el tiempo que precisan algunos tratamientos de rehabilitación como, por ejemplo, los que requieren largas estancias en el hospital, varias intervenciones quirúrgicas así como importantes cuidados y seguimiento posoperatorios.

En la actualidad, tanto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como la Organización Internacional para las Migraciones, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, ONU Mujeres y otras instituciones internacionales como el Banco Mundial, apoyan, de una forma u otra, las reparaciones enmarcadas dentro de la programación. Antes de poder adoptar un planteamiento integrado para la reparación, el sistema de las Naciones Unidas ha de dar un primer paso, que incluye: auditar los marcos utilizados para definir los planes de reparación a fin de determinar su validez, evaluar las mejores prácticas de todo el sistema, y proceder a un análisis a fin de encontrar la forma más acertada de garantizar que el desarrollo sensible a las reparaciones incluya un proceso participativo centrado en las víctimas.

Si se quieren establecer vínculos dentro del sistema de las Naciones Unidas para abordar la cuestión de cómo proteger los derechos de las víctimas a obtener remedio y reparación, se podría ofrecer un apoyo aún mayor a los Estados que dudan en cumplir con su obligación, ya que las reparaciones conllevan la necesidad de reevaluar cómo funcionan los servicios de salud, transporte y educación, las cuestiones ligadas al derecho sobre la tierra, las leyes de herencia y los sistemas de contabilidad presupuestaria, para poder impulsar un proceso de reparaciones que defienda los principios de igualdad de género y de no discriminación.

C. El papel de los actores del desarrollo de las Naciones Unidas

Esta reunión trató de destacar la importancia de asociar el desarrollo con un enfoque basado en los derechos humanos. Se propuso crear una comisión interinstitucional coordinada por el ACNUDH para facilitar articular los programas y evitar duplicaciones. La adopción de un enfoque sensible al género en lo referente al remedio y la reparación supone ahondar en las causas y consecuencias de las violaciones de derechos, y puede influir en el sector de los derechos humanos, la justicia y el

desarrollo, al dotar el principio de indivisibilidad de derechos de una perspectiva empírica.

Los participantes también recomendaron analizar los vínculos que existen actualmente entre las sedes de las Naciones Unidas y los equipos en el país, sobre todo en lo relacionado con la financiación a corto plazo y las estructuras de presentación de informes. El proceso de reparación requiere idear proyectos de justicia a través diferentes entidades de las Naciones Unidas, ya sean inmediatos o a corto plazo, para los que es preciso disponer de opciones creativas de financiación, de estrategias de presentación de informes y de métodos de cooperación.

V. CONCLUSIÓN

Gracias a esta reunión, los actores de los derechos humanos, de la justicia transicional y del desarrollo han podido apreciar el poder social y transformador de las reparaciones, y han reconocido la necesidad de garantizar reparaciones con justicia de género.

A. Retos

Se han identificado muchos retos. Estos incluyen:

- » Los problemas que puedan surgir del hecho de considerar 'el desarrollo' como un sustituto de las reparaciones. Esto suele ocurrir cuando las fuerzas políticas tratan de eludir el reconocimiento o la responsabilidad por el daño cometido, o de limitar el alcance de los programas de reparación confundiendo, para ello, los programas de desarrollo con los programas de reparación.
- » Los participantes estuvieron de acuerdo en que, en ausencia de reconocimiento del Estado del daño cometido por acción u omisión durante el conflicto, la prestación de servicios y de ayuda a las víctimas han de considerarse acciones de asistencia y no de reparación. Aunque debe hacerse todo lo posible por atender sin demora las necesidades de las víctimas y trabajar en las reparaciones, el público debe saber que la puesta en práctica de estos programas no puede sustituir ni abolir en modo alguno la obligación que tiene el Estado de cumplir en el futuro con el derecho a una reparación integral.
- » En contextos en los que la violencia sexual y de género conlleva una fuerte estigmatización, es importante tener en mente la posibilidad de que los programas de reparación hagan 'más daño que bien'. En estos contextos, es importante diseñar programas de reparación que minimicen el riesgo de que sus beneficiarios sean identificados como víctimas de la violencia sexual.
- » En contextos en los que existen varias prioridades enfrentadas, es importante no sacrificar las necesidades individuales de las víctimas. El reconocimiento del daño infligido a las personas debe ser un aspecto primordial de cualquier reparación colectiva o programa de desarrollo reparador.
- » Reunir en una misma mesa a actores del Estado, víctimas y asociaciones de víctimas puede ser todo un reto. En ciertos contextos, es preciso convencer a los actores del Estado de su obligación y necesidad de dar prioridad a reparaciones centradas en las víctimas. Las víctimas, por otra parte, deben poder expresarse acerca del diseño de cualquier programa de reparación, por lo que es necesario disponer de espacios seguros para garantizar su participación.
- » Todas las iniciativas deben tener en cuenta la complejidad de las sociedades que emergen de un conflicto, en las que suele haber problemas intergeneracionales, una desigualdad reinante y dificultades para establecer relaciones de confianza entre los distintos actores. Hemos de complementar nuestro estudio de las cuestiones sistémicas y de los procesos de transición con un enfoque a largo plazo, integrado, estratégico y basado en los derechos humanos.

B. Colaboración

Gracias al taller, se han referido muchas oportunidades que permiten a los profesionales de la justicia transicional y del desarrollo trabajar de manera conjunta, aprovechando el potencial tanto de las reparaciones como del desarrollo, y sus relaciones inherentes.

Se han identificado oportunidades concretas de colaboración. Estas incluyen:

- » Cuando un país está todavía en conflicto o no ha emprendido todavía acciones formales de justicia transicional, el único modo de prestar asistencia a las víctimas puede ser mediante la ayuda al desarrollo orientada. En estos casos, es importante que los profesionales del desarrollo colaboren con sus homólogos del sector de los derechos humanos, a fin de incluir en los programas de desarrollo elementos centrados en las víctimas y justos desde el punto de vista del género.
- » La educación de los hombres es un elemento clave de las reparaciones con justicia de género, que permite acabar con el estigma de la violencia sexual. Todo proceso de recuperación temprana o acciones de consolidación de la paz deben involucrar y educar a los hombres.
- » Los procesos de desarrollo basados en los derechos humanos pueden integrar elementos con mayor valor de reparación en las intervenciones. Contribuyen a poner en práctica el principio de no discriminación y de empoderamiento de las víctimas y exigen el compromiso del Estado.
- » Las Naciones Unidas deberían contribuir a propiciar el diálogo continuo entre los profesionales de los derechos humanos y del desarrollo. Se reconoció la importancia de dicho diálogo y la necesidad de involucrar a los profesionales sobre el terreno en los debates que tienen lugar en las sedes de las Naciones Unidas, mientras se elaboran orientaciones.
- » Los procesos de desarrollo pueden ayudar a los Estados y fomentar sus capacidades para asumir su responsabilidad de proporcionar reparaciones.

C. Consideraciones

El taller ha permitido identificar otras consideraciones importantes que requieren un examen a alto nivel. Estas incluyen:

- » ¿Cuáles son los parámetros de la 'reparación' y del 'desarrollo'?
- » ¿Están las medidas de reparación intrínsecamente ligadas al compromiso de financiación del Estado o debe la comunidad internacional contribuir a la financiación de las reparaciones?
- » ¿Es imprescindible que los programas de reparación estén administrados por el Estado para que tengan carácter simbólico y moral?
- » ¿Es conveniente, desde el punto de vista estratégico, presionar a las empresas, las instituciones financieras internacionales y otros partícipes económicos para que aporten fondos a la reparación?
- » Los actores del desarrollo suelen guiarse por la práctica, mientras que los actores de los derechos humanos tienden a guiarse por las normas. Es preciso seguir trabajando para salvar las distancias entre unos y otros, a fin de poder ofrecer programas de reparación centrados en las víctimas. Es preciso desarrollar directrices para apoyar a los profesionales del PNUD que trabajan en contextos de justicia transicional.
- » Los actores de la sociedad civil deben estar más involucrados en la provisión de reparaciones. Los actores de las Naciones Unidas y del gobierno tienen que encontrar el modo de involucrar a los actores de la sociedad civil, que cuentan con la capacidad de dar voz a las comunidades afectadas.

Observaciones finales del taller

Las observaciones fueron formuladas por la Sra. Lwanga, Directora del Programa Regional de ONU Mujeres, quien destacó el carácter único del evento por contar con representantes tanto de las sedes de las Naciones Unidas como de las personas que trabajan sobre el terreno, además de apoyarse en una gran variedad de experiencias nacionales, desde Afganistán hasta Bosnia, pasando por la República Democrática del Congo, Kenya, Marruecos, Nepal, las Islas Salomón, Timor-Leste y Uganda. Gracias a esta excepcional diversidad geográfica, fue una reunión técnica rica en contenidos.

Esta diversidad también planteó ciertas dificultades, debido a que conlleva distintas perspectivas, a pesar de la existencia de un objetivo común, es decir, apoyar y curar a las víctimas de violencia y abusos. Las rivalidades que mantienen las distintas entidades, sus mandatos y formas de interpretar los hechos siguen constituyendo un reto para el sistema de las Naciones Unidas y para nuestra labor.

En su reflexión sobre esta reunión de dos días, la Sra. Lwanga destacó algunos puntos clave, a saber:

Pese a tratarse de la primera reunión e iniciativa que aborda el tema fundamental de las reparaciones, el desarrollo y el género, se ha llegado a un acuerdo común en lo relativo a:

- » proporcionar una definición común y entender el concepto de 'reparación', no sólo como parte integrante del derecho de las víctimas a la justicia, sino como un conjunto de medidas con carácter de restitución, rehabilitación o indemnización, que brindan satisfacción y ofrecen garantías de no repetición;
- » reconocer la complejidad de implementar programas de reparación centrados en las víctimas;
- » saber que a cada parte, es decir, a las víctimas, las comunidades, el Estado, los socios para el desarrollo, la comunidad internacional y sobre todo, las Naciones Unidas, le corresponde desempeñar una función diferente, según ha demostrado el análisis de las funciones de los distintos actores; no obstante, como en todas las iniciativas de desarrollo, las relaciones, las diferencias en las prioridades y los factores políticos tienden a entorpecer el cometido de cada uno;
- » prestar la debida atención a la violencia de género y a la necesidad de contar con programas de reparación sensibles al género que combatan la discriminación por motivos de sexo, detecten las normas y reglas patriarcales, garanticen el fin de la estigmatización, creen un clima de confianza para la participación de las mujeres víctimas y garanticen que no vuelvan a repetirse los delitos.

Los participantes estuvieron de acuerdo en que los dos días de la reunión fueron insuficientes para arrojar luz sobre todos estos temas y lograr un consenso unánime. Por consiguiente, se consideró necesario examinar y estudiar más a fondo varios temas importantes, incluidos los siguientes:

- » las reparaciones por violencia sexual y de género;
- » la apropiación de los programas de reparación por parte de las víctimas, las comunidades y los países afectados;
- » un inventario de las políticas, estrategias y actividades existentes;
- » orientación sobre la reparación de las consecuencias intergeneracionales de violaciones de derechos históricas.

Se ha logrado cierto nivel de consenso en lo relativo a:

- » la importancia de considerar la reparación como parte fundamental e integrante de los programas de recuperación posteriores al conflicto, y de incluirla en las medidas de acceso a la justicia y recuperación;
- » la necesidad de lograr un desarrollo sensible a las reparaciones y de avanzar en esa dirección mediante las siguientes acciones:
 - desarrollar directrices para los profesionales del desarrollo que trabajan en contextos de justicia transicional
 - aprovechar los instrumentos y marcos existentes para incluir la reparación en las agendas, los planes y presupuestos de los gobiernos nacionales y socios para el desarrollo.
 - mejorar la función supervisora y la capacidad de las entidades de las Naciones Unidas para poner en práctica convenciones y protocolos sobre derechos humanos.

¿Qué podemos hacer para seguir avanzando?

La Sra. Lwanga propuso a las entidades involucradas tener en cuenta una serie de acciones de seguimiento de la conferencia:

- i. Realizar un nuevo examen y estudio de las reparaciones a fin de lograr un mayor entendimiento mutuo.
- ii. Adoptar un enfoque común, al menos en el tema del apoyo a las reparaciones por parte de las Naciones Unidas.
- iii. Formar un Grupo de Trabajo Técnico sobre cuestiones de género, reparaciones y desarrollo, tanto en las sedes de las Naciones Unidas como en los equipos en los países que han sufrido un conflicto.
- iv. Desarrollar directrices para la programación y movilización relativas a la reparación en colaboración con la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo, el ACNUDH (líder en materia de justicia transicional), el PNUD y ONU Mujeres.
- v. Asignar a los coordinadores residentes la tarea de entablar un diálogo sobre reparación con los gobiernos nacionales a fin de promover la apropiación del proceso por parte de las víctimas afectadas, las comunidades y los países.
- vi. Organizar una red sobre reparaciones, desarrollo y género, integrada inicialmente por las personas que participaron a esta reunión.

Anexo A: Recomendaciones en materia de reparaciones, desarrollo y género

A continuación se presentan una serie de recomendaciones iniciales que pueden servir tanto para configurar una visión compartida como para adoptar medidas a partir de las relaciones que existen entre género, desarrollo y reparación.

A. Recomendaciones de carácter conceptual

- » El valor añadido que proporciona el hecho de fusionar los recursos de derechos humanos con los del desarrollo. Complementar el apoyo del sector de los derechos humanos a la reparación con el apoyo del sector del desarrollo puede aportar un valor añadido tanto a las reparaciones como a las políticas y los programas sobre desarrollo.
- » La reparación no debe confundirse con el desarrollo. Dicho de otro modo, la ayuda al desarrollo no puede sustituir las reparaciones. Las principales características de la reparación incluyen: el reconocimiento por parte del Estado del daño cometido a las víctimas de graves violaciones y crímenes, el reconocimiento de la complicidad de los actores estatales que han participado en las violaciones de derechos, el reconocimiento por parte del Estado de su obligación y disposición para proporcionar reparaciones de acuerdo a la voluntad de las víctimas.
- » Elemento simbólico de las reparaciones. En situaciones de conflicto continuado o en las que el Estado se niega a reconocer y asumir su responsabilidad por los graves daños y crímenes ocasionados, los servicios proporcionados a las víctimas deberían considerarse como ayuda al desarrollo orientada de las víctimas, y no como reparaciones. Dicha ayuda debe centrarse en atender las necesidades inmediatas de salud, seguridad y justicia de las víctimas, y preparar a las víctimas y a los grupos de la sociedad civil para su futura participación con el gobierno en el tema de la reparación. Pueden emprenderse otras medidas para alentar al Estado a cumplir y asumir su responsabilidad de garantizar a las víctimas de graves violaciones y crímenes su derecho a obtener remedio y reparación.
- » Elemento transformador de las reparaciones. Las reparaciones transformadoras se rigen por principios de no discriminación, igualdad de género y empoderamiento, e incluyen acciones destinadas a resarcir y compensar tanto las causas como las consecuencias de graves violaciones y crímenes.
- » Garantías de no repetición. Establecer garantías de no repetición relativas a la violencia sexual y de género supone reformar no sólo las estructuras económicas, políticas y jurídicas del país, sino también las estructuras locales culturales que perpetúan la discriminación y la violencia contra mujeres y niñas.
- » Centrarse en las víctimas. Para que la reparación pueda centrarse en las víctimas, ha de ser liderada por ellas. La sociedad civil y los grupos de víctimas han de participar en cada una de las etapas de la provisión de remedios y reparaciones. Para que las víctimas puedan ejercer su derecho al remedio y a la reparación, es fundamental

que participen tanto en los procesos de impugnación y demanda como en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las reparaciones. Las estrategias de participación han de tener en cuenta las restricciones culturales y sociales que obstaculizan la participación de las mujeres y niñas.

B. Recomendaciones en materia de planificación política y estratégica

- » Enfoque integrado. Incluir las iniciativas de desarrollo sensibles a la reparación en marcos más amplios como los marcos estratégicos nacionales de ayuda al desarrollo. Facilitar la ejecución de los programas de reparación aprovechando los programas existentes en materia de estado de derecho, recuperación económica y salud.
- » Asociaciones. Garantizar una mayor coordinación entre las entidades y los programas de las Naciones Unidas por medio de un marco común para una programación integrada del desarrollo nacional sensible a la reparación. Permitir al Estado cumplir con su responsabilidad de impulsar políticas y programas de reparación ofreciéndole, por ejemplo, servicios de asesoramiento técnico, y fomentar la capacidad administrativa del Estado para gestionar dichos programas.
- » Apoyo operacional. Aprovechar la amplia experiencia de los actores del desarrollo para ayudar a los gobiernos a administrar los fondos y los programas.
- » Movilización de recursos. Facilitar el acceso a los recursos para financiar el desarrollo no disponibles anteriormente.
- » Sostenibilidad. Aprovechar la continua presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno y la perspectiva a largo plazo para supervisar adecuadamente todas las etapas de la provisión de remedios y reparaciones, y crear mecanismos sostenibles que perduren incluso después de los plazos generalmente contemplados para la asistencia a la justicia transicional. Proporcionar herramientas de seguimiento y supervisión.
- » Estrategias de fin de servicio. Planificar estrategias de fin de servicio para debatir con el gobierno, la sociedad civil y los representantes de las víctimas sobre el modo de mantener vigentes los programas administrados por las Naciones Unidas, para las víctimas con síndrome de estrés postraumático, en particular las sobrevivientes de violencia sexual y de género, a fin de que puedan utilizar estos programas más allá de los plazos generalmente impuestos para la asistencia a la justicia transicional.
- » Acciones de promoción. Alentar a los Estados a incorporar en su legislación nacional las obligaciones derivadas de los tratados de las Naciones Unidas, incluso modificando leyes nacionales y garantizando el acceso a la justicia y a los planes de remedio y reparación.
- » Intercambios periódicos Sur-Sur entre equipos de las Naciones Unidas. Realizar intercambios periódicos entre los equipos de las Naciones Unidas en el país para determinar la mejor manera de diseñar, ejecutar y supervisar las iniciativas

de desarrollo sensibles a la reparación y con justicia de género, en estrecha colaboración con activistas locales de los derechos humanos y grupos de víctimas. Promover intercambios Sur-Sur, de gobiernos o de organizaciones de la sociedad civil, a fin de compartir ideas, estrategias y dificultades relacionadas con las políticas y los programas de remedio y reparación.

C. Integración de la reparación en el contexto del sistema de las Naciones Unidas

- » Organismo de ejecución. Las misiones integradas de las Naciones Unidas y los equipos de las Naciones Unidas en el país deberían ser, en la medida de lo posible, la estructura con presencia en el país encargada de crear programas integrados de reparación, en apoyo al principio de ‘Unidos en la acción’. Esto permitirá aprovechar al máximo la coordinación así como el uso de todos los recursos de derechos humanos y desarrollo disponibles.
- » Coordinación a través del ACNUDH. El ACNUDH es la entidad líder del sistema de las Naciones Unidas en materia de justicia transicional y reparación. En el plano nacional, el ACNUDH actúa como catalizador de la ayuda colectiva para los programas de reparación gestionados por las misiones y los equipos de las Naciones Unidas en el país. El PNUD, ONU Mujeres y las demás entidades de las Naciones Unidas presentes sobre el terreno deben ampliar su apoyo al ACNUDH y a sus socios en sus respectivas esferas de competencia.
- » Marco estratégico y de coordinación. En el ámbito nacional, los programas de reparación deben incorporarse e integrarse en los marcos estratégicos de planificación a largo plazo, siempre que sea posible y, en particular, mediante instrumentos de asistencia de las Naciones Unidas, como por ejemplo: los marcos estratégicos integrados y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). También deberán integrarse en las estrategias generales de desarrollo nacional y consolidación de la paz, como por ejemplo: los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto (PCNA) y en los marcos nacionales para la asistencia, a través del Fondo para la Consolidación de la Paz. La integración de estos programas en marcos estratégicos más generales para el desarrollo posterior al conflicto constituye un instrumento eficaz para la coordinación de las entidades de las Naciones Unidas presentes sobre el terreno. El análisis conjunto y la evaluación de las necesidades facilitará la inclusión de las observaciones relativas a todos los ámbitos de interés (p. ej., las necesidades concretas de los grupos de víctimas, incluidas las de las mujeres, las niñas y los niños y las personas marginadas). El panorama general obtenido mediante este proceso facilitará la adopción de un método estratégico común y orientará las intervenciones programáticas.
- » Incorporación de principios transformadores. Incorporar principios transformadores a la labor que desarrollan las Naciones Unidas antes, durante y después de un conflicto, como paso previo al diseño de programas de reparación.

Los principios de igualdad de género y de no discriminación han de ser promovidos e incluidos en toda la programación nacional, lo que permitirá que los programas de reparación puedan responder debidamente a las personas cuyos derechos han sido gravemente vulnerados.

D. Recomendaciones en materia de programación

- » Aplicar un enfoque sensible al género. Las decisiones administrativas influyen en la perspectiva de género, el poder transformador y el efecto de las reparaciones. Los procesos de remedio, selección de las víctimas y conjuntos de prestaciones, las actividades de divulgación y registro, el empoderamiento de la sociedad civil y de los grupos de víctimas, así como las estrategias de financiación, son elementos cruciales de la reparación y procesos determinados por la dimensión de género. Las cuestiones de confidencialidad y las normas probatorias afectan de manera desproporcionada a las mujeres víctimas, deberían reflejar la participación femenina y fomentarla. Deben llevarse a cabo amplias campañas de divulgación y educación a fin de informar a las víctimas sobre sus derechos a obtener remedio y reparación, y sobre la manera de ejercer ambos derechos. Debería evitarse imponer plazos ajustados para el registro, para evitar excluir de estos procesos a las víctimas que más sufren la estigmatización.
- » La eficacia de los programas de reparación depende de la capacidad a tener en cuenta un espectro más amplio de derechos y necesidades. En determinados contextos, la ejecución de los programas de reparación se beneficia de la adopción de medidas más amplias para la recuperación económica, por ejemplo, de las medidas de protección de los derechos sobre la tierra, o de medidas destinadas a atender las necesidades de salud y educación de las víctimas y sus familias. En algunos escenarios, es imprescindible que existan programas de integridad y lucha contra la corrupción para poder prestar servicios y compensar de manera eficaz a las víctimas.
- » Asistencia orientada al proceso. A fin de garantizar el principio de inclusión, las políticas y los programas de reparación desarrollados con la ayuda de las Naciones Unidas han de centrarse en las víctimas y en el propio proceso de remedio y reparación, y no sólo en los resultados.
- » Importancia del proceso de consulta. Los programas de reparación han de tener en cuenta la realidad propia de las mujeres y niñas que son víctimas de graves violaciones y crímenes, y garantizar la participación de todas las personas que participan de alguna manera en el proceso de reparación. Para ello, los grupos que trabajan por los derechos de las mujeres, los representantes de las mujeres y niñas víctimas y otras asociaciones de víctimas deben tomar parte en la definición de los marcos institucionales, así como en el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas de reparación.
- » Campañas de educación sobre la finalidad y los objetivos de la reparación. Diseñar herramientas educativas que permitan crear un contexto adecuado para administrar las prestaciones de reparación, a fin de que tanto las víctimas como el personal responsable de su administración y los

miembros de la comunidad entiendan el proceso y se impliquen en su implementación.

- » Participación de la sociedad civil y de los grupos de víctimas. Tanto el apoyo a la sociedad civil y a los grupos de víctimas como su participación son fundamentales para lograr reparaciones transformadoras y sensibles al género. Cuando el Estado no reconoce ni asume su responsabilidad por los daños ocasionados, es indispensable apoyar a la sociedad civil en su lucha política por el reconocimiento.
 - » Desarrollo inclusivo de marcos institucionales. La participación de las víctimas, en particular de las mujeres y niñas, en el proceso de divulgación y consulta es fundamental para el desarrollo de los marcos institucionales que regulan el derecho a obtener remedio y reparación.
 - » Reparación individual y comunitaria. Hay que tener presente que en los programas de reparación comunitaria y de ayuda al desarrollo orientada, existe una tendencia a dejar de lado la satisfacción individual de las víctimas. Esto podría atizar las divisiones comunitarias que influyeron en el conflicto y, por lo tanto, alimentar las causas que desencadenaron el conflicto.
 - » Debe establecerse la responsabilidad del Estado y el reconocimiento de su papel en la comisión de graves violaciones de los derechos de las víctimas, a fin de que la reparación pueda compensar a las víctimas, y cumplir con las reivindicaciones de las víctimas. Ante la ausencia de reconocimiento y de responsabilidad por parte del Estado, los esfuerzos internacionales por proporcionar reparación podrían contravenir el derecho de las víctimas a obtener remedio y reparación a la larga.
 - » Para garantizar el éxito de los programas de reparación, es imprescindible preparar a los Estados, es decir, desarrollar sus capacidades, sobre todo en lo relativo a la reconstrucción de las infraestructuras públicas, la promoción del estado de derecho, la inversión y el acondicionamiento de las estructuras administrativas (p. ej., los registros estatales, el sistema bancario, etc.), así como impulsar un mayor diálogo sobre las cuestiones relativas a los derechos humanos.
 - » La identificación de las víctimas, violaciones de derechos sistemáticas, las zonas y necesidades es fundamental para diseñar y administrar los remedios, las reparaciones y ayudas al desarrollo, y debería influir en la prestación de servicios especializados.
- » Es preciso efectuar un análisis de género de las violaciones y de los crímenes y de los perjuicios que de ellos se derivan a corto y largo plazo, que afectan a hombres, mujeres, niños y niñas, a fin de atender debidamente las demandas de remedio y reparación relativas al sexo y a la edad, después del conflicto.
 - » En los programas de reparación y en la programación del desarrollo sensible a las reparaciones, se ha de evitar establecer jerarquías entre las víctimas de graves violaciones y crímenes susceptibles de favorecer a algunos grupos sobre otros, ya que esto podría aislar y estigmatizar aún más a determinados grupos de beneficiarios. Esto es también susceptible de atizar las rivalidades entre grupos y colectivos que pueden ser, en ciertos contextos, las causas subyacentes del conflicto.
 - » Interdependencia entre los programas de DDR y los programas de reparación. Los donantes y las Naciones Unidas no deben abordar los programas de DDR y de reparación de modo aislado, sino de forma coordinada a fin de que ambos gocen de una financiación comparable en términos de cuantía y se ejecuten en los mismos plazos. En el pasado, se han asignado unos recursos de financiación considerables a los programas de DDR en el periodo inmediatamente posterior al conflicto, mientras que las reparaciones a las víctimas no se proporcionan hasta mucho más tarde y reciben, en comparación, menos o ningún apoyo financiero. Tanto la ayuda para la reintegración y rehabilitación de los excombatientes después del conflicto como la ayuda a las víctimas del conflicto han de regirse por los mismos principios. De lo contrario, la comunidad internacional corre el riesgo de transmitir un mensaje erróneo y de alimentar las causas que detonaron el conflicto, ya que parecería recompensar a los que tomaron las armas, mientras se niega a proporcionar las mismas ventajas y el mismo trato a la población civil que ha sufrido las consecuencias de la violencia.

Notas finales

- 1 Naomi Roht-Arriaza y Katharine Orlovsky. *A Complementary Relationship: Reparations and Development*. Informe de investigación del Centro Internacional para la Justicia Transicional (julio de 2009).
- 2 Asamblea General de las Naciones Unidas, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* (modificado por última vez en enero de 2002), 17 de julio de 1998, A/CONF.183/9, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a84.html> [consultado el 18 de agosto de 2011].
- 3 Mohamad Suma y Cristián Correa, *Report and Proposals for the Implementation of Reparations in Sierra Leone* (CIJT, diciembre de 2009).



*Al servicio de las
personas y las naciones*



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres