

Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos

<http://djhr.revistas.deusto.es/>
DOI: <https://doi.org/10.18543/djhr>

ISSN 2530-4275
ISSN-e 2603-6002

No. 16 Year / Año 2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/djhr162025>

The Road from Transitional Justice to Reconciliation El camino de la justicia transicional a la reconciliación

Contents / Índice

The road from transitional justice to reconciliation: reflections and challenges. Introduction to the monograph

Felipe Gómez Isa, Gorka Urrutia Asua & Teri Murphy

I. ARTICLES / ARTÍCULOS

El derecho a la justicia en España (antes y) después de la Ley de Memoria Democrática

Javier Chinchón Álvarez

Irlanda del Norte y justicia transicional: Un proceso de paz incompleto

Nagore Roales Ferreira

Justicia transicional y posconflicto en Irlanda del Norte: desafíos de la memoria y la reconciliación

Sandra Alonso Tomé

Justicia en transición y reconciliación en Chile (1990 – 2025)

Mireya Dávila

Los olvidos de la alternancia: los organismos para investigar los hechos del pasado reciente en México, ¿justicia o simulación?

Sergio A. Vargas Matías

Justicia transicional “desde abajo” como nuevo enfoque para la reconciliación en Colombia

Jair Galindo Velandia

Transitional justice doused in restorative promises: new horizons or old quicksand? A critique of the restorative justice hype promoted by Colombia’s Special Jurisdiction for Peace

Michael Reed Hurtado

Can memory heal the wounds? How dealing with the past in Colombia contributes to reconciliation in transitional contexts

Carlos Gutiérrez-Rodríguez & Pietro De Perini

Grounds for reconciliation: participation and reparations at the Inter-American Human Rights System

Mayra Nuñez Pastor

Taking colonialism seriously. A decolonial approach to international law, transitional justice and the restitution of cultural heritage

Pietro Sullo

The role of the ICC in transitional justice and its contribution to reconciliation in Africa

Ingrid Roestenburg-Morgan

A critical reflection on the preventive approach to transitional justice in the face of sexual violence in the Democratic Republic of the Congo

Carmen Montero Ferrer

An exploration of feminist issues and strategies in the field of transitional justice

Irantzu Mendia Azkue

II. BOOK REVIEWS / CRÍTICAS BIBLIOGRÁFICAS

Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos

DOI: <https://doi.org/10.18543/djhr>

Deusto Journal of Human Rights is included in:
La Revista *Deusto de Derechos Humanos* está incluida en:



FECYT-592/2024
Fecha de certificación: 28 de julio de 2023 (8ª convocatoria)
Válido hasta: 24 de julio de 2025



Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos

No. 16

2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/djhr162025>

Editorial Office / Oficina Editorial

Trinidad L. Vicente (Editor), Deusto Journal of Human Rights
University of Deusto
Pedro Arrupe Human Rights Institute
Apartado 1
48080 Bilbao, SPAIN
E-mail: revista.derechos.humanos@deusto.es
URL: <http://djhr.revistas.deusto.es/>

Copyright

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos is an Open Access journal; which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and reuse in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author; provided the original work and publication source are properly cited (Issue number, year, pages and DOI if applicable) and any changes to the original are clearly indicated. Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

Derechos de autoría

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos es una revista de Acceso Abierto; lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o la persona autora, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado. Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito de la persona titular de los derechos de autoría.

© Universidad de Deusto
Apartado 1 - 48080 Bilbao, ESPAÑA
e-mail: publicaciones@deusto.es
Web: <http://www.deusto-publicaciones.es/>

ISSN: 2530-4275

ISSN-e: 2603-6002

Depósito legal: BI - 1.859-2016

Printed in Spain/Impreso en España

Editor / Directora

Trinidad L. Vicente Torrado (Universidad de Deusto, España)

Editorial Assistant / Asistente editorial

Gustavo de la Orden Bosch (Universidad de Deusto, Bilbao)

Editorial Board / Consejo de redacción

Elaine Acosta (Florida International University, EE.UU.)

Cristina de la Cruz (Universidad de Deusto, España)

Francisco Javier García Castaño (Universidad de Granada, España)

Elvira García (Instituto Tecnológico de Monterrey, México)

Felipe Gómez (Universidad de Deusto, España)

Letizia Mancini (Università degli Studi di Milano, Italia)

Asier Martínez de Bringas (Universidad de Deusto, España)

Encarnación La Spina (Universidad de Deusto, España)

Imanol Zubero (Universidad del País Vasco, España)

Advisory Board / Consejo asesor

Francisco Javier Arellano (Universidad de Deusto, España)

Isabel Berganza (Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Perú)

Cristina Blanco Fdez. de Valderrama (Universidad del País Vasco, España)

Elif Tugba Dogan (Ankara University, Turquía)

Francisco Ferrandiz (Centro Superior de Investigaciones Científicas, España)

M.ª José Guerra (Universidad de la Laguna, España)

Aitor Ibarrola (Universidad de Deusto, España)

Liliana Jacott (Universidad Autónoma de Madrid, España)

Barbara Kail (Fordham University, EE.UU.)

Nadia Lachiri (Université Moulay Ismaïl, Marruecos)

María Oianguren Idígoras (Gernika Gogoratuz, España)

Karlos Pérez de Armiño (Universidad del País Vasco, España)

Carmen Quesada (Universidad Nacional de Educación a Distancia, España)

Rosa M.ª Soriano (Universidad de Granada, España)

Gorka Urrutia (Universidad de Deusto, España)

Fernando Val (Universidad Nacional de Educación a Distancia, España)

Pedro Valenzuela (Universidad Javeriana, Colombia)

Franz Viljoen (University of Pretoria, Sudáfrica)

Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos

No. 16/2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/djhr162025>

Contents / Índice

The road from transitional justice to reconciliation: reflections and challenges. Introduction to the monograph
Felipe Gómez Isa, Gorka Urrutia Asua & Teri Murphy 11

I. ARTICLES / ARTÍCULOS

El derecho a la justicia en España (antes y) después de la Ley de Memoria Democrática
Javier Chinchón Álvarez 23

Irlanda del Norte y justicia transicional: Un proceso de paz incompleto
Nagore Roales Ferreira 53

Justicia transicional y posconflicto en Irlanda del Norte: desafíos de la memoria y la reconciliación
Sandra Alonso Tomé 83

Justicia en transición y reconciliación en Chile (1990 – 2025)
Mireya Dávila 111

Los olvidos de la alternancia: los organismos para investigar los hechos del pasado reciente en México, ¿justicia o simulación?
Sergio A. Vargas Matías 141

Justicia transicional “desde abajo” como nuevo enfoque para la reconciliación en Colombia <i>Jair Galindo Velandía</i>	173
Transitional justice doused in restorative promises: new horizons or old quicksand? A critique of the restorative justice hype promoted by Colombia’s Special Jurisdiction for Peace <i>Michael Reed Hurtado</i>	199
Can memory heal the wounds? How dealing with the past in Colombia contributes to reconciliation in transitional contexts <i>Carlos Gutiérrez-Rodríguez & Pietro De Perini</i>	225
Grounds for reconciliation: participation and reparations at the Inter-American Human Rights System <i>Mayra Nuñez Pastor</i>	247
Taking colonialism seriously. A decolonial approach to international law, transitional justice and the restitution of cultural heritage <i>Pietro Sullo</i>	275
The role of the ICC in transitional justice and its contribution to reconciliation in Africa <i>Ingrid Roestenburg-Morgan</i>	305
A critical reflection on the preventive approach to transitional justice in the face of sexual violence in the Democratic Republic of the Congo <i>Carmen Montero Ferrer</i>	337
An exploration of feminist issues and strategies in the field of transitional justice <i>Irantzu Mendia Azkue</i>	363

II. BOOK REVIEWS / CRÍTICAS BIBLIOGRÁFICAS

Ingrid Roestenburg-Morgan. 2022. <i>The road to reconciliation? Optimizing the legitimacy and efficacy of the International Criminal Court within the African Union and Africa</i> . Louvain-la-Neuve: Larcier Intersentia, Human Rights Research Series 102. 411 p.	385
Rafael Escudero Alday. 2025. <i>Cuando Antígona encontró a Benjamin. Víctimas del franquismo y derecho a la memoria</i> . Madrid: Trotta. 165 p.	391

The road from transitional justice to reconciliation: reflections and challenges. Introduction to the monograph


El camino de la justicia transicional a la reconciliación:
reflexiones y retos. Introducción al monográfico

Felipe Gómez Isa 

University of Deusto. Spain

felipe.gomez@deusto.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7412-4634>

Gorka Urrutia Asua 

University of Deusto. Spain

gorka.urrutia@deusto.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3930-6042>

Teri Murphy 

Ohio State University. USA

murphy.1800@osu.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0995-2529>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3422>

Citation / Cómo citar: Gómez Isa, Felipe, Gorka Urrutia & Teri Murphy. 2025. «The road from transitional justice to reconciliation: reflections and challenges. Introduction to the monograph». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 11-20. <https://doi.org/10.18543/djhr.3422>

Summary: 1. A road from transitional justice to reconciliation?
2. Theoretical foundations of the paradigm of transitional justice.
3. From transitional justice to reconciliation. What the cases say. Final considerations. References.

Abstract: This contribution addresses the core elements when approaching post violent contexts in which societies confront the legacies of gross and systematic human rights violations. Starting from the theoretical framework of transitional justice and focusing on the relationship between the four pillars of truth, justice, reparation, and guarantees of non-repetition, highlights the

central role that victims must play in both Transitional Justice and reconciliation initiatives, an aspiration that is often proclaimed but unevenly realized.

Key words: human rights, transitional justice, reconciliation, violence, victims.

Resumen: Esta contribución recoge los elementos clave de contextos de post violencia en los que las sociedades se enfrentan a las secuelas de violaciones graves y sistemáticas de derechos humanos. Partiendo del marco teórico de la justicia transicional y centrándose en la relación existente entre los cuatro pilares de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, resalta el papel central que deben desempeñar las víctimas tanto en la justicia transicional como en las iniciativas de reconciliación. Una aspiración que a menudo se proclama, pero que se materializa de forma desigual.

Palabras clave: derechos humanos, justicia transicional, reconciliación, violencia, víctimas.

1. A road from transitional justice to reconciliation?

Over the past several years, the Transitioning from Violence project, supported by the Mershon Center for International Security Studies at Ohio State University, has been traveling an intellectual and policy-relevant road to better understand how societies move through transitional justice toward reconciliation. Earlier workshops helped map the terrain and identify shared points of comparison. A seminar held at the University of Deusto in June 2024 marked a new stretch of this journey, one in which the contours of the landscape came into sharper focus as scholars and practitioners from multiple regions introduced new cases and perspectives.

This Special Issue grows out of the conversations initiated along this road. It carries the same title as the seminar, "The road from transitional justice to reconciliation," and invites readers to reflect on the paths, detours, and intersections that emerge when societies confront the legacies of gross and systematic human rights violations.

The main goal of this Special Issue is to collectively reflect on the ways in which transitional justice can (and cannot) contribute to reconciliation in societies that have suffered gross and systematic violations of human rights in the context of violent conflict. Drawing on theoretical frameworks developed in the field of transitional justice, the contributions focus particularly on the relationship between the four pillars of transitional justice -truth, justice, reparation, and guarantees of non-repetition- in several case studies, as well as on cross-cutting issues.

2. Theoretical foundations of the paradigm of transitional justice

What is known as transitional justice, or justice of transition, has developed vertiginously over the last three decades, becoming a fertile field for rich and thriving academic reflection (Kritz 1995, Minow 1998, Hughes et al. 2007, Roht-Arriaza & Mariezcurrena 2006),¹ the emergence of NGOs and research and consultancy centers,² the

¹ There is also a journal dedicated exclusively to the field of transitional justice, *International Journal of Transitional Justice*.

² One of the centers of reference is the International Center of Transitional Justice, with its central branch in New York, and offices in places as diverse as Cape Town, Brussels, Jakarta, Katmandu, Kinshasa, Beirut, and Bogotá. See www.ictj.org. Likewise,

growing attention on the part of the international community,³ and the adoption of increasingly sophisticated legal and institutional standards, both domestic and international (Gómez Isa 2007). The contexts in which the mechanisms of transitional justice operate are often extremely complex situations in which political and opportunistic considerations frequently take priority, and the categorical successes that can be held up are few.

Despite this, what is certain is that in both academic and political circles there is an increasing sense of “inevitability” in terms of turning to transitional justice mechanisms in order to tackle the process of democratic transition after an authoritarian or dictatorial period or when emerging from a conflict riddled with grave and systematic violations of human rights. In this sense, we can assert that at least to a certain extent transitional justice has had some “epistemic success”—it is placed at the center of discussions on processes of political transition and conflict resolution and there is a certain recognition of its usefulness in dealing with uncomfortable legacies of the past.

Paradoxically, this relative epistemic success has been accompanied by a “scant advance in the theory” (de Greiff 2009) of transitional justice, which means that we still cannot properly speak of a new conceptual paradigm. We are still hostages of an episodic, partial, and very fragmented theoretical construction. This construction began in the 1980s in the heat of the transitions to democracy in the Southern Cone⁴; continued with the cases of conflict-resolution following the extremely prolonged conflicts in Central America; reached its pinnacle in South African post-apartheid; and has recently been extended to other contexts in Africa and Asia (Elster 2004). This particular evolution helps to explain why both the basic conceptual tools and the mechanisms of application of transitional justice have continued to evolve as they have been applied in new cases and in new contexts—revealing one of the inherent characteristics of transitional justice, its “versatility”. The norms and mechanisms of transitional justice cannot be absolutely uniform and monolithic; they must be sufficiently

there are also the Oxford Transitional Research Group, the Transitional Justice Institute of the University of Ulster in Ireland, and the Center for the Study of Violence and Reconciliation in Cape Town, South Africa.

³ Proof of this growing interest is the study of the Secretary-General of the United Nations (2004).

⁴ Some date the beginning of the field back to the period immediately following the Second World War, when mechanisms of transitional justice were applied in connection with the Nuremberg and Tokyo prosecutions and in reparation policies in France and post-fascist Italy. See Capellà (2009).

versatile and flexible in order to adapt to the distinct, complex, and varied circumstances in which they must necessarily operate.

Likewise, the experience of transitional justice to date shows that those who have designed and steered the processes of transition have normally been political actors with an agenda and interests that they wish to preserve and protect above all else. Such actors generally count on a power structure that supports their aspirations. Despite the fact that we have legal standards in the field of transitional justice that are increasingly elaborate and bearing a certain degree of coercion, we must recognize that in general it has not been these standards leading the way. Instead, the different actors involved have attempted to accommodate their interests and objectives strategically within the normative and institutional framework of transitional justice. This political strategic use of transitional justice discourse to legitimize the pursuit of one's own agenda is something that we find, to a greater or lesser degree, inherent in all processes of transition.

On the other hand, the widespread conviction as to the effectiveness of applying transitional justice concepts and mechanisms has meant expanding the instances in which they are applied to contexts that are not, strictly speaking, transitional (Bonet & Alija 2009). There is an increasingly marked pressure to amplify the spectrum of transitional justice's application, which could end up affecting both its basic conceptual character and the very nature of the mechanisms. In this vein, transitional justice discourse is lending itself to situations of open conflict, where there is no credible expectation of peace in the near future and where the peace processes are partial, limited to only one of the actors, such as it was the case of Colombia during the process of demobilization of paramilitaries some years ago (Botero et al. 2006).

This expansion of the discourse is also affecting democratic transitions that took place with a preference for forgetting and not addressing the abuses of the past, such as in the case of Spain. Now, decades later, different actors are turning to transitional justice discourse and practice as a way of definitively closing the book on a transition which they believe to be unfinished (Aguilar 2008, Escudero 2025). At the same time, there is a resort to transitional justice by specific groups demanding recognition of their historic roles and reparations for their suffering over the course of a history of injustice (Thompson 2002, Torpey 2003, Barkan 2000, Ulrich & Boserup 2003, Mate 2007). This includes indigenous populations (Gómez Isa 2011), afro-descendants (Mosquera & Barcelos 2007), and other subaltern

groups (Guha & Chakravorty 1985).⁵ Finally, it is also being asked whether transitional justice should address not just the most grave violations of civil and political rights, as it has until now, but whether its scope ought to be widened to include aspects related to development (de Greiff & Duthie 2009), social justice (Oré & Gómez Isa 2011), or economic, social and cultural rights (Cavallaro & Albuja 2008), all of which are essential ingredients for a process of transition to reach a satisfactory conclusion.

We must recognize that these pressures to extend the scope of the application of transitional justice discourse necessarily oblige us to undertake a systematic reconsideration of the epistemological and conceptual suppositions upon which transitional justice has so far been based. They require us to be permanently alert regarding the suitability or not of these theoretical suppositions in each individual case and, above all, of their possible impacts on the concepts and mechanisms of transitional justice. This is what we can see from the addressed cases in this contribution.

3. From transitional justice to reconciliation. What the cases say

The three central cases of this Special Issue, Spain/Basque Country, Northern Ireland, and Colombia, each represent contexts of long-standing violent conflict. Several contributions analyze the effects of, and responses to, serious and systematic human rights violations.

A contribution on Spain (Chinchón) focuses on the Civil War and the Francoist regime, using the elements of the Law of Democratic Memory as a reference for examining how the right to justice has been recognized and implemented, with particular attention to victims.

Two contributions on Northern Ireland (Roales and Alonso) analyze how the Good Friday Agreement incorporates measures aligned with the four pillars of transitional justice. The case of Northern Ireland reveals a form of political stagnation in which transitional justice has contributed to institutional peace, but this has not been reflected at the grassroots level. Society remains fragmented, with major challenges for social reconciliation.

Colombia is another case in which a written agreement has outlined measures for transitional justice and mechanisms for

⁵ The term “subaltern” was coined by Antonio Gramsci but has been developed in a very interesting way by those of the so-called field of subaltern studies.

promoting reconciliation. The country has extensive experience in addressing memory, truth, justice, reparation, and guarantees of non-repetition through agreements with armed actors. The three contributions on Colombia (Galindo, Reed and Gutiérrez, and De Perini) offer empirical findings on transitional justice “from below,” “from above,” and through the institutions created to implement it, such as the Special Jurisdiction for Peace. Across these analyses, the central role of victims and memory emerges as a crucial element for peacebuilding and reconciliation.

This Special Issue also includes reflections from other countries and regions. In the Americas, one article (Dávila) highlights the particularities of enforced disappearance and the public policies designed to repair the harm done to families. The analysis of the National Search Plan shows that progress toward reconciliation remains partial.

Another contribution examines Mexico (Vargas), focusing on the current context of violence within the drug war and the role of state and non-state actors in perpetrating abuses. Successive governments have shaped the political use of investigative agencies, with significant consequences for justice and reparation. Although the context differs from the previous cases, the impacts on the population and their human rights are evident.

From a more comprehensive perspective, the role of multilateral institutions is critical for reconciliation in transitional contexts. The Inter-American Human Rights System is analyzed in Nuñez’s article, which examines victims’ participation in its procedures. While full engagement in the Human Rights System can contribute to restoring trust in public institutions, the author warns that the failure to implement Court-ordered reparations hinders reconciliation and generates disillusionment among victims and human rights advocates.

Roestenburg’s contribution examines the role of the International Criminal Court in transitional justice and reconciliation in Africa. Beyond the ICC’s prosecutorial mandate, the article argues for a broader, culturally sensitive interpretation of its role and for stronger cooperation with domestic and regional actors. The African context is further explored in the contribution on the Democratic Republic of the Congo (Montero), which offers a critical reflection on transitional justice strategies with particular attention to sexual violence experienced by Congolese women over decades of conflict.

The final two contributions do not focus on specific geographical cases but instead examine ongoing debates in the academic field: coloniality and feminism. In the latter, Mendia analyzes how feminist

perspectives have enriched and complicated the debates on transitional justice and reconciliation by foregrounding women's experiences of violence and their rights to truth, justice, and reparation. Given the particular harms women suffer during armed conflict, their participation is essential to both transitional justice and reconciliation. The contribution by Sullo focuses on debates regarding colonialism, particularly on injustices and crimes against the cultural heritage of colonized nations. Approaching this issue from the perspective of international law, the article argues for reparative frameworks that avoid Eurocentric assumptions and engage alternative legal approaches.

Final considerations

This special Issue set out to examine how transitional justice can—and at times cannot—contribute to reconciliation in societies marked by widespread and systematic human rights violations. The articles collectively engage the core pillars of transitional justice, while drawing on diverse cases from the Americas and Africa to explore the complex terrain that lies between institutional justice efforts and the reconstruction of social trust. By situating theory alongside grounded empirical analysis, the contributions offer a nuanced understanding of how reconciliation unfolds in practice and what conditions enable or hinder it.

Advancing this discussion requires not only robust international standards but also sustained attention to how these standards take shape within specific historical, political, and cultural settings. The empirical work showcased here demonstrates the value of such context-sensitive approaches and highlights the central role that victims must play in both Transitional Justice and reconciliation initiatives, an aspiration that is often proclaimed but unevenly realized. In bringing these perspectives together, this Special Issue both consolidates what we have learned and points toward future paths of inquiry, encouraging continued engagement with the challenges that persist along the road from Transitional Justice to reconciliation.

References

Aguilar, Paloma. 2008. *Políticas de la memoria y memorias de la política: El caso español en perspectiva comparada*, Madrid: Alianza Editorial

- Barkan, Elazar. 2000. *The Guilt of Nations: Restitution and Negotiating Historical Injustices*, New York: Norton
- Bonet, Jordi and Rosana Alija. 2009. «Impunidad, derechos humanos y justicia transicional», *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos* 53, Bilbao: Universidad de Deusto.
- Botero, Catalina, M^a Paula Saffon & Rodrigo Uprimny. 2006. ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia, Bogotá: De Justicia. Access December 5, 2025: <https://www.dejusticia.org/publication/justicia-transicional-sin-transicion-verdad-justicia-y-reparacion-para-colombia/>.
- Capellà, Margalida. 2009. «Represión política y derecho internacional: una perspectiva comparada (1936-2006)», in *Represión política, justicia y reparación. La memoria histórica en perspectiva jurídica (1937-2008)*, edited by Margalida Capellà & David Ginard, 164-74. Palma de Mallorca: Documenta Balear.
- Cavallaro, James L. & Sebastián Albuja. 2008. «The lost agenda: economic crimes and truth commissions in Latin America and beyond», in *Transitional justice from below: grassroots activism and the struggle for change*, edited by Kieran McEvoy & Lorna McGregor, 121-141. Oxford: Hart Publishing.
- de Greiff, Pablo. 2009. «Una concepción normativa de la justicia transicional», in *Justicia y Paz: ¿Cuál es el precio que debemos pagar?*, edited by Alfredo Rangel, 43-62. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- de Greiff, Pablo & Roger Duthie. 2009. *Transitional justice and development: Making connections*. New York: Social Sciences Research Council.
- Elster, Jon. 2004. *Closing the books: Transitional justice in historical perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Escudero, Rafael. 2025. *Cuando Antígona encontró a Benjamin. Víctimas del franquismo y derecho a la memoria*, Madrid: Trotta.
- Gómez Isa, Felipe. 2007. «El derecho de las víctimas a la reparación por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos», *El otro derecho* 37. Bogotá: ILSA.
- Gómez Isa, Felipe. 2011. «Repairing historical injustices: indigenous peoples in post-conflict scenarios», in *Rethinking transitions. Equality and social justice in societies emerging from conflict*, edited by Gaby Oré and Felipe Gómez Isa, 265-300. Antwerp-Cambridge: Intersentia.
- Guha, Ranajit & Gayatri Chakravorty Spivak (eds). 1985. *Subaltern Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Hughes, Edell, William A. Schabas & Armes Thakur (eds.). 2007. *Atrocities and international accountability: Beyond transitional justice*. New York: United Nations University Press.
- Kritz, Neil J. 1995. *Transitional justice: How emerging democracies reckon with former regimes*. Washington: United States Institute of Peace.
- Mate, Reyes (ed.). 2007. *Responsabilidad histórica: Preguntas del nuevo al viejo mundo*. Madrid: Anthropos.

- Minow, Martha. 1998. *Between vengeance and forgiveness*. Boston: Beacon Press.
- Mosquera, Claudia and Luiz C. Barcelos (eds.). 2007. *Afro-reparaciones: memorias de la esclavitud y justicia reparatoria para negros, afrocolombianos y raizales*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Oré, Gaby & Felipe Gómez Isa (eds). 2011. *Rethinking transitional agendas. Equality and social justice in societies emerging from conflict*. Cambridge: Intersentia.
- Roht-Arriaza, Naomi & Javier Mariezcurrena (eds). 2006. *Transitional justice in the twenty-first century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Secretary-General of the United Nations. 2004. *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, U.N. Doc. S/2004/616. August 23.
- Thompson, Jana. 2002. *Taking responsibility for the past: Reparation and historical injustice*, Cambridge: Polity.
- Torpey, John (ed). 2003. *Politics and the past: On repairing historical injustices*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers
- Ulrich, George & Luisse K. Boserup (eds.). 2003. *Reparations: Redressing past wrongs*. Dordrecht: Kluwer.

I

Articles

Artículos

El derecho a la justicia en España (antes y) después de la Ley de Memoria Democrática

The right to justice in Spain —before and— after the Law of Democratic Memory

Javier Chinchón Álvarez 

Universidad Complutense de Madrid, España

jachal@der.ucm.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3224-8898>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3312>

Fecha de recepción: 06.06.2025

Fecha de aceptación: 12.09.2025

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2025

Cómo citar / Citation: Chinchón, Javier. 2025. «El derecho a la justicia en España (antes y) después de la Ley de Memoria Democrática». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 23-51. <https://doi.org/10.18543/djhr.3312>

Sumario: 1. Precisiones iniciales. 2. El estado de cosas anterior a la aprobación de la Ley de Memoria Democrática. 3. La situación posterior a la entrada en vigor de la Ley. 3.1. Las previsiones respecto al “derecho a la justicia”. 3.2. Su aplicación práctica. 4. Reflexión final a modo de conclusión. Bibliografía.

Resumen: Este artículo analiza el modo en que se ha reconocido y materializado en España el derecho a la justicia de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y/o crímenes internacionales cometidos durante la Guerra Civil y la dictadura franquista. Para ello, se tomará como punto de referencia temporal clave la aprobación de la Ley de Memoria Democrática. Examinando, en consecuencia, la situación anterior y sobre todo posterior a ese momento, y confrontado lo acontecido con el régimen jurídico internacional aplicable a estos supuestos.

Palabras clave: Crímenes del pasado, obligación de investigar y enjuiciar, recurso judicial efectivo, Justicia Transicional, Guerra Civil, franquismo.

Abstract: This article examines how the Right to Justice has been recognized and implemented in Spain for victims of serious human rights violations and/or international crimes committed during the Spanish Civil War and the Francoist dictatorship. It takes the enactment of the Law of Democratic Memory as a key temporal reference point, examining the legal

and institutional context before —and especially after— its adoption and enter into force. The Spanish case is then evaluated in light of the applicable international legal framework governing such cases.

Keywords: Past crimes, duty to investigate and prosecute, effective judicial remedy, transitional justice, Spanish Civil War, Franco regime.

1. Precisiones iniciales

Hablar del derecho a la justicia en el contexto general en el que se enmarca este número monográfico, esto es, la justicia transicional, aconseja comenzar realizando algunas precisiones previas. Desde luego, la cuestión de fondo daría para una discusión muy amplia, como de hecho ha ocurrido durante años, pero en lo que ocupa a este artículo el punto clave es especificar en qué sentido utilizaremos y analizaremos aquí este concepto. Si acudimos a referencias ya clásicas, como el conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, la premisa de base podríamos situarla en la afirmación de que:

... en procesos de restablecimiento de la democracia y/o de la paz o de transición hacia ellas [es imprescindible] adoptar (...) medidas nacionales e internacionales, para que, en interés de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, se asegure conjuntamente el respeto efectivo del derecho a saber qué entraña el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y el derecho a obtener reparación, sin los cuales no puede haber recurso eficaz contra las consecuencias nefastas de la impunidad (Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 2005, Preámbulo).

De este modo, en lo que sigue utilizaremos el término derecho a la justicia como un elemento, desde luego no el único pero propio en sí mismo, dentro de las obligaciones de un cuadro transicional precedido de graves violaciones a los derechos humanos. Su contenido se explicita en el principio 19 del documento recién citado, a cuya luz los Estados deben investigar las violaciones de los derechos humanos y adoptar las medidas necesarias para que sus autores sean procesados, juzgados y condenados debidamente. Por completar lo anterior con una mención a otro texto de importancia e influencia indudables, se trata de que las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos tienen el derecho a un recurso judicial efectivo, conforme a lo previsto en el Derecho internacional, que complementa la obligación estatal de investigar y, si hay pruebas suficientes, enjuiciar a las personas presuntamente responsables de esas violaciones y, si se las declara culpables, castigarlas (Asamblea General de las Naciones Unidas 2005, artículos 4, 10 y 11)¹.

¹ Con anterioridad puede ver el *Documento de Naciones Unidas: E/CN.4/2005/L.10/Add.11*, de 19 de abril de 2005.

En el mismo ámbito del sistema universal de protección de los derechos humanos se ha recordado en los últimos tiempos que el castigo de las violaciones graves de los derechos humanos es, además de una parte importante del pilar de la justicia dentro de la justicia transicional, obligatorio en virtud del Derecho internacional general (Asamblea General de las Naciones Unidas 2023, párr. 44). De otro lado, su asidero convencional puede encontrarse en multitud de tratados internacionales, muchos de los cuales se citan en los documentos recién referenciados. De todos ellos, valga mencionar aquí uno que tendrá un protagonismo especial en lo que vendrá, esto es, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor para España el 27 de julio de 1977². Resultando que, a tenor del contenido de su artículo 2.3, el Comité de Derechos Humanos, es decir, el órgano expresamente autorizado para interpretar su contenido (por todos, Salvioli 2022, 137-150, 403-419), ha determinado sin sombra alguna de duda que:

Quando las investigaciones (...) revelan violaciones de determinados derechos del Pacto, los Estados Partes deben velar por que los responsables sean sometidos a la justicia. (...) Esas obligaciones surgen, en particular, con respecto a las violaciones reconocidas como delictivas con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, como la tortura o los tratos crueles, inhumanos o degradantes similares (art. 7), la ejecución sumaria y arbitraria (art. 6) y la desaparición forzosa (artículos 7 y 9 y, frecuentemente, 6). (...) Cuando se cometen como parte de un ataque generalizado sistemático contra la población civil, esas violaciones del Pacto son crímenes de lesa humanidad (...). En consecuencia, cuando funcionarios públicos o agentes del Estado han cometido violaciones de los derechos del Pacto a que se hace referencia en el presente párrafo, los Estados Partes no pueden eximir a los autores de su responsabilidad personal, como ha ocurrido con determinadas amnistías³ (...) o los períodos excesivamente breves de prescripción en los casos en que esas limitaciones son aplicables (Comité de Derechos Humanos 2004, párr. 18).

² B.O.E n. 103, de 30 de abril de 1977.

³ Sobre las mismas, con anterioridad el Comité ya había concluido, de igual modo, que "las amnistías son generalmente incompatibles con la obligación de los Estados de investigar tales actos, de garantizar que no se cometan tales actos dentro de su jurisdicción y de velar por que no se realicen tales actos en el futuro". Véase, Comité de Derechos Humanos 1992, párr. 15.

En fin, como muy bien se ha sintetizado recientemente, la idea a retener en el uso que daremos a este derecho es que —antes, y también durante y después de procesos de transición— el “Derecho internacional obliga a los Estados a perseguir y sancionar a los responsables de violaciones graves de derechos humanos y violaciones serias de Derecho internacional humanitario por medio de un procedimiento penal” (García Casas 2022, 360). Expresado en otros términos más específicos, “*under international law, transitional justice imposes on states a responsibility to investigate and prosecute, not only to serve the cause of justice in individual cases and address victims’ needs but also to provide the most effective means of preventing future crimes*” (González Ibáñez 2025, 181).

La Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática⁴ (LMD, en adelante), de hecho, desde prácticamente su inicio hace referencia al conocimiento de la verdad, el establecimiento de la justicia, la reparación y el deber de memoria de los poderes públicos⁵; y concretamente indica entre sus principios generales que se fundamenta en los “de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición” (artículo 2.1). No obstante, sin adelantarnos a lo que después veremos⁶, conviene advertir que cuando luego pasa a desarrollar el contenido de lo que ha denominado como “derecho a la justicia”, ya en su Preámbulo⁷ la palabra “derecho” desaparece y solo aparece la expresión “de la justicia” (título II, capítulo II), o el “derecho a la investigación” de las violaciones de los derechos humanos y el Derecho humanitario ocurridas con ocasión de la Guerra Civil y la dictadura franquista y hasta la entrada en vigor de la Constitución (artículo 29).

Ciertamente, es bastante probable que, en realidad, buena parte de lo que se contiene en ese capítulo II sea algo más cercano a, en todo caso, el derecho a la verdad (sobre el mismo, Rodríguez Rodríguez 2023), como retomaremos más adelante. Pero en lo que ahora ocupa, en tanto que en esta ley se lo incluye dentro de las medidas nominalmente en materia de justicia, no de verdad (que se recogen en el capítulo I del título II), en lo sucesivo lo consideraremos y valoraremos desde la perspectiva jurídica resumida *supra*.

⁴ B.O.E n. 252, de 20 de octubre de 2022.

⁵ Véanse, por ejemplo, los párrs. 5 o 10 del Preámbulo.

⁶ Para más datos, véase el apartado 3.1 de este trabajo.

⁷ Literalmente: “El capítulo II regula el derecho a la justicia” en el párr. 52 del Preámbulo.

A su vez, conviene aclarar que no es el objeto de este artículo evaluar en detalle el modo en que los órganos españoles, especialmente los jurisdiccionales, han entendido y/o interpretado este derecho a la justicia en lo que corresponde a las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo. Con mayor o menor acierto, ya he ofrecido mis opiniones al respecto desde el punto de vista jurídico internacional, muy especialmente de todo lo acontecido antes de la aprobación de la LMD (puede verse, a modo de síntesis, Chinchón 2019). Inevitablemente, en lo que vendrá abordaremos este particular, pero en cuanto al despliegue de nuevos análisis jurídicos detallados, la cuestión básica cabe resumirla del siguiente modo alternativo: si el estado de cosas anterior a la LMD se hubiera modificado notablemente tras su entrada en vigor, todo lo razonado en aquellos trabajos no tendría verdadera relevancia a día de hoy; pero, en sentido contrario, si el posicionamiento de los tribunales españoles apenas se hubiera modificado en estos últimos años, bastaría con remitirse a mis anteriores conclusiones al respecto. Aclarando que, fueran más o menos atinadas, en la actualidad siguen siendo iguales a las que llevo defendiendo desde hace algunos lustros.

Finalmente, como última premisa a mencionar, al menos a mi juicio y como trataremos de resumir en el siguiente apartado, lo que parece difícilmente discutible sobre la base de las definiciones antes apuntadas es que (al menos) hasta la LMD, por a citar a algunos expertos en la materia, “el tratamiento que el Estado español otorga[ba] a las víctimas del franquismo no satisface ninguno de los tres derechos que han de presidir las medidas de justicia transicional: verdad, justicia y reparación integral” (Escudero 2016, 164). Y ello así a partir, a mi entender también, “de una interpretación y aplicación del derecho español [que] contradice estándares internacionales” (Capellà i Roig 2021, 132); que, en suma, ofrecía hasta aquella fecha, “una conclusión general que [negaba] a cualquier víctima de las violaciones graves de derechos humanos cometidas en cualquier momento de la dictadura el acceso a la justicia penal” (Pérez González 2022, 71). La cuestión entonces clave a partir de ello será examinar si, y en tal caso en qué medida, la LMD ha modificado esta realidad.

2. El estado de cosas anterior a la aprobación de la Ley de Memoria Democrática

Como acabo de recordar, con cierto detenimiento he aportado ya mi examen y análisis de la situación previa a la LMD en el caso de

España (Chinchón 2012), incorporando las posturas que diferían, en todo o en parte, con mis razonamientos o posicionamientos jurídicos. En consecuencia, no repetiré ahora aquellas, u otras, discusiones, sino que me limitaré a esbozar el escenario que dejaron las actuaciones habidas durante aquellos años, junto con una mínima valoración al respecto.

Aunque seguramente sea menos conocido, tras el proceso que dio lugar a lo que se ha calificado como la recuperación de la Memoria Histórica en España (Pinilla 2006), desde finales del siglo pasado se dieron algunos casos en que las víctimas de crímenes cometidos durante la Guerra Civil y la dictadura acudieron a los tribunales de justicia españoles. La respuesta que se les dio entonces no diferiría en mucho de la que obtendrían durante los restantes años: inadmisión y/o sobreseimiento libre y archivo de plano, alegando que aquellos hechos no eran constitutivos de infracción penal y/o que se habría producido la prescripción, sumando ya también señalamientos expresos a que aquellas denuncias podrían dar, o daban lugar, a “reavivar las viejas heridas o remover el rescoldo de la confrontación civil”⁸.

Como es sabido, hubo algunas notables excepciones como las que se derivaron de las denuncias presentadas ante la Audiencia Nacional por distintas asociaciones y particulares a partir de mediados de diciembre de 2006, por, en líneas generales, la comisión de presuntos crímenes contra la humanidad a través de actos de desaparición forzada de personas durante la Guerra Civil y el franquismo⁹. Me refiero especialmente a piezas como el Auto de 16 de octubre de 2008 del magistrado Garzón donde, en resumen, se sostuvo prácticamente todo lo contrario a lo antes apuntado, determinando en una primera

⁸ La cita es de la Audiencia Provincial de Córdoba, Sección Primera, Auto de 21 de febrero de 2005, recogido en su Auto de 16 de octubre de 2006, Diligencias Previas 3651/2006, Fundamento Jurídico Tercero. Para algunos ejemplos de casos con argumentos como los expuestos, pueden verse: Juzgado de Instrucción No. 1 de Arenas de San Pedro, Auto de 15 de diciembre de 1999, Diligencias Previas Proc. Abreviado 1557/1999; Juzgado de Instrucción No. 2 de Aranda de Duero, Auto de 26 de septiembre de 2002, Diligencias Previas Proc. Abreviado 816/2002; Juzgado de Instrucción No. 1 de Daroca, Auto de 14 de octubre de 2005, Diligencias Previas Proc. Abreviado 342/2005.

⁹ Otras actuaciones “excepcionales”, en las que al menos se acordaron algunas Diligencias que hicieron posible la determinación de la fecha y causa de la muerte, y/o la recuperación/exhumación de los restos de las víctimas, y/o su identificación y entrega a sus familiares, pueden encontrarse en los casos del Juzgado de Instrucción No. 2 de Segovia, Auto de 14 de julio de 2003, Diligencias Previas Procedimiento Abreviado 556/2003; y del Juzgado de Instrucción No. 1 de Talavera de la Reina (Madrid), Auto de 7 de abril de 2005, Diligencias Previas 523/2003.

aproximación provisional que el número de víctimas de desaparición forzada, como crimen contra la humanidad, en esos periodos serían 114.266 personas¹⁰. Con todo, como es también conocido, aquella actuación se mantuvo abierta apenas un par de meses, en concreto, hasta el Auto del Pleno de la Sala de lo Penal de 2 de diciembre de aquel año, que declaró la falta de competencia de la Audiencia Nacional enviando, de nuevo, los procesos abiertos, y en consecuencia también los futuros, a los juzgados territoriales¹¹. Para enero de 2009, de otro lado, ya había sido registrada la primera querrela por prevaricación contra el magistrado Garzón en el Tribunal Supremo por aquellas resoluciones, lo que resultó llamativo hasta para parte de la doctrina especializada que había sido muy crítica con los planteamientos de este magistrado (Maculan 2010, 280). Este procedimiento acabaría resolviéndose en sentencia de febrero de 2012¹², a la que luego volveremos.

Hasta esa fecha, los tribunales territoriales fueron atendiendo una pluralidad de casos que respondían a tres tipologías: aquellos que seguían abiertos en esas jurisdicciones a inicios de 2009; aquellos otros que se abrieron, o continuaron, tras haber pasado por la Audiencia Nacional como consecuencia de la falta de competencia decretada por esta; y, finalmente, los que se iniciaron tras ello por nuevas denuncias. En cualquier caso, el desenlace de todos ellos fue prácticamente idéntico al antes expuesto, con la diferencia de que fueron sumándose nuevas razones para, en fin, denegar cualquier actuación de los tribunales españoles en estos procedimientos. Por resumirlo en un ejemplo, puede escogerse el Auto de 6 octubre de 2009 de la Audiencia Provincial de Soria, según el cual:

...las conductas delictivas denunciadas (...) han prescrito al transcurrir los plazos que para la prescripción señala el artículo 131 del Código Penal. Por otra parte, los hechos investigados y denunciados (...) se encuentran amnistiados en virtud de la Ley de 15 de octubre de 1977 (...). A lo expuesto debemos añadir que los presuntos responsables de los delitos de detención habrían fallecido

¹⁰ Auto de 16 de octubre de 2008, Diligencias Previas-Procedimiento Abreviado 399/2006 V, del Juzgado Central de Instrucción No. 5 de la Audiencia Nacional, Razonamiento Jurídico Sexto.

¹¹ Auto de 2 de diciembre de 2008, Procedimiento ordinario número 53/08 del Juzgado Central de Instrucción No. 5, Expediente número 34/08, Cuestión de competencia del artículo 23LECR, del Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

¹² Sentencia del Tribunal Supremo No. 101/2012, de 27 de febrero de 2012.

(...). La (...) recurrente con la habilitación que le otorga la (...) denominada Ley de Memoria Histórica, si a bien lo tiene, puede acudir a las autoridades administrativas competentes para conseguir la justa pretensión de recuperar la memoria y dignidad de las numerosas víctimas ocasionadas por la Guerra Civil Española (...), no siendo esta vía penal la competente para resolver las pretensiones planteadas por la apelante...¹³.

En lo que ahora interesa, la sentencia del Tribunal Supremo de febrero de 2012 no aportó ningún cambio jurídico significativo. Sin retirar mis valoraciones críticas al respecto, su síntesis pudiera ser que, aunque sin llegar a prevaricar, prácticamente todos y cada uno de los razonamientos del magistrado Garzón para hacer posible el inicio de la investigación ya señalada en octubre de 2008 eran incorrectos. De tal modo que al tiempo de afirmar, literalmente, que “la normativa internacional de protección de los derechos humanos, en permanente discusión, está propiciando importantes debates jurídicos que impiden hoy un pronunciamiento categórico sobre su extensión”¹⁴, la conclusión del Supremo es que no existía normativa internacional de protección de los derechos humanos alguna, o potencial interpretación de esta, que hiciera posible materializar el derecho a la justicia de las víctimas de los crímenes de la Guerra Civil y la dictadura en España.

Casi una década después, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirmaría que el magistrado Garzón “adoptó decisiones motivadas por las que asumía competencia para investigar los hechos denunciados (...) [que] constituían cuanto menos una interpretación jurídica plausible” (Comité de Derechos Humanos 2021, párr. 5.7.). Pero la realidad fue que, a partir de aquella sentencia de 2012, el resto de tribunales españoles se limitó a archivar cualquier proceso judicial que se le presentara, apoyándose total y absolutamente en lo sostenido por el Tribunal Supremo. En otras palabras, ninguno entendió como algo realmente “plausible”, al menos alguno de los argumentos defendidos por el magistrado Garzón, dándose incluso archivos de causas basados en un único fundamento jurídico de poco más de cinco líneas de extensión¹⁵.

Por su parte, tras inadmitir de plano numerosos recursos de amparo, el Tribunal Constitucional se manifestaría sobre la cuestión

¹³ Audiencia Provincial, Sección Primera, de Soria, Auto de 6 de octubre de 2009, Diligencias Previas 263/09, pp. 2-3.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Supremo No. 101/2012, de 27 febrero de 2012, p. 34.

¹⁵ Véase, a modo de ejemplo, Juzgado de Instrucción No. 39 de Madrid, Auto de 7 de febrero de 2018, Diligencias Previas 2464/2017.

objeto de este breve repaso en el año 2021, en la causa derivada de la querrela presentada por Gerardo Iglesias Argüelles por presunto delito de lesa humanidad en concurso real con delitos de lesiones o, subsidiariamente, lesiones causadas por tortura, cometidos en 1964, 1967 y 1974, en el marco de la persecución de los disidentes políticos —en su caso, por su pertenencia al Partido Comunista y al sindicato Comisiones Obreras. Esta querrela no fue admitida a trámite por el Juzgado de Instrucción No, 4 de Oviedo¹⁶, lo que ratificaría la Audiencia Provincial de Oviedo unos meses después¹⁷, sobre la base de los motivos ya resumidos. El Tribunal Constitucional, de su lado, zanjaría el asunto inadmitiendo el recurso de amparo con un razonamiento que conviene reproducir, en su esencia, como casi pieza de cierre de este apartado:

...al tiempo de cometerse los hechos denunciados en la querrela no existía en el ordenamiento jurídico-penal español la figura del crimen contra la humanidad, que se introduce (...) a partir del 1 de octubre de 2004 (...) La posibilidad de acudir al Derecho internacional como fuente de tipos penales, en especial al consuetudinario, resulta incompatible con el principio de legalidad penal tanto desde la garantía formal como desde la garantía material (...) La prohibición de renunciar a la persecución y castigo penal de los atentados contra los derechos humanos es una prohibición inexistente al tiempo de los hechos denunciados, de la amnistía (1977) e incluso de la prescripción conforme a la normativa aplicable (...). En definitiva, el principio de legalidad garantizado por el art. 25.1 de nuestra Constitución y el de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras desfavorables (art. 9.3 CE), impiden necesariamente que una vez extinguida la responsabilidad penal por hechos ocurridos hace más de cuarenta años, al haberse agotado los plazos máximos de prescripción determinados expresamente en el momento de cometerse los hechos, pueda revivirse con posterioridad una responsabilidad penal ya inexistente y, en consecuencia, que puedan ser investigadas penalmente las acciones imputadas a los supuestos responsables¹⁸.

En cuanto al fondo del asunto, solo hubo tres votos que podemos entender como parcialmente disidentes¹⁹ y que retomaremos, en parte,

¹⁶ Auto de 28 de junio de 2018, Diligencias Previas 1094/2018.

¹⁷ En concreto, mediante Auto de 17 de septiembre de 2018.

¹⁸ Tribunal Constitucional, Pleno, Auto 80/2021, de 15 de septiembre de 2021. Recurso de amparo 5781-2018, p. 7 y 13.

¹⁹ Voto particular que formula la magistrada doña Encarnación Roca Trías al auto dictado en el recurso de amparo avocado n. 5781-2018; y voto particular que formula

hacia el final de nuestro análisis, pues las divergencias se repitieron, con mayor intensidad a mi juicio, en el posterior Auto del Tribunal Constitucional de 17 de junio de 2024²⁰. Apuntar entonces solamente aquí que respecto al más amplio, el de la magistrada María Luisa Balaguer Callejón y el magistrado Juan Antonio Xiol Ríos, sin rebatir directamente los planteamientos de la mayoría, sí aportaron algunos argumentos adicionales que habrían hecho posible, quizás a su juicio, haber alcanzado un resultado diferente sobre el fondo. Si bien, en mi opinión, la crítica principal se encuentra en el último párrafo de esos dos votos, en el que se dice que:

La verdad, la justicia y la reparación no pasan necesariamente por la obtención de una condena penal, que nada de lo sacrificado —salvo la dignidad y el reconocimiento— puede devolver a las víctimas. Pero que los tribunales, incluido el Tribunal Constitucional, atiendan al menos a la petición de reflexionar y escuchar a las víctimas, dándoles una respuesta completa, profunda y adecuada, también es una forma de reparación y de hacer justicia, independientemente del resultado final, estimatorio o desestimatorio, de las pretensiones deducidas. Y solo de eso se estaba hablando en esta fase de tramitación del recurso de amparo, de admitir a trámite la demanda para escuchar, construyendo de ese modo, al mismo tiempo nuestra memoria colectiva, la de todos²¹.

Del otro lado, durante todos aquellos años diversos órganos de protección internacional de los derechos humanos, especialmente del sistema de las Naciones Unidas, como el Comité de Derechos Humanos²², el Comité contra la Tortura (2015), el Comité contra la Desaparición Forzada (2013), el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias²³, o el Relator Especial sobre la promoción de

la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón al auto dictado en el recurso de amparo n. 5781-2018, al que se adhiere el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

²⁰ Véase el apartado 3.2 de este trabajo.

²¹ Voto particular que formula la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón al auto dictado en el recurso de amparo n. 5781-2018, al que se adhiere el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, en Tribunal Constitucional, Pleno, Auto 80/2021, de 15 de septiembre de 2021, p. 23.

²² Sin perjuicio de otros documentos que se referirán *infra*, véase Comité de Derechos Humanos (2009).

²³ A modo de resumen de también sus manifestaciones anteriores, a partir de su vista a España en 2014 (*Documento de Naciones Unidas: A/HRC/27/49/Add.1*), puede verse: Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas (2017).

la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición²⁴, exigirían a España lo que podemos sintetizar con este párrafo:

El Comité reitera su recomendación en el sentido de que se derogue la Ley de Amnistía o se la enmiende para hacerla plenamente compatible con las disposiciones del Pacto. El Estado parte debe impulsar activamente las investigaciones respecto de todas las violaciones a los derechos humanos del pasado. El Estado parte debe también velar por que en estas investigaciones se identifique a los responsables, se los enjuicie y se les impongan sanciones apropiadas, proporcionales a la gravedad de los crímenes y se repare a las víctimas (Comité de Derechos Humanos 2015, párr. 21).

Ciertamente, en algunos casos individuales, otros órganos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2012), o incluso el mismo Comité de Derechos Humanos (2021a)²⁵, no atendieron las demandas presentadas contra España, pero, básicamente, a través de construcciones procesales sobre los requisitos de admisión tan formalistas como sorprendentes y decepcionantes, al menos en mi opinión²⁶. A la vista de todo ello, y desde el punto de vista material, la conclusión a ofrecer hasta la aprobación de la LMD no es otra que suscribir, como muy bien se ha dicho, que “España, parapetada en la amnistía, la prescripción y la prohibición de la retroactividad, [seguía] obviando la obligación que tiene de investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables franquistas por graves crímenes contra la humanidad. Las víctimas no pueden alcanzar (...) la justicia” (Jimeno 2018, 235).

²⁴ Al igual que en el caso del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias, el primer informe clave refiere a su visita a España en 2014 (*Documento de Naciones Unidas: A/HRC/27/56/Add.1*). Con posteridad puede consultarse, Relator Especial para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las Naciones Unidas (2021).

²⁵ Parcialmente similar, aunque no versase sobre un caso de desaparición forzada de personas, puede consultarse, Comité de Derechos Humanos (2021b).

²⁶ Para el lector interesado en ella, respecto a la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, puede verse Chinchón (2013); en cuanto a la primera decisión mencionada del Comité de Derechos Humanos, Chinchón (2022).

3. La situación posterior a la entrada en vigor de la Ley

3.1. Las previsiones respecto al “derecho a la justicia”

Como hemos avanzado, la LMD se auto-enmarca dentro del ámbito de la justicia transicional, que bosquejamos al inicio, desde ya casi el comienzo de su Preámbulo. Como primera cuestión a destacar entonces, este hecho la diferencia radicalmente de su, digamos, predecesora, la comúnmente conocida como “Ley de Memoria Histórica” de 2007²⁷, en la que tal posibilidad se descartó de plano, singularmente entre sus propios defensores, en tanto que en palabras de la entonces vicepresidenta del Gobierno, en sede parlamentaria, la justicia transicional era algo completamente inaplicable e impropio para el caso de España, ya que “nuestro país (...) [había] hecho ejemplarmente y con éxito su transición hace 30 años...”²⁸.

Por más decir, en el mismo Preámbulo de la LMD se hace referencia expresa a parte de algunos de los documentos que hemos recogido *supra*, concretamente los del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, y el Relator especial para la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (párr. 30 y 31). En términos más generales se afirman igualmente cosas como que “la consolidación de nuestro ordenamiento constitucional nos permite hoy afrontar la verdad y la justicia sobre nuestro pasado” (párr. 5), conectando con mayor claridad “la memoria democrática en España (...) con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (párr. 18); y siendo que a la luz de “la práctica de los organismos de derechos humanos (...) se ha de garantizar el derecho (...) a la justicia de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario (...) para profundizar en el objetivo original de fomentar la convivencia pacífica y el continuo desarrollo de nuestra democracia” (párr. 16). De igual modo, se citan varias normas internacionales clave (párr. 15), recordando además su prelación temporal respecto a otras medidas, y así se recoge que cuando se “aprobó la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía (...) [fue] posteriormente a la entrada en vigor en España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado el 30 de abril de 1977” (párr. 16).

²⁷ Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la dictadura, en B.O.E. n. 310, de 27 de diciembre de 2007.

²⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 2006, VIII Legislatura, No. 222, Sesión plenaria n. 206, celebrada el jueves, 14 de diciembre de 2006, p. 11270.

En consecuencia, y en la línea ya apuntada, la LMD refiere como un soporte claro al Derecho internacional, “se ancla en los Derechos Humanos” (Martínez López 2024, 66), lo que se había ignorado tanto en el proceso de elaboración como en el contenido de la ley de 2007 (Escudero 2025, 29 y 150-151). Seguramente, uno de los mejores ejemplos de ello es el contenido de su ya mencionado artículo 2, que en este punto conviene reproducir íntegramente:

Artículo 2. Principios generales.

1. Esta ley se fundamenta en los principios de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, así como en los valores democráticos de concordia, convivencia, pluralismo político, defensa de los derechos humanos, cultura de paz e igualdad de hombres y mujeres.

2. De acuerdo con el artículo 10.2 de la Constitución Española, los poderes públicos interpretarán la presente ley de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos en la materia ratificados por España, sin perjuicio de su aplicación directa cuando correspondiera.

3. Todas las leyes del Estado español, incluida la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, se interpretarán y aplicarán de conformidad con el Derecho internacional convencional y consuetudinario y, en particular, con el Derecho Internacional Humanitario, según el cual los crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio y tortura tienen la consideración de imprescriptibles y no amnistiables.

En lo que ocupa a este trabajo, diversas especialistas han resumido su literalidad, y en especial la del tercer párrafo, como un intento de forzar una determinada interpretación judicial ya rechazada —correctamente a su juicio— con anterioridad (Gil Gil 2024, 9). Lo que se ha considerado, a la postre y en cualquier caso, como algo realmente “inútil” (Manjón-Cabeza 2023, 44), y/o que trasladaría a los tribunales “la ingrata tarea de frustrar las ilusorias expectativas creadas” (Gil Gil 2022, 10). En una visión menos crítica, se ha sostenido, de otra parte, que no iba a representar ningún cambio porque lo que se dice es lo que ya deberían haber hecho nuestros tribunales para “acomodar la interpretación de la Ley de amnistía a los principios del derecho penal internacional” (Castresana 2022, 54); aunque con la virtud añadida de al menos formularlo de manera explícita (Rallo 2023, 125). De cualquier modo, lo que parece poder compartirse es que junto a su importancia política y simbólica, este mandato legal podría abrir “una puerta para que jueces y magistrados

se enfrenten de manera diferente a la experimentada hasta ahora a las denuncias que puedan interponerse” (Escudero 2025, 76). Si bien, tras el Auto 80/2021 del Tribunal Constitucional, para otras especialistas parecería no quedar mucho espacio para el optimismo (Andrés 2023, 78).

La concreción de esta potencial oportunidad la abordaremos en el siguiente apartado, con lo que en lo que aquí corresponde, podemos pasar al título II, capítulo II, artículos 28 y 29, que, como ya apuntamos, se centran en lo que cabría entender como el “derecho a la justicia” aunque no se denomine como tal. El artículo 28 creó un Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática, cuyo mandato se dirigió a la investigación de los hechos que constituyan violaciones de Derecho internacional de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario, incluyendo los que tuvieron lugar con ocasión del golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura. En realidad, las funciones de esta nueva figura son mucho más amplias (para una visión en detalle e institucional, García Aller 2024), pero desde la perspectiva de este trabajo parece ser la entidad encargada de satisfacer lo que se recoge en el artículo 29.1; es decir, de que:

El Estado garantizará el derecho a la investigación de las violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión de la Guerra y la Dictadura, así como el periodo que va desde la muerte del dictador hasta la entrada en vigor de la Constitución Española. El Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática intervendrá en su caso en defensa de la legalidad y los derechos humanos.

Como ya advertimos al inicio, pareciera que “el Estado” cambia en este punto su posición de partida y ya no se asume su deber, y derecho de las víctimas, a la justicia, sino (solo) a la “investigación”. Dentro entonces de este concepto, algunas de las otras competencias y previsiones de la LMD, singularmente su artículo 29.2²⁹, nos alejarían aun más del derecho a la justicia tal y como ya lo definimos; y en la misma ley nos llevarían hasta su Disposición final tercera, que modificó la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria. Ello así, en tanto que más allá de las posibles virtudes (García Aller 2024, 81-85, 89-90) o deficiencias de este sistema diseñado (en síntesis, Castresana 2022, 36-

²⁹ “Se garantizará la tutela judicial en los procedimientos encaminados a la obtención de una declaración judicial sobre la realidad y las circunstancias de hechos pasados determinados relacionados con las víctimas a que se refiere el artículo 3.1”.

41), lo que parece evidente es que su configuración jurídica solo cabe referirla al derecho a la verdad (en detalle, Vallès 2025). Conectando con la caracterización realizada al comienzo, y expresado de otro modo que evite mayores discusiones, esto es, el de la misma fiscalía, la:

... investigación a que alude el art. 29.1 LMD ha de entenderse necesariamente referida a la jurisdicción penal (...) [mientras que] desde el punto de vista de una interpretación sistemática, se observa que el legislador ha querido referirse específicamente a la jurisdicción civil en apartado diferenciado del precepto, al garantizar también la tutela judicial a través del nuevo expediente de jurisdicción voluntaria relativo a declaraciones judiciales sobre hechos pasados (...) y, en el apartado tercero, a las inscripciones de defunción de las personas desaparecidas como consecuencia de la guerra y la represión de la dictadura³⁰.

En consecuencia, en lo que vendrá centraremos nuestra atención en lo que cabría considerar incluido dentro del “derecho la investigación” en los términos de los artículos 28 y 29.1 de la LMD, en conexión con lo previsto en su artículo 2; aunque ello quizá nos acabe llevando a algo brillantemente resumido como un derecho a la justicia, o “una justicia, ¿sin juicios?” (Escudero 2025, 79). Puesto que, en suma, de lo recogido pudiera colegirse que, pese a que la LMD “alude a la interpretación del ordenamiento jurídico de acuerdo con las normas internacionales, declarando la imprescriptibilidad y la inadmisibilidad de la amnistía, y a pesar de que fija ciertos deberes procedimentales que debe desarrollar el Ministerio Público (...) no permite la utilización de la vía judicial para la depuración de responsabilidades criminales y para el castigo de los autores” (Ruiz Morales 2025, 491).

3.2. *Su aplicación práctica*

Enlazando con buena parte de lo expuesto, para algunos especialistas la LMD podía suponer un cambio importante, en tanto

³⁰ Véase el apartado de la Memoria anual del Fiscal General del Estado, referida al ejercicio 2023, dedicado a “Derechos Humanos y Memoria Democrática”, y en especial el punto 11.1.3.2 El derecho a la justicia. Disponible en: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2024/FISCALIA_SITE/index.html. Para una visión de síntesis, e interna, de la labor del Ministerio Fiscal en la investigación no penal de las violaciones de derechos humanos, puede verse Campoy (2024).

que “los órganos jurisdiccionales no pod[rían] obviar la posición adoptada por el legislador democrático de 2022”, lo que “demandará de los tribunales de justicia, especialmente del Tribunal Constitucional (...) un esfuerzo hermenéutico” para “no seguir interpretando el ordenamiento jurídico-penal como si nada hubiera pasado en las Cortes Generales” (Carrillo 2022, 202). Los hechos, sin embargo, obligarán a descartar, casi en su totalidad y muy singularmente en lo que respecta al Tribunal Constitucional, esta hipótesis planteada en aquel momento, como veremos a continuación; debiendo apuntar aquí también que está pendiente la resolución del recurso de inconstitucionalidad presentado contra esta ley por el principal partido de la oposición, que fue admitido a trámite a inicios de 2023³¹. Por más decir, en una visión de conjunto podríamos afirmar que el escenario a partir de la entrada en vigor de la LMD ha sido muy similar al que hemos examinado antes, siendo claramente identificable una pauta general, con algunas (pequeñas) excepciones que, en ocasiones, se alinean con el posicionamiento que seguirá siendo mantenido por los órganos internacionales de protección de los derechos humanos.

Ahora bien, en realidad, el caso que ha ejemplificado a la perfección lo recién avanzado comenzó antes de la aprobación de la LMD. En concreto, con la querrela presentada por Francisco Ventura Losada el 13 de mayo de 2022 en los juzgados de Valencia, por presuntos crímenes de lesa humanidad en concurso real con un delito de torturas, contra distintas personas que integraban la Brigada Político Social de Valencia y el Juzgado Militar en 1967. En la dinámica ya establecida, el Juzgado de Instrucción No. 2 de Valencia decretó el sobreseimiento libre y archivo de la causa³², aunque aquí conviene precisar que lo hizo siguiendo también lo mantenido por el Ministerio Fiscal, en especial sobre la base de la prescripción y la aplicación de la Ley de Amnistía. Destaco este particular no porque fuese algo diferente a la postura anterior de la fiscalía, sino porque aquí sí veremos un cambio muy destacable en los siguientes meses.

El recurso de apelación, al que también se opuso el Ministerio Fiscal, fue posteriormente inadmitido por la Audiencia Provincial de Valencia³³, lo que llevó a la interposición de un recurso de amparo el 7 de noviembre de 2022. Según se trasluce de la lectura del Auto del Tribunal Constitucional de 17 de junio de 2024, la ya vigencia de la

³¹ Providencia de 18 de abril de 2023 del Pleno del Tribunal Constitucional.

³² Auto de 1 de junio de 2022, Diligencias Previa 923/2022.

³³ Mediante Auto de 12 de septiembre de 2022.

LMD le llevaría a volver a manifestarse sobre el particular. Ley que, de hecho, había sido ya invocada en otros procedimientos³⁴.

No obstante, antes de aquella decisión, conviene detenerse en el posicionamiento ya apuntado de la fiscalía. El 17 de noviembre de 2022, José Carlos Vallejo Calderón presentó una querrela por presunto delito de lesa humanidad y de torturas en el contexto de crímenes contra la humanidad, ocurrido durante su detención en la Jefatura Superior de Policía de Barcelona, entre diciembre de 1970 y enero de 1971. El 22 de mayo de 2023, la fiscal encargada del caso emitió informe sosteniendo la inadmisión de la querrela, fundándose, en resumen, en los argumentos ya comentados. Ello llevaría al “traslado de una serie de consideraciones” por parte de la ya referida Fiscal de Sala en materia de Derechos Humanos y Memoria Democrática a la Fiscal Jefa de la Fiscalía Provincial de Barcelona, en el marco de lo previsto en el artículo 20.2 ter a) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal³⁵. El contenido de aquella comunicación puede sintetizarse en que, a su juicio, la LMD “supone un nuevo escenario normativo de insoslayable importancia y cuyas consecuencias jurídicas es necesario entrar a valorar, en particular, el deber de investigar al que se refiere el art. 2”³⁶; resultando que, en consecuencia, concluyó entendiendo “procedente apoyar la admisión de la querrela y practicar las diligencias de investigación necesarias para la determinación de los hechos con el fin de adoptar, en el momento procesal oportuno, una decisión fundada en derecho en cuanto a la prosecución del procedimiento o su archivo”³⁷.

Este muy notable cambio de posicionamiento es el que se ha mantenido desde entonces y hasta la fecha³⁸. Y en este orden de ideas,

³⁴ Véase, por ejemplo, Audiencia Provincial de Valencia, Sección Tercera, Auto de 20 de julio de 2022, (apelación n. 1201-2022); y Juzgado de Instrucción No. 18 de Barcelona, Auto de 5 de octubre de 2023, Diligencias Previas 1500/2023.

³⁵ “En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal en materia de derechos humanos y memoria democrática, con la categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones: a) Supervisar y coordinar la acción del Ministerio Fiscal en todos los procedimientos y actuaciones a que se refiere la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las fiscalías correspondientes”.

³⁶ Fiscal de Sala en materia de Derechos Humanos y Memoria Democrática, “N./ Ref.: M.D. 20/2023 DESTINATARIA.: Ilma. Sra. Fiscal Jefa de la Fiscalía Provincial de Barcelona. ASUNTO: Diligencias Indeterminadas n. 438/2022 Juzgado de Instrucción n. 18 de Barcelona (E.G. 175/2023)”, 13 de septiembre de 2023, p. 2. Original en poder del autor.

³⁷ *Ibid.*, p. 7.

³⁸ En el momento de revisión de este trabajo, se dio a conocer un documento que recoge, especifica y sistematiza todo lo que estamos resumiendo en este punto; esto es,

ha llevado también a la apertura de Diligencias de investigación, primero en abril de este 2025, respecto a las presuntas torturas perpetradas durante el franquismo por miembros de la Brigada Político-Social en dependencias de la Jefatura Superior de Policía de Vía Laietana en Barcelona³⁹; y después, el 5 de mayo, sobre las responsabilidades pertinentes y la existencia de una posible estrategia conjunta entre la dictadura española encabezada por Francisco Franco y el Régimen Nazi en la detención y posterior traslado de miles de españoles exiliados en Francia, a diferentes campos de exterminio⁴⁰.

En lo que ahora ocupa, junto a las disposiciones ya destacadas de la LMD, las referencias al Derecho internacional general aplicable aparecen reiteradamente en estos escritos de la fiscalía, también al artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que ya subrayamos *supra*; y vinculando ambas cuestiones, en alguna oportunidad califican lo previsto en el artículo 2.3 de la Ley como de "extraordinaria importancia (...) toda vez que la norma de manera expresa acoge el valor interpretativo del derecho consuetudinario y las normas de *ius cogens* relativas a las más graves violaciones de los derechos humanos, atribuyendo eventuales efectos de imprescriptibilidad y no amnistiabilidad a los crímenes contra la humanidad"⁴¹. Ahora bien, es interesante puntualizar que, dentro del esquema que hemos establecido al inicio, podría decirse que el vínculo más directo que aparece formulado en estos documentos lo es con el derecho a la verdad, que es también señalado como el objetivo de estas investigaciones según resoluciones judiciales como el Auto de la Audiencia Provincial de Barcelona de 10 de febrero de 2025⁴². No obstante, en los argumentos de la fiscalía también están presentes planteamientos que ofrecen una visión integradora de conjunto. A

la Instrucción 1/2025, de 26 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre el/la Fiscal de Sala Coordinador/a de Derechos Humanos y Memoria Democrática y sobre las secciones especializadas en las fiscalías territoriales.

³⁹ Consúltese: <https://www.fiscal.es/web/fiscal/-/la-fiscalia-abre-por-primera-vez-diligencias-de-investigacion-por-torturas-durante-el-franquismo>.

⁴⁰ Véase: <https://www.fiscal.es/-/la-fiscalia-de-derechos-humanos-y-memoria-democratica-investiga-por-primera-vez-la-muerte-de-miles-de-espanoles-en-los-campos-de-exterminio-nazis>.

⁴¹ Fiscal de Sala en materia de Derechos Humanos y Memoria Democrática, "N./ Ref.: M.D. 20/2023...", doc. cit., pp. 5-6.

⁴² Este Auto confirmó, en todo caso, el archivo del antes mencionado proceso ya inadmitido por el Juzgado de Instrucción No. 18 de Barcelona, Auto de 5 de octubre de 2023, Diligencias Previas 1500/2023, en el que también se identificaba el derecho a la verdad como el objeto de labor de la fiscalía, aunque apoyándose para ello en la también ya comentada sentencia del Tribunal Supremo de 2012.

modo de ejemplo, valga recoger lo siguiente del texto que se anunció el pasado día 5 de mayo:

La LMD (...), exige, independientemente de la concurrencia de eventuales causas de extinción de la responsabilidad criminal, una investigación efectiva que satisfaga el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, principios estos que son pilares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que han de integrarse en el derecho a la tutela judicial efectiva por mor del art. 10.2 CE. debiendo llevarse a cabo, antes de adoptar cualquier decisión al respecto⁴³.

La práctica totalidad de los órganos judiciales, sin embargo, no compartieron lo recién citado, manteniéndose en la tónica ya vista, esto es, acordando la inadmisión de las querellas presentadas (también) tras el cambio de criterio de la fiscalía⁴⁴. Este escenario adquiriría un cariz aun menos estimulante con el ya anunciado Auto del Tribunal Constitucional de 17 de junio de 2024. De hecho, desde casi el comienzo de sus razonamientos jurídicos, el Tribunal dejaría claro lo que vendrá a continuación; y así que afirmase literalmente que “la vigencia de la nueva Ley 20/2022 no altera la aplicación de la doctrina fijada en el ATC 80/2021”⁴⁵, casi en un tono de amonestación, porque a ello agregaría a renglón seguido que la LMD “no sustituye al Tribunal Constitucional en la interpretación de los derechos fundamentales”. En el plano formal, añadiría que al no ser la LMD una ley orgánica su “articulado no habilita para que las normas del Derecho internacional penal se conviertan en fuente directa o indirecta del Derecho penal para investigar y juzgar hechos que no estaban tipificados en la ley penal nacional entonces vigente, aplicándoles ahora las características de imprescriptibilidad y de no ser susceptibles de amnistía”. Y de aquí en adelante, en resumen, se limitó a reproducir lo ya sostenido en su Auto de 2021 para inadmitir el recurso de amparo. La conclusión entonces, muy al contrario de lo que estaba —y está— manteniendo la

⁴³ Diligencias de Investigación Preprocesal n. 1/2025, original en poder del autor. La cita es de la página 5.

⁴⁴ Véanse, a modo de ejemplo, Juzgado de Instrucción No. 18 de Barcelona, Auto de 5 de octubre de 2023, Diligencias Previas 1500/2023; Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n. 1 de Aoiz/Agoitz, Auto de 18 de diciembre de 2023, Diligencias Previas 749/2023; Juzgado de Instrucción n. 2 de Donostia/San Sebastián, Auto de 10 de enero de 2024, Diligencias Previas 2147/2023.

⁴⁵ Tribunal Constitucional, Pleno, Auto 57/2024, de 17 de junio de 2024. Recurso de amparo 7261-2022, Fundamento jurídico 3.

Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática, es que ni tan siquiera es posible llevar a cabo un proceso de investigación, en el ámbito penal, “si los hechos de la investigación no reuniesen los caracteres de delito o resultara aplicable alguna causa legal de extinción de la responsabilidad penal”⁴⁶.

Ya dijimos que su decisión en el Auto 80/2021 suscitó votos particulares, que en esta oportunidad y en un caso, se repitió. Fue el de la magistrada María Luisa Balaguer Callejón que, de hecho, se remitió expresamente a lo ya mantenido entonces. Ahora bien, en lo que a este apartado interesa, lo realmente relevante fue el voto discrepante del magistrado Ramón Sáez Valcárcel, pues en él se incorporaron una serie de argumentaciones derivadas de la entrada en vigor de la LMD. En cierta medida, son parecidos a lo que, como reproducimos, fue mantenido por la fiscalía a partir de septiembre de 2023, siendo también constantes las referencias a la normativa internacional ya expuesta. En consecuencia, creo que la mejor síntesis del posicionamiento de fondo de este magistrado podemos ubicarlo en la siguiente consideración, que enlaza directamente con el inicio de este apartado:

La Ley tiene una clara incidencia en el derecho de acceso a la jurisdicción penal como recurso efectivo de las víctimas de torturas y de otras graves violaciones de los derechos humanos. El legislador ha abordado una tarea de ampliación de los derechos de las víctimas que requiere de la colaboración del Tribunal Constitucional, que puede actualizar los derechos fundamentales, en el caso el de tutela judicial efectiva, para incorporar los niveles de superior protección de los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por España y hacer viable la apertura de diligencias procesales penales para la investigación de las graves y sistemáticas vulneraciones de derechos humanos ejecutadas por agentes del Estado durante la dictadura, cauce de realización del derecho a la justicia y a la verdad del que aquellas son titulares.

La debida deferencia con el legislador democrático parecía recomendar que el Tribunal admitiera la demanda y en el seno del proceso constitucional de amparo reflexionase si procedía mantener, matizar o modificar la doctrina sobre la investigación de los crímenes de la dictadura en el periodo del tardofranquismo⁴⁷.

⁴⁶ Tribunal Constitucional, Pleno, Auto 57/2024, de 17 de junio de 2024. Recurso de amparo 7261-2022, Fundamento jurídico 4.

⁴⁷ Voto particular discrepante que formula el magistrado don Ramón Sáez Valcárcel al auto que inadmite el recurso de amparo n. 7261-2022, párr. 9.

Con todo, su eco en el ámbito jurisdiccional ha sido, al menos hasta la fecha, casi inapreciable. Y así por ejemplo, valga destacar una de las excepciones a la regla que ya hemos expuesto, esto es, la admisión a trámite por parte del Juzgado de Instrucción No. 50 de Madrid de una querrela presentada por Julio Pacheco Yepes, el 23 de marzo de 2023, por presuntas torturas en el contexto de crímenes de lesa humanidad durante su detención en la Dirección General de Seguridad en 1975⁴⁸. Un elemento llamativo, al menos para mí, es que, como ocurrirá en otros casos que citaremos posteriormente, no existen verdaderos razonamientos jurídicos para sostener tal admisión, acudiendo a una formulación estándar⁴⁹; pero, en cualquier caso, unos pocos meses después de ello se derivó, por utilizar la gráfica caracterización del Centro Sira, que “por primera vez en la historia, un Juzgado español toma[se] declaración a una víctima de torturas durante la dictadura franquista”⁵⁰.

Pues bien, practicada aquella y otras Diligencias, al poco de conocerse el Auto del Tribunal Constitucional este juzgado procedió a decretar el archivo de esta causa. En buena medida, se apoyó en las construcciones jurisprudenciales anteriores a la LMD, pero en lo capital reprodujo parte del voto particular recién comentado, para añadir inmediatamente lo que sigue:

Pero el ATC 57/2024 dictado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Memoria Democrática obliga a un replanteamiento de la instrucción y a declarar el sobreseimiento libre por prescripción y archivo de las actuaciones, sin necesidad de practicar nuevas diligencias de investigación para la averiguación de los hechos, sin perjuicio de que el querellante pueda acudir a las instituciones

⁴⁸ Juzgado de Instrucción No. 50 de Madrid, Auto de 12 de mayo de 2023, Diligencias Previas 713/2023.

⁴⁹ En concreto, sólo se dice lo que reproduzco a continuación: “PRIMERO.— Reuniendo la querrela los requisitos que establece el artículo 277 de la L.E.Criminal y siguientes de procedente aplicación, procede su admisión a trámite. Por otro lado, no procede la exigencia de prestación de fianza por estar querellante comprendido en el n. 1º del art. 281 de la LECrim. SEGUNDO.— Los hechos que resultan de las anteriores actuaciones presentan características que hacen presumir la posible existencia de delitos cuya instrucción corresponde a este órgano judicial, según los artículos 14.2 y 15 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. TERCERO.— No estando determinadas la naturaleza y circunstancias de tales hechos ni las personas que en ellos han intervenido, es procedente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 757 y 774 de la citada Ley procesal, instruir Diligencias Previas y practicar aquéllas esenciales encaminadas a efectuar tal determinación y, en su caso, el procedimiento aplicable”.

⁵⁰ Véase: <https://centrosira.org/primer-declaracion-de-una-victima-de-torturas-del-franquismo-julio-pacheco/>.

jurídicas cuya constitución de (sic) prevé al amparo de lo previsto en la Ley de Memoria Democrática, para contribuir al esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos durante la Guerra y la Dictadura con la finalidad de que con objetividad e imparcialidad, se proceda a la elaboración de conclusiones y recomendaciones para la reparación de las víctimas y evitar a que tales hechos vuelvan a repetirse en el futuro⁵¹.

El patrón general mostrado de inadmisiones y/o archivos se ha mantenido hasta el mismo momento de cierre de esta contribución⁵². No obstante, en la línea excepcional apuntada también se ha conocido en los últimos meses la inicial admisión de otras querellas presentadas en Paterna⁵³, Elda⁵⁴ y Madrid⁵⁵. El primero de estos casos reúne algunas características especialmente relevantes, pues se trataba de una querella por presuntos asesinato y desaparición forzada en un contexto de crímenes contra la humanidad, en la que por vez primera se había citado a declarar a una de las querellantes por este tipo de crímenes, en concreto el 20 de febrero de este 2025. Un día antes, la declaración fue suspendida por la titular del Juzgado No. 5 de Paterna⁵⁶. En cuanto a la argumentación jurídica, tal y como avanzamos, no se añaden motivos (adicionales) para sostener estas actuaciones, lo que me lleva a formular al menos una hipótesis, pues no tengo evidencia cierta de ello. Esta forma de comportarse, admitir una querella pero sin hacer apenas

⁵¹ Juzgado de Instrucción No. 50 de Madrid, Auto de 31 de julio de 2024, Diligencias Previas 713/2023, p.11.

⁵² La querella presentada el 18 de octubre de 2024 por Manuel Reboiras Noia ante el Juzgado de Instrucción de Vigo contra los autores y responsables de las presuntas torturas sufridas en un contexto de crímenes contra la humanidad, a finales de la dictadura franquista y en la Transición, ha sido inadmitida a finales de este mes de mayo, bajo los argumentos ya ampliamente reiterados.

⁵³ A través del Auto del Juzgado de Instrucción No. 6 de Paterna, de 5 de septiembre de 2024.

⁵⁴ Mediante Auto del Juzgado de Instrucción No. 1 de Elda, de 11 de octubre de 2024. En el momento de revisión de este trabajo se hizo pública la citación en calidad de investigados, a los efectos de tomarles declaración, de Rodolfo Martín Villa y Daniel Aroca del Rey. Teóricamente, la misma se producirá a mediados del próximo mes de noviembre. En cuanto al fondo del asunto, en la línea que estamos exponiendo, no sé añadieron argumentos adicionales en la Providencia de este juzgado. Al respecto, puede verse: https://www.eldiario.es/sociedad/martin-villa-jueza-responsable-franquismo-respondera-banquillo-crimenes_1_12388472.html.

⁵⁵ A través del Auto del Juzgado de Instrucción No. 41 de Madrid, de 22 de enero de 2025.

⁵⁶ Véase: <https://www.ceaque.org/suspenden-la-declaracion-de-la-nieta-de-un-asesinado-por-el-franquismo/>. Al momento de redacción de este trabajo, no se ha fijado aún fecha para esta declaración.

“ruido jurídico”, sin discutir en nada el estado de cosas asentado por el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional, etc., para ordenar la práctica de algunas Diligencias (como recibir declaración de los querellantes), parece demostrar la existencia de una voluntad de hacer al menos algo ante el reclamo de justicia de las víctimas, aunque sea con mucha cautela. De ser así, es desde luego una actitud a valorar, dentro del panorama particular que estamos analizando e incluso desde una perspectiva general (Aragoneses 2018). De cualquier modo, junto a todo lo que pueda derivarse de las acciones impulsadas por la Fiscalía de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática, habrá que estar atentos al desarrollo de estos procedimientos, pese a que no parece haber muchos motivos para ser optimistas en cuanto a su verdadero recorrido final, como ejemplifica lo ya acontecido en el Juzgado de Instrucción No. 50 de Madrid.

Finalmente, del otro lado, los órganos internacionales de protección de los derechos humanos se mantuvieron en estos últimos años en las mismas posiciones que ya hemos resumido *supra*. Añadiendo, en su caso, un reconocimiento general al impulso que suponía la LMD, pero insistiendo en que España debía adoptar “todas las medidas legislativas y de otra índole necesarias para garantizar que los actos de tortura y las desapariciones forzadas no sean crímenes sujetos a amnistía o prescripción, y que esta prohibición se cumpla escrupulosamente en la práctica” (Comité contra la Tortura 2023, párr. 36). A la vista de todo lo examinado en este artículo, no parece discutible la opinión de aquel que considere esta exigencia casi como una nueva voz clamando en el desierto.

4. Reflexión final a modo de conclusión

Con motivo del segundo aniversario de la entrada en vigor de la LMD, las organizaciones Amnistía Internacional, la Coordinadora Estatal de Apoyo a la Querrela Argentina, Irídia y Sira, hicieron público un comunicado en el que denunciaban que:

En los últimos años, se han presentado más de 100 querellas por torturas, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, robo de bebés y trabajo esclavo, tanto por querellantes individuales como por corporaciones locales. Más de una decena de estas querellas han sido interpuestas desde la entrada en vigor de la Ley de Memoria Democrática. Todas se han inadmitido o archivado (Amnistía Internacional 2024).

Al mismo tiempo, recordaban que, como hemos venido señalando, múltiples órganos internacionales llevan años demandando que España adopte “medidas concretas y efectivas para poner fin a la impunidad por los crímenes de la Guerra Civil y el franquismo” (Amnistía Internacional 2024). Todo ello, obvia decirlo, sobre la base de las obligaciones internacionales que vinculan a nuestro Estado, y que también son parte de nuestro Derecho interno. Volviendo entonces a la alternativa que planteamos en el primer apartado de este trabajo, la realidad en este punto no es que se hayan esgrimido nuevas argumentaciones que hubiera que discutir y/o rebatir ahora, sino que la práctica totalidad de los tribunales españoles siguen sin moverse ni apenas un milímetro, con la LMD o sin ella, de aquello de que no existe normativa internacional alguna, o posible interpretación de esta, que hiciera o haga posible materializar el derecho a la justicia de las víctimas de los crímenes de la Guerra Civil y la dictadura.

En febrero de 2025, la Coordinadora Estatal de Apoyo a la Querrela Argentina emitía un nuevo comunicado, que ampliaría un mes después (CEAQUA 2025a), en el que afirmaba que:

... hasta la fecha la práctica totalidad de las más de 115 querrelas presentadas en todo el estado español por distintos crímenes, como desapariciones forzadas, torturas o bebés robados, ocurridos durante la dictadura franquista han sido inadmitidos a trámite, a pesar de haberse producido en un contexto de represión generalizado y sistémico contra la población civil. Dejando en total desamparo judicial a las víctimas (CEAQUA 2025b).

Este indiscutible estado de cosas conduce a tener que terminar este breve análisis constatando que sin negar las (otras) virtudes de la LMD, pasados cincuenta años desde la muerte del dictador, el Estado español, dicho en términos de Derecho internacional, todos sus órganos y poderes —mínimas pero muy destacables excepciones hechas, como hemos visto—, no ha sido capaz de encontrar un modo de satisfacer el derecho a la justicia de las víctimas de las más graves violaciones a los derechos humanos y/o crímenes internacionales cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo. El balance final, en consecuencia, no puede ser otro que la confirmación de algo tan insostenible como descorazonador.

Bibliografía

- Amnistía Internacional. 2024. *Dos años de Ley de Memoria Democrática. Lentitud e ineficacia en su puesta en marcha y ausencia de justicia para las víctimas*. Acceso el 10 Mayo 2025: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-dos-anos-de-ley-de-memoria-democratica-lentitud-e-ineficacia-en-su-puesta-en-marcha-y-ausencia-de-justicia-para-las-victimas/>
- Andrés, Paz. 2023. «Procesos de paz y amnistía». *Nueva revista de política, cultura y arte* 187: 76-79.
- Aragoneses, Alfons. 2018. «La justicia española frente al espejo de su historia». *Jueces para la democracia* 93: 35-49.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2023. «Estándares jurídicos internacionales que sustentan los pilares de la justicia transicional. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli», *Documento de Naciones Unidas: A/HRC/54/24*, 10 de julio.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2005. «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones», *Res. 60/147*, 16 de diciembre.
- Campoy, Manuel. 2024. «Ministerio Fiscal e investigación no penal de las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos». *Revista del Ministerio Fiscal* 13: 100-111.
- Capellà i Roig, Margalida. 2021. «El derecho a interponer recursos y a obtener reparación de los familiares de personas desaparecidas durante la guerra civil española». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* 20: 104-140.
- Carrillo, Marc. 2022. «La Memoria y la calidad democrática del Estado. (Comentario a la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática)». *Revista de las Cortes Generales* 114: 183-229.
- Castresana, Carlos. 2022. «Justicia transicional: Derecho internacional comparado. La experiencia española». En *Claves jurídicas para la recuperación de la memoria democrática en España*, dirigido por Carmen Pérez González, 19-56. Navarra: Aranzadi.
- CEAQUA. 2025a. *50 años de impunidad 1975-2025. Ni uno más*. Acceso el 10 Mayo 2025: <https://sites.google.com/view/contrainpunidad/inicio>
- CEAQUA. 2025b. *La nieta de una víctima de las fosas de Paterna declarará en el Juzgado*. Acceso el 10 Mayo 2025: <https://www.ceaqua.org/la-nieta-de-una-victima-de-las-fosas-de-paterna-declarara-en-el-juzgado/>.
- Chinchón, Javier. 2022. «La decisión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el caso Francisca Alomar y otros contra España: Un análisis crítico a partir del sistema general de Derecho Internacional Público», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 43. doi: 10.17103/reei.43.07.

- Chinchón, Javier. 2019. «A propósito de la visión interna e internacional de la realidad: Transición española, crímenes internacionales, olvido y memoria». En *EN ANTIDORA. Homenaje a Bartolomé Clavero*, coordinado por Jesús Vallejo y Sebastián Martín, 693-704. Navarra: Aranzadi.
- Chinchón, Javier. 2013. «Tribunal Europeo de Derechos Humanos - Decisión de 27.03.2012, *Antonio Gutiérrez Dorado y Carmen Dorado Ortiz c. España*, 301410/09 – arts. 2, 3, 5, 8 y 13 CEDH – Desaparición forzada de personas durante la Guerra Civil española. Incompetencia (sobvenida) respecto a la obligación autónoma, independiente y continuada de investigar». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 45: 741-759.
- Chinchón, Javier. 2012. *El tratamiento judicial de los crímenes de la Guerra Civil y el franquismo en España. Una visión de conjunto desde el Derecho internacional*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Comisión de Derechos Humanos. 2005. «Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad», *Documento de Naciones Unidas: E/CN.4/2005/102/Add.1*, 8 de febrero.
- Comité contra la Tortura. 2023. «Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de España», *Documento de Naciones Unidas: CAT/C/ESP/CO/7*, 24 de agosto.
- Comité contra la Tortura. 2015. «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España», *Documento de Naciones Unidas: CAT/C/ESP/CO/6*, 29 de mayo.
- Comité contra la Desaparición Forzada. 2013. «Observaciones finales sobre el informe presentado por España en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención», *Documento de Naciones Unidas: CED/C/ESP/CO/1*, 12 de diciembre.
- Comité de Derechos Humanos. 2021a. «Francisca Alomar y otros contra España», *Documento de Naciones Unidas: CCPR/C/130/D/3599/2019*, 6 de mayo.
- Comité de Derechos Humanos. 2021b. «F.E.C. contra España», *Documento de Naciones Unidas: CCPR/C/130/D/3810/2020*, 22 de junio.
- Comité de Derechos Humanos. 2021c. «Garzón c. España», *Documento de Naciones Unidas: CCPR/C/132/D/2844/2016*, 25 de agosto.
- Comité de Derechos Humanos. 2015. «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España», *Documento de Naciones Unidas: CCPR/C/ESP/CO/6*, 14 de agosto.
- Comité de Derechos Humanos. 2009. «Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto. Observaciones Finales: España», *Documento de Naciones Unidas: CCPR/C/ESP/CO/5*, 5 de enero.
- Comité de Derechos Humanos. 2004. «Observación General n. 31. La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto», *Documento de Naciones Unidas: HRI/GEN/1/Rev.7* at 225, 29 de marzo.

- Comité de Derechos Humanos. 1992. «Observación General No. 20 sobre el artículo 7», *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/47/40), anexo VI.A, 10 de marzo.
- Escudero, Rafael. 2025. *Cuando Antígona encontró a Benjamin. Víctimas del franquismo y derecho a la memoria*. Madrid: Trotta.
- Escudero, Rafael. 2016. *Memoria histórica y democracia en España. La brecha de la transición*. Ciudad de México: Fontamara.
- García Aller, Virginia. 2024. «El Ministerio Fiscal en la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática». *Revista del Ministerio Fiscal* 13: 72-99.
- García Casas, María. 2022. *El derecho internacional de la justicia transicional. La construcción del marco normativo de las transiciones*. Madrid: Wolters Kluwer España.
- Gil Gil, Alicia. 2024. «Breve análisis de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña». *Revista Sistema Penal Crítico* 5. doi: 10.14201/rspc.32155.
- Gil Gil, Alicia. 2022. «Humo». *Fonte Limpá*, 8-10.
- González Ibáñez, Joaquín. 2025. *The Rule of Law as a Goal and Principle of International Human Rights Law*. Ciudad Colon: University for Peace.
- Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas. 2017. «España. Seguimiento a las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias en su informe relativo a su visita a España del 23 al 30 de septiembre de 2013 (A/HRC/27/49/Add.1, párr. 67)», *Documento de Naciones Unidas: A/HRC/36/39/Add.3*, 7 de septiembre.
- Jimeno, Roldán. 2018. *Amnistías, perdones y justicia transicional. El pacto de silencio español*. Pamplona: Pamiela.
- Maculan, Elena. 2010. «Los “juicios por la verdad” argentinos: ¿un laboratorio para la justicia penal internacional?». En *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. 1., coordinado por Miguel Requena, 263-280. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Manjón-Cabeza, Araceli. 2023. «Releyendo la Ley de Amnistía de 1977. Efectos jurídicos e interpretaciones erróneas». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*: 25. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/102954>.
- Martínez López, Fernando. 2024. «La Ley de Memoria Democrática». *Revista del Ministerio Fiscal* 13: 58-71.
- Pérez González, Carmen. 2002. «Memoria democrática y Derecho internacional: Una reflexión sobre su encaje tardío e inacabado en España». En *Claves jurídicas para la recuperación de la memoria democrática en España*, dirigido por Carmen Pérez González, 57-72. Navarra: Aranzadi.
- Pinilla, Enrique. 2006. «La recuperación de la memoria histórica en España», en *El derecho a la memoria*, dirigido por Felipe Gómez Isa, 529-546. Zarauz: Diputación de Guipúzcoa.

- Rallo, Artemi. 2023. «Memoria democrática y Constitución». *Teoría y realidad constitucional* 51: 109-146.
- Relator Especial para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las Naciones Unidas. 2021. «Seguimiento de las visitas a Túnez, el Uruguay y España», *Documento de Naciones Unidas: A/HRC/48/60/Add.1*, 5 de agosto.
- Rodríguez Rodríguez, Jorge. 2023. *Derecho a la verdad y derecho internacional en relación con graves violaciones de los Derechos Humanos*. 2ª edición. Madrid: Berg Institute.
- Ruiz Morales, Manuel L. 2025. *Impunidad, Derecho Penal y Ley de Memoria Democrática. La justicia transicional en los sistemas de protección de los derechos humanos y en los casos argentino y español*. Las Rozas: Aranzadi.
- Salvioli, Fabián. 2022. *El rol de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, y el valor jurídico de sus pronunciamientos: La edad de la razón*. San José: Investigaciones Jurídicas.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2012. *Antonio Gutiérrez Dorado y Carmen Dorado Ortiz c. España*, solicitud n. 301410/09, decisión sobre admisibilidad de 27 de marzo.
- Vallès, Daniel. 2025. «La Ley 20/2022 de memoria democrática y el proceso de declaraciones judiciales de hechos pasados». *Revista ítalo-española de derecho procesal*. doi:10.37417/rivitsproc/2400.

Irlanda del Norte y justicia transicional: Un proceso de paz incompleto

Northern Ireland and transitional justice: an incomplete peace process

Nagore Roales Ferreira 

Universidad del País Vasco. España

nagore.roales@ehu.eus

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1809-3147>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3399>

Fecha de recepción: 15.05.2025

Fecha de aceptación: 13.10.2025

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2025

Cómo citar / Citation: Roales, Nagore. 2025. «Irlanda del Norte y justicia transicional». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 53-81. <https://doi.org/10.18543/djhr.3399>

Sumario: Introducción. 1. Aproximación histórica al conflicto norirlandés. 2. El proceso de paz norirlandés desde la Justicia Transicional. 3. Hacia un proceso transicional efectivo. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen: La justicia transicional constituye una herramienta normativa esencial en el proceso de paz de aquellos conflictos marcados por la violación sistemática de derechos humanos, siendo este el caso del enfrentamiento que ha venido sacudiendo durante décadas Irlanda del Norte. Si bien, tras la firma del Acuerdo de Viernes Santo, se implementaron medidas alineadas con los cuatro ejes fundamentales de este modelo de justicia (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición), estas no han resultado suficientes para afirmar la existencia de un sistema integral de justicia transicional en el proceso de paz norirlandés. En consecuencia, Irlanda del Norte se encuentra en la actualidad en un punto de estancamiento político que genera una sociedad fragmentada, basada en una paz superficial e incompleta.

Palabras clave: Irlanda del Norte, justicia transicional, verdad, justicia, reparación, garantías de no repetición.

Abstract: Transitional justice constitutes a fundamental normative tool in the peace processes of conflicts marked by systematic human rights violations, such as the decades-long struggle that has shaken Northern Ireland. Although, following the signing of the Good Friday Agreement, measures were

implemented in line with the four central pillars of this model of justice (truth, justice, reparation, and guarantees of non-repetition), these have not been sufficient to affirm the existence of a comprehensive system of transitional justice within the Northern Irish peace process. As a result, Northern Ireland currently finds itself at a point of political stagnation, sustaining a fragmented society built on a fragile and incomplete peace.

Keywords: Northern Ireland, transitional justice, truth, justice, reparation, guarantees of non-repetition.

Introducción

Hablamos de justicia transicional para referirnos al conjunto de esfuerzos —tanto judiciales como extrajudiciales— orientados a construir una paz sostenible en contextos marcados por conflicto, violencia masiva o violaciones sistemáticas de Derechos Humanos. Su finalidad es múltiple: desde enjuiciar a los perpetradores, hasta esclarecer la verdad acerca de los hechos acaecidos, garantizar reparación a las víctimas, fomentar un proceso de reconciliación, o reformar las instituciones implicadas en prácticas abusivas (van Zyl 2005, 209). Así lo expresó Kofi Annan —séptimo Secretario General de las Naciones Unidas (1997-2006)— al definir la justicia transicional como «toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación» (Secretario General de las Naciones Unidas 2004, 6). Entre estas medidas destacan tales como el enjuiciamiento penal, las comisiones de la verdad, los programas de reparación y las reformas institucionales (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas s.f.). En esta misma línea, Pablo de Greiff —primer Relator Especial de Naciones Unidas para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (2012-2018)— subrayó que estas medidas “pueden ser implementadas para hacer frente al legado de los abusos masivos de derechos humanos, donde ‘hacer frente al legado’ de tales abusos significa, en primer lugar, demostrar la vigencia de las normas de derechos humanos que fueron sistemáticamente violadas” (de Greiff 2011, 28). Lejos de constituir una respuesta meramente simbólica o conmemorativa, la justicia transicional se ha consolidado como una herramienta imprescindible para superar la violencia y sentar las bases de una paz sostenible y duradera en sociedades extremadamente fragmentadas (De Greiff 2012). Supone, en definitiva, un instrumento fundamental para aquellos procesos de transformación profunda orientados a la reconstrucción de los pilares de una sociedad tras una experiencia traumática.

En términos prácticos, la justicia transicional se ha articulado en torno a cuatro pilares básicos, cada uno de los cuales responde a una dimensión específica del período posconflicto: la verdad, la justicia, la reparación, y las garantías de no repetición (van Zyl 2005, 210).

El derecho a la verdad, por su parte, nace de la necesidad de las víctimas —y de la sociedad en su conjunto— de esclarecer los hechos sucedidos durante el conflicto, así como de identificar a los

responsables. Esta búsqueda de la verdad contribuye, además, a la construcción de una memoria histórica colectiva capaz de actuar como antídoto frente a posibles discursos negacionistas o revisionistas que pudieran surgir en generaciones futuras (Gutiérrez Salazar 2018, 31). Resulta clave, en este cometido, la labor de las comisiones de verdad: organismos oficiales independientes creados con el fin de investigar, documentar y divulgar públicamente los abusos de los derechos humanos (Teitel 2003, 78).

Por su parte, el acceso a la justicia implica garantizar procesos judiciales efectivos que aseguren la rendición de cuentas por parte de los perpetradores de violaciones graves de derechos humanos (Gutiérrez Salazar 2018, 35).

En cuanto a la reparación de las víctimas, los Estados cuentan, en lo que constituye un esfuerzo de reconocer y restaurar el sufrimiento de las víctimas, con la obligación no solo de ofrecer una compensación económica o material, sino que también de adoptar medidas simbólicas, psicológicas y sociales (van Zyl 2005, 211).

Finalmente, la promoción de garantías de no repetición representa un elemento indispensable para asegurar una reconciliación que evite la reproducción de dinámicas de resentimiento y exclusión —y, en consecuencia, el posible retorno a la violencia—. En su mayoría, este tipo de medidas se proyectan como transformaciones estructurales y profundas del aparato institucional, tales como la reforma de las fuerzas de seguridad (van Zyl 2005, 211-212).

Desde el enfoque de la justicia transicional, cada uno de estos cuatro ejes interdependientes resultan necesarios en términos de impulsar un proceso de transformación real y profundo. Comprender que las tensiones e inseguridades generadas por el enfrentamiento no se disipan por sí solas con el paso del tiempo es fundamental, de manera que la adopción de medidas proactivas resulta imprescindible para abrir paso a un escenario de paz positiva y seguridad.

En el panorama internacional contemporáneo, son numerosos los Estados que, tras atravesar un período de conflicto y violencia, recurren a la justicia transicional como un instrumento insustituible para encauzar sus procesos de paz. No obstante, este marco no responde a una única fórmula universal; cada caso requiere un abordaje específico, ajustado a las particularidades de la disputa en cuestión. De esta manera, en cada conflicto el enfoque de su proceso de consecución de paz debe ajustarse al contexto.

El caso de Irlanda del Norte, entre tantos, ofrece un ejemplo ilustrativo de esta cuestión. Con más de 3.500 víctimas mortales —civiles en su mayoría— y el empleo de violaciones sistemáticas de

derechos humanos (Aiken 2010, 172), el conflicto norirlandés ha representado uno de los enfrentamientos bélicos más complejos de Occidente a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. La firma de un acuerdo que implicase “la aplicación de justicia transicional en pro de garantizar los derechos proclamados por las diferentes minorías” (Reyes *et al.* 2020, 66) condujo al caso norirlandés a ser considerado un hito sin precedentes en la historia occidental. Sin embargo, resulta necesario aclarar que no se ha tratado de un modelo de éxito total. Su carácter negociado, la subsistencia de tensiones estructurales, y la ausencia de una reconciliación efectiva han conducido a este caso a ser considerado como un paradigma de justicia transicional incompleto, dónde —tal y como se analizará a continuación— las dimensiones de este modelo de justicia quedaron eclipsadas por los esfuerzos dirigidos a eliminar la violencia y asegurar la estabilidad institucional. En este sentido, el presente análisis permitirá evidenciar las carencias del modelo de justicia transicional implementado en el caso de Irlanda del Norte, así como la ausencia de medidas integrales y efectivas orientadas a garantizar los cuatro pilares fundamentales de este sistema de justicia: verdad, justicia, reparación, y garantías de no repetición.

1. Aproximación histórica del conflicto norirlandés

La isla de Irlanda ha constituido durante siglos el escenario de grandes disputas entre británicos e irlandeses. Desde épocas tempranas, su proximidad con Gran Bretaña ha llevado al territorio irlandés —especialmente a su zona norte— a verse envuelto en una eterna lucha por su soberanía. De este modo, Irlanda del Norte ha resultado el campo de batalla de una prolongada confrontación entre irlandeses católicos —o nacionalistas—, que luchaban por su liberación nacional, y británicos protestantes —o unionistas—, que defendían su dominio sobre la isla (Cruset 2011, 78). Para comprender la actual problemática en la región norirlandesa es preciso remontarse a las primeras décadas del siglo XX, período en el que tuvo lugar el proceso de independencia irlandesa, así como la posterior partición de la isla.

En diciembre de 1922, como consecuencia de la firma del Tratado Angloirlandés (1921), que puso fin a la Guerra Angloirlandesa (1919-1921), se creó el Estado Libre Irlandés (ELI), una nueva nación independiente que se mantendría bajo el control de la Corona Británica (Villaverde 2020, 147). Sin embargo, seis condados de la provincia de Ulster —al norte de la isla de Irlanda— tomaron la decisión, motivada

por la gran presencia protestante, de no formar parte de dicha nación y mantener su pertenencia a Reino Unido, dando lugar así al territorio conocido como Irlanda del Norte.

Durante sus primeras décadas, el fuerte dominio de la hegemonía unionista sobre la minoría nacionalista en Irlanda del Norte resultó evidente. Prácticas como el empleo sistemático del *gerrymandering* o la ausencia de presencia institucional pasaron a consolidar un modelo estructural que discriminaba a la comunidad católica, cuyos derechos se veían progresivamente mermados. Este sistema de dominación, sin embargo, terminó por colapsar durante la década de los 60, cuando la población nacionalista inició una oleada de protestas contra el modelo de relegación política y social al que se veía sometida. Surgieron, entonces, diferentes movimientos reivindicativos que, a pesar de contar con un carácter inicialmente pacífico, terminaron por radicalizarse hasta adquirir un matiz cada vez más violento (Fuentetaja y Galvache 2007, 14). Los unionistas, por su parte, respondieron con una brutal represión policial y paramilitar lealista (Gómez González 2023). Esta dinámica de acción-reacción desembocó en una coyuntura de confrontación profundamente polarizada, en la que la tensión acumulada se tornaba cada vez más difícil de contener. Los continuos enfrentamientos entre ambos bandos, así como la intervención de las fuerzas armadas británicas, desembocaron en una cruenta escalada de violencia repleta de intensos ataques entre católicos y lealistas en 1968 y 1969, dando lugar así al inicio de un período que pasaría a conocerse como *The Troubles* (Alonso 2001). Los incesables episodios de violencia, la tensión política, la inseguridad generalizada, así como la presencia de grupos paramilitares, convirtieron a Irlanda del Norte en un lugar insostenible. Ante esta coyuntura comenzaron a presenciarse, a partir de 1973, los primeros intentos formales de apaciguar el enfrentamiento que asolaba a la región norirlandesa (Abella 2018, 77). Entre ellos: el Acuerdo de *Sunningdale* (1973), basado en la propuesta de un modelo de poder que forzase a las autoridades británicas a compartir responsabilidades con los representantes irlandeses (Solovitas 2010, 11); el Acuerdo Anglo-irlandés de 1985 en el que los unionistas reconocieron al Estado de Irlanda del Norte por primera vez; las propuestas de *Brooke-Mayhew* entre 1991 y 1992, que planteaban una negociación por fases, o la Declaración de *Downing Street* de 1993, centrada en el derecho de autodeterminación... (Solovitas 2010, 12). Todos estos esfuerzos de paz, en su mayoría basados en la idea de un gobierno de coalición entre protestantes y católicos, reflejaban "la voluntad de ambos gobiernos de devolver el 'poder, la autoridad y la responsabilidad a toda la población de Irlanda del Norte', aunque sin

por ello comprometer las aspiraciones a largo plazo o los intereses de cada comunidad” (Solovitas 2010, 13). Aún así, y pese a los esfuerzos desplegados con el fin de alcanzar una solución negociada, ninguno de estos logró satisfacer los requerimientos y aspiraciones de ambas comunidades.

Finalmente, tras un prolongado período de negociaciones, el 10 de abril de 1998 se alcanzó un acuerdo histórico entre los gobiernos de Gran Bretaña y la República de Irlanda: el Acuerdo de Viernes Santo —*Good Friday Agreement*— (Solovitas 2010, 13). También conocido como Acuerdo de Belfast, este acuerdo de paz pretendía consolidarse como la piedra angular de la paz de Irlanda del Norte, funcionando como un instrumento político clave para la eliminación de la violencia en la región. En lo que constituía un intento de canalizar las diversas demandas políticas presentes en el núcleo del conflicto, el presente pacto sentaba las bases de un marco político estatal único caracterizado por el —aunque limitado— autogobierno del territorio norirlandés, el confederalismo y el reparto de poder (Cavanaugh 2017, 437). En esta línea, la idea central de este pacto se articuló en torno al establecimiento de un conjunto de estructuras políticas y reformas constitucionales, en las que resulta inevitable percibir el claro esfuerzo por abordar el complicado dilema “de las identidades nacionales en conflicto” (Fuentetaja 2007, 99). A lo largo de sus disposiciones, el documento atendió a otras cuestiones vitales para el proceso de paz norirlandés, como la defensa de los derechos humanos, la seguridad y el desarme, el tratamiento de las minorías, el derecho a la doble ciudadanía, o la división de las fronteras territoriales (Nesbitt 2001, 45). Asimismo, este instrumento político dotó al territorio norirlandés de una serie de instituciones gubernamentales —entre ellas, la Asamblea de Irlanda del Norte— que, además de facilitar el proceso de paz, garantizarían “un acceso equitativo a las instituciones que adoptan decisiones sociales y económicas” (Cavanaugh 2017, 437). Se sentaron, así, las bases esenciales para promover el cese de la violencia, construyendo un sistema de poder compartido y descentralizado, que requería del consenso de ambas aspiraciones políticas (Delgado 2024, 93).

De esta manera, el Acuerdo de Belfast permitió a ambas partes del conflicto desarrollar un modelo institucional en el que el respeto de las identidades enfrentadas tuviese cabida. En este contexto, el principio de *parity of esteem* —habitualmente traducido como “paridad de estima”— se erigió como una fórmula dirigida a promover un sistema basado en el respeto recíproco y la protección equitativa de los derechos e identidades tanto de unionistas, como de nacionalistas (Ruohomäki 2010, 163-164). Aunque este concepto ya había sido

esbozado previamente durante las negociaciones de la década de los noventa, su consagración como instrumento normativo en la resolución de conflictos no tuvo lugar hasta 1998 —con la adopción del Acuerdo de Viernes Santo—, cuando se convirtió en uno de los pilares fundamentales del nuevo marco de Irlanda del Norte. El respeto, reconocimiento y consideración de las identidades, aspiraciones y culturas de todas las comunidades norirlandesas se convirtió así en un valor central, no sólo del Acuerdo de 1998, sino del proceso de paz en su conjunto. De este modo, la paridad de estima se configuró como un principio normativo destinado a garantizar la ausencia de subordinación de una identidad frente a otra, así como de cualquier forma de desigualdad. El concepto de *parity of esteem* proyectó, según las palabras del académico Simon Thompson (2003, 54-55), un “proyecto político de ingeniería cultural” que permitiría a dos modelos políticos diferentes convivir en un mismo sistema político.

En términos generales, el Acuerdo de Viernes Santo facilitó no solo el cese de la violencia, sino que también el impulso necesario para iniciar un proceso de paz efectiva y duradera. No obstante, el optimismo que inicialmente envolvió este pacto comenzó a disiparse tan pronto como empezaron a surgir los diferentes retos asociados a su implementación.

2. El proceso de paz norirlandés desde la justicia transicional

Tal y como hemos podido observar, el Acuerdo de Viernes Santo constituyó un hito sin precedentes en la historia del conflicto de Irlanda del Norte. No obstante, el cese de la violencia, tras más de treinta años de guerra, abrió las puertas a un proceso de paz único entre católicos y protestantes. No significaba necesariamente la resolución del conflicto; de hecho, no resultó más que el inicio de un largo camino hacia la paz. Superar la enemistad y la desconfianza que había polarizado al territorio norirlandés resultaría, en este sentido, un reto aún más difícil de afrontar.

A pesar de los avances realizados en el nuevo marco de convivencia diseñado por el Acuerdo, los rescoldos del conflicto continuaron actuando como un lastre para la sociedad norirlandesa, cada vez más influenciada por sus persistentes dinámicas de segregación comunitaria, tensión social e inseguridad. La pervivencia de profundas divisiones identitarias, unida a la carencia de mecanismos integrales propios de la justicia transicional, se consolidó como un gran obstáculo para el avance hacia un escenario de reconciliación social y paz positiva

en Irlanda del Norte¹. Estas carencias no fueron cuestiones fortuitas, sino más bien el resultado del enfoque adoptado durante las negociaciones de paz —y su posterior Acuerdo—, periodo en el que la prioridad inmediata fue garantizar la estabilidad institucional y detener la violencia, incluso a costa de renunciar —o más bien, posponer— cuestiones esenciales como la justicia o la verdad. De este modo, el Acuerdo de Viernes Santo proporcionó un marco normativo que neutralizaba el conflicto mediante la satisfacción parcial de las aspiraciones de ambas comunidades; lo que implicaba, a su vez, desarrollar “la transición del conflicto de manera igualmente parcial” (Cavanaugh 2017, 440). Parecería lógico entender, por lo tanto, que tan pronto como los mecanismos implementados por el Acuerdo alcanzasen sus objetivos, el propio desarrollo del proceso de paz daría lugar a otro tipo de medidas dirigidas a alcanzar una transformación de mayor profundidad, y en consecuencia una paz duradera y reconciliadora. En cambio, la realidad posterior no respondió a dicha lógica evolutiva. Si bien es cierto que, desde la firma del Acuerdo en 1998, tuvieron lugar múltiples reformas institucionales y medidas de reestructuración política, resulta cuanto menos cuestionable afirmar que se promovieran mecanismos integrales propios de la justicia transicional. Cuestiones clave como el establecimiento de una verdad histórica, el desarrollo de medidas de reconciliación que favoreciesen garantías de no repetición, o la reparación efectiva de las víctimas quedaron prácticamente en un segundo plano. A continuación analizaremos, desde la lógica de la justicia transicional, cómo las diferentes medidas adoptadas a partir del Acuerdo de Viernes Santo han contribuido a construir una paz frágil e incompleta, incapaz de poner un punto final definitivo a las raíces estructurales del conflicto norirlandés. Asimismo, antes de proceder a dicho análisis, prestaremos especial atención a la función que el principio del *parity of esteem*, presente de forma transversal en la totalidad de las medidas adoptadas, ha desempeñado en este proceso de paz.

La implementación del principio de *parity of esteem* en Irlanda del Norte se materializó a través de una serie de mecanismos institucionales concebidos para promover el reconocimiento, el respeto y la aceptación entre unionistas y nacionalistas. Se consolidó, así, como una vía para favorecer el equilibrio entre dos comunidades antagónicas que venían protagonizando un conflicto lleno de violencia. Entre los

¹ Debe diferenciarse, en este sentido, entre el concepto de “paz negativa”, referido a la ausencia de violencia directa, y el de “paz positiva”, referido a una paz que incluye la ausencia de violencia cultural y de injusticia social (Cruset 2011, 79).

mecanismos que mejor representan esta lógica de reconocimiento y equilibrio, una de las muestras más paradigmáticas es la adopción de un sistema de poder compartido —o *power-sharing*— en el territorio norirlandés, una fórmula institucional basada en el modelo de democracia consociativa planteado por Arend Lijphart. Denominada por este autor como “la política del compromiso” (Lijphart 1977), esta forma de gobernanza parte de la premisa de que en sociedades profundamente divididas el ejercicio de responsabilidades colectivas es la mejor opción para hacer posible una convivencia pacífica (Canovan 2001, 141). De esta manera, la cooperación en el ejercicio del poder garantiza la representación equitativa y la implicación en la toma de decisiones de todos y cada uno de los grupos que forman dicha sociedad. En el plano norirlandés, el Acuerdo de 1998 desarrolló un modelo de *power-sharing* que se definía en tres vertientes: “una prescribía un gobierno de coalición inclusivo que representara a todos los partidos importantes de Irlanda del Norte; otra preveía órganos ejecutivos norte-sur que elaborarían políticas para toda la isla en algunas áreas de interés común; y una tercera vertiente este-oeste anunciaba el establecimiento de ‘un consejo de las islas’ compuesto por representantes de todas las partes del archipiélago británico-irlandés” (Kissane 2006, 664). Como puede observarse, se diseñó una arquitectura institucional que permitiera garantizar el respeto al *parity of esteem* y una convivencia respetuosa; aunque, con el paso del tiempo, este mismo modelo ha manifestado importantes carencias.

La aplicación del principio ha operado como un arma de doble filo dentro del proceso de paz norirlandés. Es evidente que, en una primera fase, tras la firma del Acuerdo de Belfast, su uso pudo facilitar un frágil —aunque necesario— equilibrio entre unionistas y nacionalistas. Su fórmula de reconocimiento y aceptación logró configurar una especie de paz negociada que evitaría la continuación de la violencia en el territorio norirlandés. Sin embargo, esta lógica de equilibrio no tardó en mostrar ciertas limitaciones. Lo que en un primer momento fue considerado la piedra angular del proceso de paz, terminó por convertirse en un obstáculo que causaría el estancamiento de su éxito. Lejos de poner fin al enfrentamiento identitario del conflicto, la paridad de estima contribuyó a perpetuar —aunque esta vez sin violencia— las diferencias entre ambas comunidades. La manifestación práctica de este principio, más allá de evitar la violencia, reforzaba el sentimiento de pertenencia excluyente que había venido enfrentando a estas identidades durante décadas, dificultando su futura reconciliación. Esta dicotomía nosotros-ellos, impulsada por el *parity of esteem*, acabó por significar la cristalización de lógicas de segmentación social que

obstaculizarían posteriormente la construcción de una historia común y pacífica en Irlanda del Norte. Así, el principio cuya pretensión inicial fue propiciar una convivencia libre de violencia, se transformó con el tiempo en un factor de bloqueo del propio proceso de paz.

El vínculo entre Irlanda del Norte y la verdad —entendida como eje fundamental de la justicia transicional— es, cuando menos, ambivalente. La ausencia de un compromiso político firme para abordar esta cuestión y la persistencia de múltiples narrativas antagónicas han conducido a la imposibilidad de construir una verdad oficial y común. No se trata, sin embargo, de una completa falta de iniciativas orientadas a atender a las demandas de verdad; más bien, el núcleo del problema radica en la falta de voluntad institucional para liderar, articular y coordinar estos esfuerzos. En lugar de articular una política de verdad unificada y oficial, el escenario norirlandés ha estado marcado por la proliferación de múltiples iniciativas impulsadas en su mayoría por actores ajenos al aparato estatal. Entre ellas, destaca la labor realizada por la *Independent Commission for the Location of Victims' Remains*, creada en 1999 por el gobierno irlandés y el británico con la misión de "facilitar la localización de los restos de las víctimas de violencia paramilitar que fueron asesinadas y enterradas en secreto como resultado del conflicto en Irlanda del Norte" (Government of Ireland s.f.). Asimismo, es posible hacer referencia a los informes del *Historical Enquiries Team*, creado en 2005 por el Servicio de Policía de Irlanda del Norte —y sustituido en 2014, por la *Legacy Investigations Branch* (LIB)— con el objetivo de re-examinar los miles de casos sin resolver atribuibles al conflicto norirlandés (Lundy 2009). También han existido iniciativas más amplias, como la establecida en 2007 por el Grupo Consultivo sobre el Pasado —*Consultative Group on the Past*—, basada en el principio fundamental de que "el pasado debe abordarse de una manera que permita ser definido más por su deseo de reconciliación verdadera y duradera, y no por la división y la desconfianza de la sociedad, buscando promover un futuro compartido" (Consultative Group on the Past 2009, 23). Bajo una pretensión de independencia —cuestionada por muchos—, este grupo buscaba «puntos de vista en toda la comunidad sobre la mejor manera de lidiar con el legado del pasado en Irlanda del Norte» (Consultative Group on the Past 2009, 23). En esta línea, en 2009, emitió un informe en el que desarrollaba una serie de recomendaciones centradas, entre otras cuestiones, en la creación de una narrativa compartida (Duffy 2017, 406-408). En igual medida, otra de las herramientas más relevantes han sido las *Public Inquiries*, investigaciones públicas impulsadas por el ejecutivo británico con el fin

de esclarecer hechos e identificar responsabilidades en casos de interés público o de especial controversia (British Government, s. f.) —como el *Salville Inquiry* sobre el *Bloody Sunday* (Lord Saville of Newdigate, Hoyt, y Toohey 2010), o la *Rosemary Nelson Inquiry* (Morland 2011)—.

Recogiendo lo anteriormente señalado, la problemática del eje transicional de la verdad en Irlanda del Norte no reside en la falta de iniciativas orientadas a promover un sistema de verdad efectivo, sino en la ausencia de un organismo oficial que las articule de manera coherente. La multiplicidad de este tipo de esfuerzos ha dado lugar a un marco disperso, desigual y carente de una coordinación que redirija todas estas iniciativas a buen puerto. Es, justamente, esta fragmentación la que ha obstaculizado el desarrollo de avances en materia de reconocimiento del sufrimiento percibido, esclarecimiento de los hechos y construcción de una narrativa común. Sin una autoridad oficial e independiente, articulada bajo el modelo de una Comisión de la Verdad, cualquier intento de implementar una política de verdad seguirá concluyendo en un completo fracaso desde el enfoque de la justicia transicional.

La justicia ha sido uno de los ejes más controversiales y menos resueltos del proceso de paz norirlandés. Las tensiones constantes entre las exigencias de justicia y la necesidad de estabilidad política imposibilitaron el desarrollo de medidas efectivas que permitiesen abordar las demandas de rendición de cuentas de las víctimas. En este contexto, el modelo institucional construido a partir del Acuerdo de Belfast no contempló la creación de un mecanismo específico encargado de juzgar de manera integral los crímenes cometidos durante el conflicto (Norwegian Centre for Human Rights 2024). La ausencia de un tribunal penal *ad hoc* que abordase estos casos dejó a las víctimas a merced exclusivamente del sistema judicial ordinario, que no contaba con los recursos necesarios para afrontar la magnitud de esta cuestión. Como consecuencia de esta coyuntura, la investigación penal se convirtió más en una excepción que un acto sistemático, generando así una percepción generalizada de impunidad y desconfianza. Los pocos juicios celebrados se limitaron a casos puntuales, en su mayoría, de carácter emblemático; como el caso de "El soldado F" durante el *Bloody Sunday* (Gil 2019). En este escenario, surgió en 2023 una de las iniciativas más controvertidas en materia de justicia: la *Legacy Bill* —formalmente conocida como *The Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Bill* (UK Parliament 2023)—, una norma impulsada por el gobierno británico con el objetivo de poner fin a los numerosos procesos judiciales prolongados desde el conflicto. La *Legacy Bill* clausuró todas las investigaciones en

curso vinculadas a delitos previos al Acuerdo de 1998 para, posteriormente, reemplazarlas por investigaciones llevadas a cabo por un nuevo organismo: la Comisión Independiente para la Reconciliación y la Recuperación de Información (McClements 2023). Asimismo, esta legislación introdujo la posibilidad de otorgar amnistías condicionales a aquellos perpetradores que decidiesen colaborar en las investigaciones dirigidas por dicha comisión (BBC 2023). Como era de esperar, la norma fue objeto de numerosas críticas. La aprobación de esta ley constituyó, sin duda alguna, una clara manifestación del interés institucional por cerrar el pasado, incluso aunque ello implicase hacerlo a costa del derecho de las víctimas a obtener verdad y justicia.

Por otro lado, el tratamiento de los prisioneros fue una cuestión central, incluso desde la propia firma del Acuerdo de Viernes Santo. Según lo acordado en 1998, tanto el gobierno irlandés como el británico se comprometieron a ejecutar un programa de excarcelación anticipada —el *Early Release Scheme*— para los convictos apresados por delitos relacionados con el conflicto en Irlanda del Norte, incluidos aquellos afiliados a organizaciones paramilitares que mantuvieran el alto de fuego (British Government y Irish Government 1998, 25). Pese a la controversia que este sistema pueda generar, no debe confundirse este compromiso con el ejercicio de amnistías —aunque así lo hayan considerado autores como Mayor John Clark (Ortega 2020, 184)—, puesto que su función —tal y como defiende Daniel F. Mulvihill (Ortega 2020, 184)— no era extinguir la responsabilidad penal del preso, sino conceder una especie de indulto que simplemente perdonaba la pena (McEvoy *et al.* 2015, 5). Bajo esta premisa, entre 1998 y 2000, fueron liberados más de 400 prisioneros leales pro-británicos y republicanos proirlandeses (University of Notre Dame y Kroc Institute for International Peace Studies s.f.), convirtiéndose en una de las medidas más polémicas del proceso de paz norirlandés. Mientras para unos constituyó un proceso doloroso de impunidad, para otros representó un gesto de reconciliación, una especie de “precio político” necesario para poder avanzar hacia el proceso de paz (Rowan 2023).

En definitiva, la ausencia de un sistema articulado y coherente de investigación y rendición de cuentas de los crímenes cometidos durante el conflicto ha conducido a la perpetuación de un modelo de justicia profundamente arbitrario y fragmentado en Irlanda del Norte. Resulta más que evidente que, desde un inicio, la construcción de un sistema de justicia efectivo ha constituido la última de las prioridades del proceso de paz norirlandés.

Igualmente, el eje de la reparación ha sido débil y fragmentado, muy a pesar de su imprescindible función en el sostenimiento de la paz en las sociedades postconflicto. Las medidas adoptadas en pro de reconocer y reparar el sufrimiento de las víctimas han resultado insuficientes y, en numerosas ocasiones, controversiales. El apoyo brindado a las víctimas y sobrevivientes fue, en gran medida, canalizado a través de iniciativas de origen comunitario, lo que ha evidenciado la falta de compromiso institucional en esta cuestión. Muestra de ello es el desarrollo del programa *PEACE*, financiado por la Unión Europea desde 1995 con la intención de promover la cohesión entre las comunidades norirlandesas y la estabilidad económica y social (Parlamento Europeo 2017). A lo largo de sus sucesivas prórrogas —mantenidas, por el momento, hasta 2027 mediante el programa *PEACE PLUS*, quinta fase del programa *PEACE*—, esta iniciativa ha impulsado diversos proyectos de apoyo a las víctimas y ha favorecido la creación de espacios de diálogo ciudadano (Parlamento Europeo 2025). Junto a este tipo de iniciativas comunitarias, organizaciones no gubernamentales como *WAVE Trauma Centre* (s.f.) —en marcha desde 1991— han llevado a cabo una labor esencial en materia de atención psicosocial de las víctimas; mientras que otros proyectos, como *Healing Through Remembering* (s.f.) —creado en 2001— han representado vías de reparación simbólica y social a través de la memoria y la creación de espacios de conmemoración y reconocimiento. No obstante, el carácter de este tipo de iniciativas ha resultado esencialmente complementario, siendo necesaria la implementación de medidas estructurales públicas para desarrollar un sistema coherente y efectivo de reparación de las víctimas.

En cuanto a las escasas iniciativas gubernamentales, las instituciones norirlandesas han centrado la mayor parte de sus recursos en la implementación de medidas orientadas a la reparación material, especialmente de carácter económico. Se desarrollaron diversas estructuras estatales de indemnización dirigidas a compensar económica y materialmente a las víctimas de actos violentos durante el conflicto (Jiménez Ramos 2019, 8), como es el caso del *Criminal Injuries Compensation Scheme* (Northern Ireland Office 2009) o el *Victims and Survivors Service* —organismo que, además, destina parte de sus fondos a la provisión de apoyo terapéutico— (Victims and Survivors Service s.f.). Sin embargo, más allá de las compensaciones económicas, el abordaje ofrecido a las dimensiones de la reparación ha sido especialmente limitada (Cruset 2011, 90). En este sentido, y pese a su crucial rol en los procesos de reconstrucción social, las intervenciones en materia de reparación simbólica han sido

notablemente débiles y poco coordinadas, lo que ha dificultado el desarrollo de una narrativa colectiva justa y coordinada. Puede destacarse, por ejemplo, la creación de organismos públicos con el objetivo de brindar apoyo psicosocial y reconocimiento a las víctimas, como es el caso de: la *Comisión for Victims and Survivors* (s.f.), organismo público —aunque independiente— creado en 2008 con la misión de “abordar el pasado, la prestación efectiva de servicios y la construcción hacia un futuro mejor y más reconciliado”; o el *Community Relations Council* (s.f.), órgano del gobierno norirlandés creado en 1990 y cuya función principal es “promover una sociedad pacífica y compartida basada en la reconciliación y la confianza mutua”. También se han desarrollado, aunque de manera ocasional y generalmente a escala local, proyectos conmemorativos tales como exposiciones, archivos de memoria, o actos de conmemoración. Muestra de ello es la labor de la *Public Record Office of Northern Ireland*, el único centro de documentación oficial y cuyo objetivo es “identificar y preservar registros de importancia histórica, social y cultural y ponerlos a disposición para la información, la educación y el disfrute del público” (Department for Communities s.f.); o la labor de la *Ulster University*, autora del archivo digital *Accounts of the Conflict* (Ulster University y International Conflict Research Institute s.f.). Pese a estas iniciativas, la ausencia de una política pública clara y compartida en materia de memoria colectiva constituye una de las principales debilidades del proceso transicional norirlandés (Aiken 2010, 181). Lejos de asumir un papel activo en la construcción de una narrativa compartida acerca del pasado violento, las instituciones norirlandesas han huido sistemáticamente de sus responsabilidades en la elaboración de un marco común. Si bien desde ambos bandos se han impulsado múltiples esfuerzos a escala local, todos ellos han sido de manera segmentada y aislada, dando esto lugar a “una reapropiación y reivindicación de los lugares de memoria que implican una legitimación de las posiciones políticas por parte de las diferentes partes contendientes” (Limón y Gago 2024, 513). En este contexto, la difusión de este tipo de relatos contrarios y mutuamente excluyentes, sumada a la evidente falta de compromiso estatal en esta cuestión, han contribuido a perpetuar una memoria segregada y altamente politizada. La posibilidad misma de construir una narrativa colectiva resulta directamente inviable cuando tan siquiera existe un consenso básico sobre quién debe —o no— ser considerado víctima. La ausencia de una definición clara y común sobre el término víctima (Graham y Whelan 2007, 482) constituye una limitación estructural en el ámbito de la reparación en tanto que, no sólo dificulta la articulación de una

memoria común, sino que imposibilita cualquier intento de desarrollar un sistema de reparación justo y consensuado.

En este contexto de disenso entre unionistas y nacionalistas, parece lógico entender que cualquier intento de impulsar una política pública de reparación, de construir espacios compartidos de memoria, o de desarrollar programas de apoyo y reparación ha representado un acto de carácter parcial y discriminatorio, acabando inevitablemente en fracaso. Definitivamente, la ausencia de una política estatal integral y coordinada de memoria y reparación ha limitado en gran medida cualquier esfuerzo transformador de las iniciativas señaladas anteriormente.

En lo que respecta a las garantías de no repetición, las reformas institucionales implementadas tras la firma del Acuerdo de Viernes Santo representaron —al menos en comparación al resto de los ejes de Justicia Transicional— avances considerables. Entre las modificaciones más destacables se encuentran: las reformas en el cuerpo policial, históricamente vinculado al sector unionista (Abella 2018, 83); así como la creación de nuevas instituciones diseñadas bajo la lógica del *power-sharing*, como es el caso de la Asamblea de Irlanda, el Consejo Ministerial Norte-Sur, o el Consejo Británico-Irlandés (Cruset 2011, 83-84).

En particular, las medidas adoptadas en materia de seguridad y defensa respondieron a la necesidad de recuperar la legitimidad y fiabilidad de la población hacia estas fuerzas. En este sentido, la creación de un sistema policial neutral —aceptado por ambas comunidades— fue una de las tareas pendientes tras la firma del Acuerdo. Con este fin, tuvo lugar en 2001 la sustitución de la polémica *Royal Ulster Constabulary* por el nuevo *Police Service of Northern Ireland* (Solovitas 2010, 19), concebido con el propósito de representar una fuerza mucho más parcial que su sucesor (Cruset 2011, 90). Se crearon, además, con la intención de garantizar un sistema policial más efectivo y transparente, mecanismos de supervisión como la Junta de Supervisión de la Policía —*Police Board* en inglés— (Solovitas 2010, 19) y la Defensoría del Pueblo para la Policía —*Police Ombudsman* en inglés— (Antillano y Gabaldón 2008, 10). Incluso se llevaron a cabo modificaciones simbólicas en su iconografía y juramento en un esfuerzo de reforzar aquella idea de imparcialidad institucional (Antillano y Gabaldón 2008, 10). Se realizaron, en general, grandes esfuerzos orientados a reforzar el convencimiento de que las fuerzas de seguridad constituían “un servicio público, democrático, despolitizado, transparente y no partidario” (Solovitas 2010, 19), que representa y está al servicio de unionistas y nacionalistas por igual. El servicio policial norirlandés se

convirtió, así, en un “referente internacional para los procesos de reforma policial democrática en el mundo” (Abella 2018, 85).

Es necesario, igualmente, analizar el desarrollo de medidas orientadas al desarme, desmovilización y reintegración de grupos paramilitares. A pesar de que, incluso antes de la firma del Acuerdo de 1998, ya tuvieron lugar los primeros intentos de desarme —muestra de ello es la creación de la Comisión Internacional Independiente de Desarme en 1997 (Solovitas 2010, 18)—, se trató de un proceso excesivamente lento y plagado de obstáculos. La profunda desconfianza entre las partes, así como su notable falta de compromiso entorpecieron en gran medida su desarrollo. De hecho, no fue hasta 2005 cuando el Ejército Republicano Irlandés (IRA) anunció el cese de su lucha armada y se comprometió a deponer su arsenal de armas a una comisión internacional, proceso que culminaría al año siguiente (Abella 2018, 82). Mientras tanto, la actividad de los grupos paramilitares lealistas mostró una evolución totalmente distinta: aunque en menor medida que en el pasado, continuaron manteniéndose en activo (Solovitas 2010, 18) hasta 2007 (Costello 2018, 19). Si bien resultan evidentes los esfuerzos llevados a cabo en esta materia, siendo estos imprescindibles para el avance hacia la consolidación de unas garantías de no repetición, la realidad es que, lejos de ser un asunto cerrado, el desarme total de los grupos paramilitares continúa aun representando un desafío latente en el proceso de paz norirlandés.

Definitivamente, aunque las reformas institucionales representaron un avance importante en el proceso de paz, estas resultan insuficientes para hablar de una transformación estructural que implique garantías de no repetición efectivas. El enfoque limitado del Estado norirlandés pareció olvidarse de atender ámbitos clave de la transformación social, como la división en el sistema educativo o la marcada segregación residencial. De manera que grandes tensiones subyacentes entre unionistas y nacionalistas permanecieron sin resolver, a la espera de ser abordadas de manera integral.

En términos generales, es posible advertir, a lo largo del proceso de paz norirlandés, la presencia de indicios alineados con la justicia transicional. Sin embargo, estas iniciativas no resultan suficientes para poder referirnos a la existencia de un modelo transicional integral, como los desarrollados en Colombia o en Sudáfrica. Las medidas implementadas tras la firma del Acuerdo de Viernes Santo afrontaron parcialmente los cuatro ejes transicionales —verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición—, pero no lo suficiente como para poder avanzar hacia una paz positiva y definitiva.

3. Hacia un proceso transicional efectivo

La firma del Acuerdo de Viernes Santo fue un éxito, al menos de manera provisional. Sus diferentes disposiciones configuraban un modelo que permitía, mediante una especie de paz negociada, alcanzar la estabilidad institucional y el cese de la violencia. Ahora bien, lo cierto es que este sistema no resolvió las raíces del conflicto, ni estaba diseñado para alcanzar una transformación profunda. Es posible, en este sentido, que la implementación del Acuerdo no pretendiese ser la solución definitiva del conflicto y que, por el contrario, tratase de ofrecer a la región norirlandesa una oportunidad para reducir la violencia y dar comienzo a una nueva forma de convivencia pacífica (Delgado 2024, 93). Ahora bien, sin la posterior implementación coordinada de mecanismos integrales de justicia transicional, resultaba previsible que las deficiencias del Acuerdo comenzaran a manifestarse con el paso del tiempo. Definitivamente, aunque la firma del Acuerdo de Viernes Santo pudiese constituir una victoria en el camino hacia la paz, este no significaba necesariamente poner punto y final al conflicto (Cruset 2011, 78). Lograr una paz positiva y duradera sería un reto mucho más complicado para la región norirlandesa. Así lo señaló el periodista Gouverneur, quien refiriéndose al conflicto norirlandés sentenció: “el silencio de las armas no borrará la dicotomía en ese pedazo de Irlanda, donde dos identidades colectivas polarizadas a ultranza, una católica y nacionalista, la otra protestante y unionista, se rozan sin tratarse” (Gouverneur 2000).

Tras más de dos décadas, el proceso de paz norirlandés se mantiene en un punto de estancamiento. Es posible que parte de la responsabilidad de esta coyuntura pueda atribuirse al propio contenido del Acuerdo, que optó por evadir componentes retrospectivos críticos para centrarse en problemáticas más inmediatas del conflicto como “las cuestiones de los presos, la policía, las víctimas y el desmantelamiento de las armas de los paramilitares” (Duffy 2017, 403). No cabe duda de que la sociedad norirlandesa carga, aún en la actualidad, con el peso de un conflicto que continúa impidiendo su avance. La reproducción de dinámicas de tensión y segregación han contribuido a perpetuar el dolor de sus víctimas, dejando además las puertas abiertas a un futuro retorno al conflicto.

La persistencia de estas tensiones y divisiones en Irlanda del Norte ha llevado a clasificar este enfrentamiento como un ejemplo de conflicto social prolongado —*protracted social conflict*—, concepto desarrollado por Edward Azar (1990). Este autor define esta noción como aquellos conflictos que surgen de “la lucha prolongada y a

menudo violenta de comunidades por necesidades tan básicas como la seguridad, el reconocimiento y la aceptación, y el acceso justo a las instituciones políticas y a la participación económica” (Azar 1990, 93). A diferencia de los enfrentamientos convencionales, en los conflictos sociales prolongados los actores no son individuos particulares, sino colectivos cuyas necesidades humanas se han visto privadas por un Estado incapaz de garantizarlas (Ramsbotham 2005). Se trata, además, de disputas que se alimentan con el paso del tiempo, reproduciendo ciclos de violencia y exclusión; de manera que, para su solución, requieren de transformaciones estructurales profundas, y no de mecanismos tradicionales de resolución de conflictos. Tal y como sucede en el caso norirlandés, el eje de confrontación de este tipo de conflictos radica en los valores identitarios de sus actores —más que en sus intereses materiales—, lo que convierte su gestión y resolución en una tarea particularmente compleja (Cavanaugh 2017, 438). En este sentido, comprender que la raíz del conflicto de Irlanda del Norte se encuentra profundamente vinculada a disputas sobre la identidad colectiva, conduce a entender con mayor claridad su prolongación en el tiempo. La coexistencia de dos comunidades antagónicas ha generado un marco en el que los límites entre lo subjetivo y lo objetivo quedan desdibujados, dificultando en consecuencia la construcción de una narrativa común tanto del pasado como del presente. Esta división identitaria, lejos de haberse resuelto con la firma del Acuerdo de Belfast y el posterior cese de la violencia, se ha cristalizado en formas estructurales de tensión y fragmentación que impiden la consolidación de un marco de convivencia común y pacífico. Definitivamente, la oposición entre unionistas y nacionalistas ha contribuido a perpetuar un bloqueo político y social, convirtiendo al enfrentamiento norirlandés en un conflicto social prolongado.

Resulta cierto que, en determinadas ocasiones, posponer las demandas de justicia y reconciliación —priorizando el cese de la violencia— pueda considerarse un acto prudente y justificable, tal y como señaló Paul van Zyl² (2005, 213). Especialmente en escenarios de conflicto marcados por el antagonismo de dos identidades, la transición a un orden pacífico y democrático se ve obstaculizada por las tensiones inherentes entre la paz y la justicia. Ahora bien, esta lógica de priorización sólo puede resultar sostenible a corto plazo, como

² Paul van Zyl cofundó el Centro Internacional para la Justicia Transicional en 2001, organización internacional dedicada a la persecución de la rendición de cuentas de perpetraciones sistemáticas y masivas de derechos humanos mediante el uso de mecanismos de justicia transicional (International Center for Transitional Justice s.f.).

medida transitoria, no debiendo alargarse indefinidamente. Extender por un periodo excesivamente prolongado esta coyuntura supone, como ha ocurrido en Irlanda del Norte, manifestar una falta de compromiso evidente con los principios básicos de la justicia transicional. Los 27 años transcurridos desde la firma del Acuerdo de Viernes Santo resultan un periodo excesivamente prolongado para un proceso de paz que continúa, aún en la actualidad, priorizando la ausencia de violencia por encima de una paz positiva, transformadora y duradera.

Con el objetivo de poder avanzar hacia una verdadera consolidación del proceso transicional, y del proceso de paz en su totalidad, es necesaria la adopción de medidas proactivas que pongan fin al estancamiento político y social que veníamos mencionando. El contexto norirlandés requiere, en este sentido, de la implementación de mecanismos efectivos que eleven los compromisos adoptados en el Acuerdo de 1998 un paso más allá, de la ausencia de violencia hacia dimensiones como la verdad o la reconciliación.

En el caso del eje de la verdad, las medidas necesarias son más que evidentes. Siendo la principal deficiencia del proceso de búsqueda de la verdad la propia ausencia de una autoridad oficial e independiente que lidere y coordine la totalidad de estos en esta materia, la creación de una Comisión de la Verdad constituye una actuación inaplazable. Debería tratarse, en este sentido, de un organismo con autoridad y recursos suficientes para investigar exhaustivamente todos y cada uno de los crímenes sucedidos a lo largo del conflicto, asegurando que las víctimas vean su derecho a la verdad satisfecho de manera justa y equitativa. De esta manera, la creación de una Comisión de la Verdad independiente resultaría un éxito “en el logro de los objetivos de descubrir las verdades a un nivel macro, evaluando la magnitud de la violencia, los patrones de abusos y los parámetros geográficos” (Duffy 2017, 425). Solo mediante el desarrollo de este modelo de verdad sería posible avanzar hacia la construcción de una narrativa que permita abordar los traumas del pasado y afianzar una paz efectiva.

A la luz de las carencias previamente expuestas respecto al eje de la justicia, la implementación de medidas que permitan desarrollar un sistema judicial efectivo constituye una cuestión de especial urgencia. Entre ellas, destaca la necesidad de constituir un tribunal penal *ad hoc*, de carácter independiente e imparcial, que permita huir de los enjuiciamientos excepcionalizados, e investigar y rendir cuentas de manera especializada a los crímenes cometidos durante el conflicto. No obstante, esta medida debería enmarcarse en una coyuntura que garantice su efectividad; es por ello que resulta igualmente esencial

desarrollar un sistema de justicia que goce de una arquitectura institucional definida y coherente, capaz de asegurar procesos judiciales transparentes y accesibles. Solo de dicha manera, el modelo de justicia norirlandés logrará alejarse de la arbitrariedad e impunidad, para acercarse así a un sistema de justicia afín a la lógica transicional.

En cuanto al eje de reparación, resulta una prioridad ineludible el diseño de una política pública de memoria basada en un enfoque no sectario que permita construir una narrativa común sobre el pasado, sirviendo así como punto de partida para cualquier medida de reparación futura. Esta política debería, primeramente, contemplar una definición consensuada y oficial del concepto de víctima, determinando con precisión quiénes deben ser los destinatarios de dichas medidas de reparación. La construcción de una memoria histórica colectiva constituye una tarea fundamental en cualquier proceso transicional, como es el caso del panorama norirlandés, en tanto que permite cimentar y reforzar la identidad colectiva de la propia sociedad. En este sentido, la memoria colectiva va más allá del mero reconocimiento y homenaje al pasado: no se trata únicamente de construir un relato común de los sucesos, sino de generar un espacio compartido que funcione como antídoto frente a eventuales discursos negacionistas y revisionistas, proyectando así una convivencia más estable e inclusiva de cara al futuro. Solo desde este marco común será posible superar las lógicas de segregación y reparación limitada, avanzando hacia una reparación efectiva y equitativa de todos los afectados por el enfrentamiento.

Asimismo, ante la prolongada pasividad de las instituciones norirlandesas —y la consecuente consolidación de un sistema que perpetúa sentimientos de dolor, exclusión e incluso abandono, resulta urgente la adopción de una política estatal integral y coordinada que trascienda del enfoque exclusivamente indemnizatorio, integrando también las dimensiones simbólica y psicológica de la reparación. Es, por lo tanto, inaplazable el desarrollo de medidas como la institucionalización de mecanismos de reparación; esto es, la creación de organismos oficiales que coordinen, supervisen y canalicen la diversidad de iniciativas existentes con el fin de ofrecer a las víctimas un apoyo más efectivo. En esta misma línea, es imprescindible la elaboración de un registro oficial de víctimas, así como la creación de espacios públicos de conmemoración que no reproduzcan la segregación identitaria del conflicto y que, por el contrario, permitan llevar a cabo proyectos comunes de transformación social. De igual manera, la instauración de un día oficial de conmemoración nacional —común para ambas comunidades— podría constituir un gesto

simbólico que representaría un avance esencial hacia el reconocimiento de una memoria colectiva. Finalmente, es esencial reforzar la atención psicológica de las víctimas mediante la ampliación de recursos destinados a abordar las secuelas emocionales que, más de 20 años después de la firma del acuerdo de paz, continúan presentes en las víctimas —y en la sociedad norirlandesa en su conjunto—.

Sin duda alguna, solo mediante un compromiso estatal firme y coordinado que garantice la implementación de un sistema colectivo de reparación y memoria será posible sentar las bases para una paz sostenible, capaz de reparar efectivamente las heridas aún abiertas de las víctimas.

En relación a las transformaciones institucionales orientadas a establecer unas garantías de no repetición efectivas, el caso norirlandés requiere de un enfoque mucho más estructural e inclusivo. A pesar de los avances registrados —particularmente en materia de seguridad y desarme—, resulta imprescindible la intervención en ámbitos fundamentales del entramado social donde las dinámicas de segregación y desigualdad continúan reproduciéndose de forma persistente. Entre las medidas prioritarias pendientes, destaca la urgencia de una reforma profunda del sector educativo en pro de la construcción de un modelo verdaderamente equitativo e integrado. El predominio de escuelas confesionales —católicas o protestantes— ha operado como un mecanismo clave para la perpetuación del conflicto, en tanto que limita los espacios de convivencia y afianza las identidades excluyentes de las generaciones futuras (Cruset 2011, 88-89). Es fundamental aclarar que, al igual que existen diferencias en sus modelos educativos, también se dan grandes disparidades en el financiamiento que estos centros reciben, lo que repercute directamente no solo en la calidad de enseñanza, sino también en las posibilidades laborales que sus alumnos encuentran a posteriori (Cruset 2011, 89). En definitiva, se trata de un modelo educativo que consolida ciclos de desigualdad estructural entre las comunidades.

De igual manera, resulta especialmente preocupante la persistencia de la segregación residencial en la región norirlandesa. La ausencia de políticas públicas que combatan activamente esta cuestión ha propiciado la consolidación de una división territorial que alimenta vorazmente una narrativa identitaria construida en torno a la dicotomía nosotros-ellos. En este contexto, la construcción de las denominadas “líneas de paz”, así como el uso de tecnologías de seguridad han operado como manifestaciones materiales de territorialidad que representan elementos de clasificación y control espacial. A pesar de que ciertos sectores han tendido a percibir estos elementos “como

garantes de la protección y seguridad entre las comunidades implicadas”, la realidad es que su mantenimiento en el tiempo “(re) producen prácticas de discriminación y segregación espacial dificultando la creación de espacios compartidos de diálogo y reconciliación entre las partes y perpetuando las narrativas de inseguridad y amenaza representadas por los otros” (Delgado 2024, 91). Es por ello que resulta imprescindible avanzar hacia una reforma estructural que apueste por la construcción de una ciudadanía integrada y basada en la convivencia compartida.

En definitiva, la implementación de reformas vagas y parciales en el caso norirlandés ha representado un obstáculo sólido para su proceso de transformación estructural. La apuesta por medidas superficiales ha impedido la revisión integral de las causas estructurales que sostuvieron el conflicto durante décadas, comprometiendo así la posibilidad de construir un sistema nuevo basado en la paz y la estabilidad. Es necesaria, en esta línea, la apuesta por transformaciones que ahonden con mayor profundidad en causas como la educación o la territorialidad.

El Acuerdo de Viernes Santo representó un gran avance en el camino hacia una convivencia pacífica entre dos comunidades históricamente enfrentadas. Sin embargo, aún queda un camino largo para poder hablar de una transformación estructural de Irlanda del Norte. Es necesario, en este sentido, implementar medidas que cambien las dinámicas de odio, tensión y segmentación que se han venido perpetuando siglos atrás. Solo fomentando un pasado inclusivo y respetuoso se podrá generar un presente estable y, en consecuencia, un futuro común y de paz.

Conclusiones

El Acuerdo de Viernes Santo representó un hito fundamental en el camino hacia la paz en el conflicto de Irlanda del Norte, permitiendo a la sociedad norirlandesa dar los primeros —aunque pequeños— pasos hacia la superación del conflicto. Tras décadas de tensiones y violencia, unionistas y lealistas encontraron en él una vía para alcanzar una especie de paz negociada, cuyo éxito residía en un modelo político basado esencialmente en los principios de *parity of esteem* y *power-sharing*. De esta manera, se generó un espacio con las condiciones óptimas para iniciar un proceso transicional dirigido a construir una paz sustentada en los cuatro ejes básicos de la justicia transicional.

Nada más lejos de la realidad. El modelo diseñado por el Acuerdo de Belfast priorizó la estabilidad institucional y el cese de la violencia,

incluso a costa de postergar —o incluso renunciar a— las pretensiones básicas de la justicia transicional. Aquella fórmula de reconocimiento y aceptación de dos comunidades antagónicas terminó por configurar una estructura en la que el desarrollo de medidas destinadas a abordar de manera integral las demandas de justicia, verdad, reparación, y creación de garantías de no repetición quedó en un segundo plano. El resultado fue evidente: una sociedad atrapada en un punto de estancamiento, donde la segmentación y la tensión entre ambas comunidades continúa obstaculizando el proceso de paz e imposibilitando una convivencia compartida aún en la actualidad.

Lo cierto es que, desde aquel abril de 1998, se han adoptado diversas medidas orientadas a avanzar en el proceso transicional. Sin embargo, estas no han resultado suficientes para poder hablar de un conjunto coordinado de mecanismos integrales de justicia transicional. Entre otras carencias, destacan la ausencia de una Comisión de la Verdad, de un marco judicial *ad hoc* e independiente, la falta de una memoria histórica común o las débiles transformaciones institucionales realizadas hasta ahora. Todas ellas ponen de manifiesto el carácter incompleto y parcial del modelo norirlandés desde la perspectiva transicional. Esta ausencia de una verdadera estrategia de justicia transicional ha contribuido a perpetuar el dolor de las víctimas, cuyas heridas del pasado se mantienen abiertas más de cincuenta años después. Además de no abordar las causas estructurales del conflicto, las medidas implementadas tras el Acuerdo de Viernes Santo han conducido a la reproducción de dinámicas de división y fragmentación social que impiden, a su vez, una verdadera reconciliación en el seno de la sociedad norirlandesa.

Lejos de consolidar una paz positiva y duradera, el Acuerdo de 1998 sentó las bases para una paz débil y superficial, sustentada más en la ausencia de violencia que en un avance hacia la transformación estructural del conflicto norirlandés. Por ello, resulta pertinente calificar el caso de Irlanda del Norte como un ejemplo de justicia transicional incompleta en el que el camino hacia una paz verdaderamente inclusiva y duradera sigue siendo largo y complejo.

Bibliografía

Abella, Juan D. 2018. «Una mirada a las transformaciones institucionales tras los acuerdos de paz desde el paradigma de la Reforma del Sector de Seguridad (RSS). Estudio de caso de Irlanda del Norte tras el Acuerdo de Viernes Santo de 1998». *Negonotas Docentes* 11: 75-88.

- Aiken, Nevin T. 2010. «Learning to live together: Transitional justice and intergroup reconciliation in Northern Ireland». *International Journal of Transitional Justice* 4 (2): 166-188. Doi: 10.1093/ijtj/ijq002.
- Alonso, Rogelio. 2001. *Irlanda del Norte: una historia de guerra y la búsqueda de la paz*. Madrid: Universidad Complutense.
- Antillano, Andrés, y Luis Gabaldón. 2008. «Las reformas policiales en Irlanda del Norte y en Venezuela: una visión comparada». *Capítulo criminológico: revista de las disciplinas del Control Social* 36: 5-27.
- Azar, Edward E. 1990. *The management of protracted social conflict: Theory and cases*. Michigan: Dartmouth.
- BBC. 2023. *What is the Northern Ireland legacy bill?*, Acceso el 10 de mayo de 2025: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-66648806>.
- British Government. s. f. *Inquiries Act 2005*. Acceso el 10 de mayo de 2025: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/12>.
- British Government and Irish Government. 1998. «Belfast Agreement: An agreement reached at the multi-party talks on the Northern Ireland». Londres: The Stationery Office. Acceso el 10 de Mayo de 2025: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/619500728fa8f5037d67b678/The_Belfast_Agreement_An_Agreement_Reached_at_the_Multi-Party_Talks_on_Northern_Ireland.pdf
- Canovan, Margaret. 2001. «Plurinacionalismo y estatalidad: el caso de Irlanda del Norte». *Isegoría* 24: 137-154. Doi: 10.3989/isegoria.2001.i24.608.
- Cavanaugh, Kathleen A. 2017. «Capítulo 14: Irlanda del Norte y las políticas de la memoria.» En *Justicia Transicional: Historia y actualidad.*, editado por Roldán Jimeno 429-443. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Comisión for Victims and Survivors (CVSNI). s.f. *What we do*. Acceso el 13 de mayo de 2025: <https://www.cvsni.org/our-work/what-we-do/>.
- Community Relations Council. s.f. *About Us*. Acceso el 13 de mayo de 2025: <https://www.community-relations.org.uk/about-us>.
- Consultative Group on the Past. 2009. *Report of the Consultative Group on the Past*. Acceso el 10 de mayo de 2025: https://cain.ulster.ac.uk/victims/docs/consultative_group/cgp_230109_report_sum.pdf.
- Costello, David. 2018. «Desafíos para la reconciliación: Reflexiones personales de Colombia e Irlanda». *Orbis* 22: 16-30.
- Cruset, Maria Eugenia. 2011. «El Acuerdo del Viernes Santos en Irlanda del Norte y su realidad hoy». *Revista Contemporanea* 1: 78-93.
- De Greiff, Pablo de. 2011. «Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional.» *Anuario de Derechos Humanos de la Universidad de Chile* 7: 17-39. Doi: 10.5354/adh.v0i7.16994
- De Greiff, Pablo. 2012. «Theorizing Transitional Justice». *Nomos* 51: 31-77.
- Delgado, Mireia. 2024. «Proceso de paz tras el Acuerdo de Belfast: coyuntura actual de los muros de paz en Irlanda del Norte». *Reflexión Política* 26 (53): 89-101. Doi: 10.29375/01240781.5216.
- Department for Communities. S.f. *Public Record Office of Northern Ireland (PRONI)*. Acceso el 13 de mayo de 2025: <https://www.communities-ni.gov.uk/topics/public-record-office-northern-ireland-proni>.

- Duffy, Aoife. 2017. «Capítulo 13: Recuperación de la verdad tras los conflictos en Irlanda del Norte». En *Justicia transicional: historia y actualidad.*, editado por Roldán Jimeno 403-428. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Fuentetaja, Pedro. 2007. «El acuerdo de Viernes Santo de 1998.» En *Reflexiones sobre la evolución del conflicto en Irlanda del Norte*, editado por el Ministerio de Defensa 83-109. Acceso el 9 de Abril de 2025: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4844453>.
- Fuentetaja, Pedro, y Francisco Galvache. 2007. «Antecedentes del conflicto de Irlanda del Norte.» En *Reflexiones sobre la evolución del conflicto en Irlanda del Norte*, editado por el Ministerio de Defensa 6-16. Acceso el 23 de Abril de 2025: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4844453>.
- Gil, Iñaki. 2019. «Juzgar al soldado F». *El Mundo*. Acceso el 14 de Mayo de 2025: <https://www.elmundo.es/opinion/2019/09/18/5d810af8fdddffda148b45ca.html>.
- Gómez González, Andrés F. 2023. *25 años del acuerdo de paz en Irlanda del Norte y sus lecciones para la construcción de paz*. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Acceso el 19 de Abril de 2025: <https://iecah.org/25-anos-del-acuerdo-de-paz-en-irlanda-del-norte-y-sus-lecciones-para-la-construccion-de-paz/>.
- Gouverneur, Cédric. 2000. «Paix sans réconciliation en Irlande du Nord». *Le Monde Diplomatique*, Acceso el 16 de Abril de 2025: <https://www.monde-diplomatique.fr/2000/01/GOUVERNEUR/2048>
- Government of Ireland. s.f. *Independent Commission for the Location of Victims Remains*. Acceso el 14 de mayo de 2025: <https://gov.ie/ga/an-roinn-dl%C3%AD-agus-cirt/eolas-eagraiochta/independent-commission-for-the-location-of-victims-remains/>.
- Graham, Brian, y Yvonne Whelan. 2007. «The legacies of the dead: Commemorating the troubles in Northern Ireland». *Environment and Planning D: Society and Space* 25 (3): 476-495. Doi: 10.1068/d70j.
- Greiff, Pablo de. 2011. «Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional.» *Anuario de Derechos Humanos de la Universidad de Chile* 7: 17-39. Doi: 10.5354/adh.v0i7.16994.
- Gutiérrez Salazar, Martha L. 2018. «Una propuesta de análisis de trayectorias de justicia transicional». *Razón Crítica* 4: 23-44. Doi: 10.21789/25007807.1281.
- Healing Through Remembering*. s.f. *Healingthroughremembering* (blog). Acceso el 12 de mayo de 2025: <https://healingthroughremembering.org/>.
- International Center for Transitional Justice (ICTJ). s.f. *Homepage SP: International Center for Transitional Justice*. Acceso el 7 de Mayo de 2025: <https://www.ictj.org/es>.
- Jiménez, María. 2019. «Vista de las víctimas del terrorismo en España e Irlanda del Norte: dinámicas de selección durante los "años de plomo" y políticas de reparación». *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* 195 (792): 1-12. Doi: 10.3989/arbtor.2019.792n2012.

- Kissane, Bill. 2006. «Power sharing as a form of democracy for Northern Ireland». *The Review of Politics* 68 (4): 663-674. Doi: 10.1017/S0034670506000258.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Limón, Pedro, y Egoitz Gago. 2024. «Territorialidad, memoria y acción colectiva: Ulster como lugar en disputa a través del documental audiovisual». *Araucaria* 26 (56): 495-518.
- Lord Saville of Newdigate, William Hoyt, y John Toohey. 2010. *Principal Conclusions and Overall Assessment of the Bloody Sunday Inquiry*. House of Commons report. Londres: The Stationery Office.
- Lundy, Patricia. 2009. «Can the past be policed? Lessons from the historical enquiries team Northern Ireland». *Law and Social Challenges. Transitional Justice Institute Research Paper* 11: 109-156
- McClements, Freya. 2023. «What is the Northern Ireland Troubles Legacy Bill?» *The Irish Times*. Acceso el 13 de Mayo de 2025: <https://www.irishtimes.com/politics/2023/09/06/northern-ireland-troubles-legacy-bill-what-it-means-for-victims-families/>.
- McEvoy, Kieran, Luke Moffett, Louise Mallinder, y Gordon Anthony. 2015. *The historical use of amnesties, immunities, and sentence reductions in Northern Ireland*. Belfast: Queen's University Belfast.
- Morland, Michael. 2011. *The Rosemary Nelson Inquiry Report*. Acceso el 14 de Mayo de 2025: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7c78ab40f0b62aff6c1e76/0947.pdf>.
- Nesbitt, Dermot. 2001. «Una valoración del Acuerdo de Belfast». En *Haciendo balance: El proceso de paz de Irlanda del Norte*, editado por Clem McCartney 44-50. Gernika-Lumo: Gernika Gogoratz. Colección Red Gernika.
- Northern Ireland Office. 2009. *The Northern Ireland criminal injuries compensation scheme 2009*. Acceso el 12 de Mayo de 2025: <https://www.justice-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/justice/The%20Northern%20Ireland%20Criminal%20Injuries%20Compensation%20%28Amendment%202020%29%20Scheme%20%282009%29.pdf>.
- Norwegian Centre for Human Rights. 2024. *Bitter legacy: State impunity in the Northern Ireland conflict*. Acceso el 13 de Mayo de 2025: <https://www.jus.uio.no/smr/english/about/id/docs/bitter-legacy-29-april-24.pdf>.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. s.f. *Acerca de la justicia transicional y los derechos humanos*. Acceso el 6 de Mayo de 2025: <https://www.ohchr.org/es/transitional-justice/about-transitional-justice-and-human-rights>.
- Ortega, Diana P. 2020. «Experiencias internacionales de justicia transicional: Colombia, Sudáfrica e Irlanda del Norte». En *Realidades transversales al Derecho*, dirigido por Jovany A. Sepúlveda 167-190, Medellín: Corporación Universitaria Americana. Acceso el 14 de Abril de 2025: <https://americana.edu.co/medellin/wp-content/uploads/2024/02/Realidades-transversales-al-derecho.pdf>

- Parlamento Europeo. 2017. *El programa PEACE para Irlanda del Norte*. Acceso el 12 de mayo de 2025: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050109/04A_FT\(2013\)050109_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050109/04A_FT(2013)050109_ES.pdf).
- Parlamento Europeo. 2025. *El programa PEACE PLUS para Irlanda del Norte*. Acceso el 12 de Mayo de 2025: https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/es/FTU_3.1.8.pdf.
- Ramsbotham, Oliver. 2005. «The analysis of protracted social conflict: A tribute to Edward Azar». *Review of International Studies* 31 (1): 109-126. Doi: 10.1017/S0260210505006327.
- Reyes, Daiana, Paola A. Sierra y Jaime Cubides. 2020. «Irlanda del Norte: panorama ejemplar para solucionar conflictos desde un uso efectivo de la comisión de la verdad.» En *Desenlace a los conflictos desde la justicia transicional: experiencias comparadas, aportes para el caso colombiano*, editado por Jaime Cubides, Daiana Reyes y Paola A. Sierra, 65-83. Bogotá: Fundación Universitaria San Mateo.
- Rowan, Brian. 2023. «Good Friday Agreement: Prisoners, pain and the price of peace». *BBC*, Acceso el 12 de Mayo de 2025: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-65054962>.
- Ruohomäki, Jyrki. 2010. «Parity of Esteem: A conceptual approach to the Northern Ireland conflict». *Alternatives: Global, local, political* 35 (2): 163-185. Doi: 10.1177/030437541003500204.
- Secretario General de las Naciones Unidas. 2004. «El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos». *Informe del Secretario General S/2004/616*.
- Solovitas, M^a Julia. 2010. «La cuestión de Irlanda del Norte». V *Congreso de Relaciones Internacionales: Octava Jornada de Medio Oriente*, 1-25. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales.
- Teitel, Ruti. 2003. «Human rights in transition: Transitional justice genealogy». *Harvard Human Rights Journal* Vol. 16. <https://papers.ssrn.com/abstract=4041414>.
- Thompson, Simon. 2003. «The politics of culture in Northern Ireland». *Constellations* 10 (1): 53-74. Doi: 10.1111/1467-8675.00313.
- UK Parliament. 2023. «Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Act 2023, c. 41». Londres: The Stationery Office. Acceso el 10 de Mayo de 2025: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/41>.
- Ulster University y International Conflict Research Institute (INCORE). s.f. *Accounts of the Conflict*. Acceso el 13 de Mayo de 2025: <https://accounts.ulster.ac.uk/repo24/>.
- University of Notre Dame y Kroc Institute for International Peace Studies. s.f. «Prisoner release: Northern Ireland Good Friday Agreement». *Peace Accords Matrix (PAM)*. Acceso el 13 de Mayo de 2025: <https://peaceaccords.nd.edu/provision/prisoner-release-northern-ireland-good-friday-agreement>.
- Victims and Survivors Service. s.f. *Victims & Survivors Services*. Acceso el 12 de Mayo de 2025: <https://www.victimsservice.org/>.

- Villaverde, Jaime. 2020. «El sistema de partidos norirlandés tras los Acuerdos de Viernes Santo». *Comillas Journal of International Relations* 18: 145-162. Doi: 10.14422/cir.i18.y2020.007.
- Wave Trauma Centre. s.f. *Victims & Survivors Support*. Acceso el 11 de Mayo de 2025: <https://wavetraumacentre.org.uk/>.
- Zyl, Paul van. 2005. «Promoting transitional justice in post-conflict societies.» En *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, editado por Alan Bryden y Heiner Hänggi 209-231. Geneva: DCAF.

Justicia transicional y posconflicto en Irlanda del Norte: desafíos de la memoria y la reconciliación

Transitional justice and post-conflict in Northern Ireland: challenges of memory and reconciliation

Sandra Alonso Tomé 

Universidad de Burgos. España

satome@ubu.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1645-8265>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3423>

Fecha de recepción: 15.05.2025

Fecha de aceptación: 21.11.2025

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2025

Cómo citar / Citation: Alonso, Sandra. 2025. «Justicia transicional y posconflicto en Irlanda del Norte: desafíos de la memoria y la reconciliación». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 83-109. <https://doi.org/10.18543/djhr.3423>

Sumario: 1. Justicia transicional y posconflicto en Irlanda del Norte: marco conceptual y contextual. 2. La herida abierta de Irlanda del Norte: *The Troubles* y el reto de la justicia transicional. 3. El legado no resuelto: impunidad, dolor y justicia fragmentada. 4. Las guerras no contadas: género, violencia y resiliencia en la justicia transicional norirlandesa. 5. La memoria en disputa: entre el poder, las voces excluidas y la verdad. 5.1. La construcción de la memoria colectiva: relatos en confrontación y el reconocimiento de lo silenciado. 5.2. Memorias alternativas: desafíos y resistencias frente al discurso oficial. 5.3. La *Legacy Act* de 2023: un obstáculo para la verdad y la memoria plural. 6. Análisis crítico: ¿puede la justicia transicional sanar una sociedad dividida como la Norirlandesa? 6.1. Balance de logros y fracasos en el proceso norirlandés. 6.2. La experiencia norirlandesa en perspectiva comparada: aprendizajes y advertencias desde la justicia transicional internacional. 6.3. Educación y diálogo intergeneracional: claves para transformar las narrativas y construir una memoria plural en Irlanda del Norte. Conclusiones: justicia, memoria y reconciliación en Irlanda del Norte. Bibliografía.

Resumen: Este artículo analiza críticamente la justicia transicional en Irlanda del Norte tras *The Troubles*, valorando su impacto en la reconciliación. Aunque el Acuerdo de Viernes Santo (1998) marcó un hito, la aplicación de las medidas transicionales ha sido fragmentada y politizada. Se examinan los

cuatro pilares de la justicia transicional —verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición—, destacando avances como la reforma policial y reconocimientos institucionales, pero también persistentes desafíos: la impunidad, las memorias divididas y la Ley de Amnistía de 2023. Se concluye que, pese a su contribución a la paz institucional, la justicia transicional no ha logrado una reconciliación social profunda. Se proponen medidas para fortalecer la verdad, la memoria colectiva y el diálogo intercomunitario como claves para una reconciliación genuina.

Palabras clave: Justicia transicional, Irlanda del Norte, reconciliación, Acuerdo de Viernes Santo, derechos humanos.

Abstract: This article critically analyzes transitional justice in Northern Ireland after The Troubles, assessing its impact on reconciliation. Although the Good Friday Agreement (1998) was a milestone, the implementation of transitional justice measures has been fragmented and politicized. The four pillars of transitional justice —truth, justice, reparation, and guarantees of non-repetition— are examined, highlighting advances such as police reform and institutional acknowledgments of responsibility. However, significant challenges persist, including impunity, divided collective memories, and the 2023 Amnesty Law. The article concludes that, while transitional justice has contributed to institutional peace, it has not achieved deep social reconciliation. Measures to strengthen truth-seeking, collective memory, and intercommunal dialogue are proposed as essential steps toward genuine reconciliation.

Keywords: Transitional justice, Northern Ireland, reconciliation, Good Friday Agreement, human rights.

1. Justicia transicional y posconflicto en Irlanda del Norte: marco conceptual y contextual

Durante una visita a Irlanda del Norte en el verano de 2024, resultó evidente que el conflicto, aunque formalmente concluido, sigue latiendo en múltiples capas de la vida cotidiana. En las calles de Belfast y Derry, los “muros de la paz” continúan separando barrios, los murales exaltan memorias opuestas y los cementerios, placas y banderas evocan heridas aún abiertas. La polarización persiste tanto en los símbolos como en los silencios: en los relatos oficiales, en la educación, en las conmemoraciones. Esta experiencia directa motivó la necesidad de interrogar, desde una mirada académica, cómo operan los procesos de justicia transicional en contextos democráticos sin ruptura institucional ni consenso narrativo sobre el pasado.

El enfoque metodológico adoptado en este trabajo es cualitativo y analítico, orientado a la interpretación crítica de discursos, marcos jurídicos y prácticas institucionales vinculadas con la justicia transicional en Irlanda del Norte. El análisis se articula en torno a los cuatro pilares reconocidos por el Derecho Internacional —verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición—, que permiten examinar tanto las omisiones como los mecanismos implementados desde el Acuerdo de Viernes Santo hasta la actualidad. El estudio se apoya en fuentes primarias (informes oficiales, resoluciones judiciales y normativa internacional) y secundarias (literatura académica y documentos del Centro Internacional para la Justicia Transicional, ICTJ, y de Naciones Unidas), adoptando una lectura comparada de las experiencias globales de justicia transicional. Este enfoque, centrado en los derechos humanos y en el reconocimiento de las personas sobrevivientes, busca visibilizar las voces excluidas y analizar críticamente las tensiones entre estabilidad institucional y justicia transformadora.

En el ámbito del Derecho Internacional, la justicia transicional se define como el conjunto de medidas judiciales y extrajudiciales adoptadas por sociedades que atraviesan periodos de cambio político para afrontar crímenes masivos del pasado. Ruti Teitel la concibe como una “visión de la justicia asociada a períodos de cambio político, caracterizada por respuestas legales para confrontar los atropellos de un régimen represivo predecesor” (Teitel 2002, 11). No es una forma distinta de justicia, sino una justicia adaptada a contextos de transición, que busca equilibrar paz y rendición de cuentas (ICTJ 2008). Este enfoque se consolidó a fines del siglo XX, impulsado por las transiciones latinoamericanas y europeas, y por las demandas de las personas víctimas de verdad y reparación (van Zyl 2005, 1).

Las Naciones Unidas establecieron un marco normativo que identifica cuatro pilares esenciales de la justicia transicional, formulados en los Principios Joinet (1997): verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Estos pilares corresponden a derechos inalienables de las personas afectadas. El derecho a la verdad exige esclarecer las violaciones ocurridas mediante investigaciones y comisiones de la verdad, como parte de la lucha contra la impunidad y la dignificación de quienes fueron vulneradas (Naciones Unidas 1997). La justicia impone a los Estados el deber de investigar y sancionar los crímenes graves, limitando las amnistías contrarias al Derecho Internacional (Orentlicher 2005). La reparación comprende medidas económicas, simbólicas y comunitarias que reconocen el daño y sientan bases para la reconciliación (de Greiff 2012, 5). Finalmente, las garantías de no repetición implican reformas institucionales y sociales destinadas a prevenir nuevos abusos, fortalecer el Estado de derecho y preservar la memoria (Naciones Unidas 2004, 3).

Como advierte el ICTJ (2008), la justicia transicional opera bajo restricciones prácticas: debe reconocer a las personas víctimas y promover la paz sin desestabilizar procesos frágiles. La experiencia internacional demuestra que las transiciones más sostenibles son aquellas que integran de forma equilibrada verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (de Greiff 2021, 3). Este modelo integral busca evitar que la paz se construya sobre el olvido, y que las transiciones sean procesos de transformación legítima basados en el reconocimiento y la dignidad de las personas afectadas.

Más allá de su dimensión jurídica, la justicia transicional posee una raíz ética y filosófica vinculada con cómo las sociedades procesan el sufrimiento, construyen memoria y alcanzan la reconciliación. John Paul Lederach, Paul Ricoeur y Hannah Arendt aportan marcos complementarios que permiten entender este proceso como un puente entre justicia y humanidad. Lederach (1997) concibe la reconciliación como un “espacio de encuentro” entre verdad y perdón, entre justicia y paz. Superar un pasado violento exige conectar polos opuestos: la verdad —reconocer las injusticias cometidas— y la misericordia —disposición al perdón—; la justicia —afirmar los derechos de las personas víctimas— y la paz —garantizar la convivencia futura—. Este proceso requiere crear activamente espacios donde las personas compartan memorias y esperanzas, generando percepciones nuevas del pasado.

Ricoeur profundiza en la relación entre memoria, olvido y perdón. El perdón genuino, afirma, “exige la memoria y se opone al olvido” (Ricoeur 2004, 489). No implica borrar el pasado, sino enfrentarlo y

renunciar a la venganza. Este “perdón difícil” no sustituye la justicia, sino que la complementa: la justicia actúa en el plano jurídico; el perdón, en el moral y relacional. Ambos son necesarios para reconstruir el tejido social. El objetivo final es alcanzar una “memoria justa”, donde el pasado doloroso se recuerde con veracidad sin perpetuar el resentimiento (Ricoeur 2004, 88).

Arendt incorpora la noción del perdón como acto político liberador. Dado que los actos humanos son irreversibles, solo el perdón puede “liberar al actor de las consecuencias de su acto” (Arendt 1958, 236). No es olvido ni excusa, sino una decisión consciente de no reproducir el daño. Sin cierto grado de perdón mutuo, la vida pública queda presa del pasado violento. La reconciliación política requiere que antiguas personas enemigas dejen de definirse como víctimas o responsables y se reconozcan como ciudadanas capaces de actuar conjuntamente. Así, el perdón se vincula con las garantías de no repetición: al perdonar tras la verdad y la responsabilidad, las comunidades restauran la convivencia y previenen la violencia.

Estos enfoques coinciden en que la justicia transicional no puede limitarse a sancionar culpables ni a reformar instituciones. La reconciliación genuina demanda un marco ético integral que combine verdad, justicia, memoria y perdón. Sin memoria veraz, no hay justicia posible; sin justicia, la memoria se envenena; y sin reparación, la dignidad de las personas afectadas permanece herida.

El caso de Irlanda del Norte encarna estos dilemas con particular intensidad. Creada en 1921 como entidad autónoma bajo soberanía británica, ha estado marcada por la división entre la comunidad unionista-protestante, partidaria de permanecer en el Reino Unido, y la nacionalista-católica, favorable a la reunificación con Irlanda. Esa fractura derivó, a fines de los años sesenta, en un conflicto prolongado —*The Troubles*— que dejó más de 3.500 personas muertas y decenas de miles heridas. Entre 1968 y 1998, las marchas por derechos civiles fueron reprimidas con violencia, lo que llevó a disturbios y a la intervención del ejército británico. Las décadas siguientes estuvieron atravesadas por atentados, ejecuciones y miedo sectario. Hechos como el *Bloody Sunday* de 1972, cuando soldados británicos mataron a catorce manifestantes desarmados y desarmados en Derry, se convirtieron en símbolos de impunidad.

El Acuerdo de Viernes Santo de 1998 representó un punto de inflexión político. Aprobado por referéndum en ambas Irlandas, estableció un sistema de poder compartido y principios de igualdad. Incluyó el cese de la lucha armada, la entrega de armas bajo supervisión internacional y la liberación anticipada de personas presas

por delitos vinculados con el conflicto. Aunque controvertidas, estas medidas se consideraron necesarias para consolidar la paz. Sin embargo, el acuerdo no estableció mecanismos concretos de verdad o justicia: reconoció “el sufrimiento de las personas víctimas” como elemento esencial de la reconciliación, pero no creó una comisión nacional ni un plan integral de justicia transicional.

Esa omisión, producto de un equilibrio político frágil, relegó las cuestiones de memoria y justicia a esfuerzos dispersos. Investigaciones como la *Saville Inquiry* (1998–2010) sobre el *Bloody Sunday* derivaron en disculpas oficiales, pero no en un proceso unificado de esclarecimiento. Más de dos décadas después, unas 1.800 muertes siguen sin resolverse, y la reciente *Legacy Act* (Reino Unido 2023), aprobada unilateralmente por el gobierno británico, propone cerrar las investigaciones y ofrecer inmunidad a quienes cooperen con una comisión de información. Diversas organizaciones, entre ellas Amnistía Internacional (2023), la han denunciado por consagrar la impunidad y negar el derecho a la justicia.

Irlanda del Norte se ha convertido así en un laboratorio atípico de justicia transicional dentro de una democracia consolidada. El propio Estado, parte del conflicto, conserva el control de los mecanismos de rendición de cuentas. La renuencia a abrir archivos o permitir investigaciones exhaustivas refleja la tensión entre las razones de Estado y los derechos de las personas afectadas, un dilema común en las transiciones negociadas. A la vez, la simetría imperfecta de narrativas —donde ambas comunidades se consideran víctimas— dificulta construir una memoria compartida.

Aun así, han surgido iniciativas de base: talleres intercomunitarios, proyectos de historia oral, archivos locales y museos de la paz. Estos espacios “desde abajo” complementan la ausencia de una comisión oficial, pero su impacto se ve limitado por la persistencia de muros físicos y mentales que dividen barrios y relatos. Las narrativas heroicas opuestas impiden un consenso mínimo sobre el pasado.

En suma, Irlanda del Norte amplía el horizonte de la justicia transicional más allá de los contextos clásicos de dictadura o guerra civil. Demuestra que incluso en democracias estables persisten los desafíos de verdad, justicia, memoria y reconciliación. La paz alcanzada en 1998 fue un logro histórico, pero solo una paz positiva, sustentada en reconocimiento y rendición de cuentas, podrá cerrar de manera justa la herida de *The Troubles*.

2. La herida abierta de Irlanda del Norte: *The Troubles* y el reto de la justicia transicional

El final de un conflicto no garantiza, por sí solo, la conquista de una paz genuina. En sociedades fracturadas por décadas de violencia sectaria, como Irlanda del Norte, silenciar las armas marca apenas el inicio de un largo y complejo proceso hacia la reconciliación, la justicia y la construcción de una memoria colectiva. El conflicto conocido como *The Troubles* (1968-1998) dejó más de 3.600 víctimas mortales, decenas de miles de personas heridas y cicatrices profundas en el tejido social, político y humano de la región.

Lejos de ser un episodio de “baja intensidad”, *The Troubles* enfrentaron a dos comunidades con aspiraciones identitarias opuestas: la unionista-protestante, defensora de la permanencia en el Reino Unido, y la nacionalista-católica, que aspiraba a la reunificación de Irlanda. Lo que comenzó como un movimiento por los derechos civiles degeneró en una espiral de violencia sectaria, terrorismo paramilitar y contrainsurgencia estatal, marcada por graves violaciones de derechos humanos y una connivencia documentada entre fuerzas de seguridad y grupos armados. Episodios como el Domingo Sangriento de 1972 simbolizan este legado de impunidad que, aún hoy, interpela al Estado británico.

El Acuerdo de Viernes Santo de 1998 fue un hito indiscutible al poner fin a la violencia generalizada y establecer un nuevo marco de gobernanza basado en el reparto de poder. Sin embargo, su pragmatismo político dejó sin resolver cuestiones fundamentales de verdad, justicia y reparación. La referencia al “sufrimiento de las personas víctimas” no se tradujo en la creación de mecanismos específicos, consolidando un modelo de justicia transicional fragmentado y reactivo.

Desde entonces, la investigación de los crímenes del pasado ha dependido de iniciativas dispersas —investigaciones policiales convencionales, la labor del *Police Ombudsman*, el *Historical Inquiries Team*—, todas ellas lastradas por limitaciones estructurales, falta de recursos y una renuencia política a asumir responsabilidades (Miralles 2016). Esta arquitectura incompleta ha perpetuado la impunidad, negando a las personas víctimas su derecho a la verdad y a la justicia.

Hoy en día, el legado de *The Troubles* sigue siendo una herida abierta. La incapacidad para articular una memoria colectiva plural y las “asignaturas pendientes” de justicia continúan condicionando el presente y amenazan la sostenibilidad de la paz. La reciente aprobación de *Legacy Act*, percibida como una institucionalización de la

impunidad, es prueba de que el pasado sigue disputándose en el presente.

3. El legado no resuelto: impunidad, dolor y justicia fragmentada

El proceso de justicia transicional en Irlanda del Norte, lejos de desarrollarse como un itinerario lineal y coherente, ha seguido un recorrido marcado por la fragmentación, la insuficiencia y la creciente politización. A pesar de esfuerzos notables, como la Investigación *Saville* sobre el Domingo Sangriento (House of Commons Defence Committee 2017) o la labor del *Police Ombudsman*, la ausencia de un marco integral y consensuado ha dejado a la mayoría de las personas víctimas en una búsqueda agotadora de verdad y justicia (Gamboa 2025, 3).

La creación del *Historical Inquiries Team* en 2005, con el mandato de reexaminar todas las muertes no resueltas del conflicto, supuso una tentativa de ofrecer respuestas. Sin embargo, su limitada independencia, la falta de recursos y las críticas por su tratamiento de los casos que implicaban a agentes estatales socavaron su legitimidad (Miralles 2016). A ello se sumaron los procesos judiciales convencionales e *inquests*, que, si bien formalmente disponibles, han estado lastrados por dilaciones, obstrucciones políticas y restricciones en el acceso a la información sensible.

La propuesta del Acuerdo de *Stormont House* (2014) representó un intento serio de estructurar una respuesta integral al legado, mediante la creación de mecanismos específicos como la Unidad de Investigaciones Históricas y el Órgano Independiente de Recuperación de Información. No obstante, su implementación quedó paralizada por la falta de voluntad política y la persistente resistencia del gobierno británico a garantizar la plena transparencia y rendición de cuentas, especialmente en lo relativo a las acciones de sus fuerzas de seguridad.

En este contexto de bloqueo, el gobierno del Reino Unido impulsó unilateralmente la *Legacy Act*. Presentada como una solución para "cerrar el capítulo del pasado", la Ley ha sido ampliamente condenada por personas víctimas, partidos políticos, organismos de derechos humanos y expertos internacionales (Amnistía Internacional 2023; Naciones Unidas 2023). Su diseño, que contempla el cierre de investigaciones y la concesión de inmunidad condicional a cambio de información, ha sido interpretado como una institucionalización de la impunidad, en contravención de las obligaciones del Reino Unido bajo

el Convenio Europeo de Derechos Humanos (House of Commons Defence Committee 2017).

Informes de Naciones Unidas, Amnistía Internacional, Human Rights Watch y organizaciones locales como el Pat Finucane Centre y el Committee on the Administration of Justice han denunciado el carácter regresivo de la Ley, señalando su incompatibilidad con los principios de la justicia transicional y su impacto devastador en los derechos de las personas víctimas (Federación Internacional de Derechos Humanos 2023; Amnistía Internacional 2023). La Ley ha profundizado la desconfianza en las instituciones, ha reabierto heridas en las comunidades afectadas y ha generado una oleada de desafíos legales, incluyendo una sentencia del Tribunal Superior de Belfast en febrero de 2024 que declaró su incompatibilidad con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Naciones Unidas 2023).

El “problema no resuelto” del legado de *The Troubles*, lejos de ser superado, ha entrado en una nueva fase de controversia. La fragmentación de los esfuerzos, la instrumentalización política de la memoria y la imposición de soluciones unilaterales han socavado la legitimidad del proceso de justicia transicional. La persistencia de la impunidad y el dolor, como fuerzas activas que moldean el presente, exigen una reflexión crítica sobre los errores cometidos y la urgente necesidad de un cambio de rumbo que coloque en el centro a las víctimas y sus derechos (Miralles 2016).

4. Las guerras no contadas: género, violencia y resiliencia en la justicia transicional norirlandesa

La narrativa predominante sobre *The Troubles*, al igual que en otros contextos de violencia política, ha estado históricamente configurada desde una óptica androcéntrica (Ní Aoláin y O'Rourke 2010, 117–118). Los relatos oficiales han privilegiado las experiencias de los hombres —combatientes, líderes políticos, personas víctimas visibles de la violencia estatal y paramilitar—, relegando a las mujeres y a otros colectivos históricamente excluidos a posiciones de segundo plano.

Sin embargo, las mujeres vivieron, sufrieron y resistieron de múltiples formas, desempeñando roles esenciales en la supervivencia de sus comunidades, en el activismo por los derechos civiles y en la defensa de la paz. Ignorar estas experiencias no solo perpetúa su exclusión del relato histórico, sino que también compromete la legitimidad de la justicia transicional (McWilliams y Ní Aoláin 2013, 6–14).

El conflicto afectó a las mujeres de manera específica y desproporcionada. La violencia sexual fue empleada como arma de intimidación y control por todos los actores armados, aunque su documentación ha sido escasa debido al estigma, la revictimización institucional y la falta de mecanismos sensibles al género (Ní Aoláin y O'Rourke 2010, 119). Las investigaciones han tendido a centrarse en los asesinatos —mayoritariamente de hombres—, relegando la violencia de género a una posición marginal.

Además, las mujeres han liderado la búsqueda de verdad y justicia para sus familiares, desempeñando un papel clave en la recuperación de memoria y la exigencia de responsabilidades. Ejemplos emblemáticos son los casos de las personas desaparecidas, donde la tenacidad de las mujeres resultó decisiva para la localización de restos y la visibilización de las personas víctimas (Kezie-Nwoha y Emelonye 2020, 140).

Por otra parte, muchas mujeres participaron en organizaciones paramilitares, desempeñando funciones logísticas, de inteligencia e incluso en operaciones armadas. Estas mujeres han enfrentado una doble estigmatización: por su implicación en la violencia y por desafiar los roles de género tradicionales, quedando excluidas de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (Ní Aoláin y O'Rourke 2010, 127–132).

El impacto socioeconómico del conflicto también fue diferencial. La pérdida de los principales sostenes familiares forzó a muchas mujeres a asumir la responsabilidad económica en condiciones de extrema precariedad, situación agravada por los desplazamientos y la fragmentación de redes de apoyo. Frente a esta múltiple victimización, las mujeres han desplegado una extraordinaria capacidad de resiliencia y agencia transformadora (Chang et al. 2015, 21). Han estado en la vanguardia de los esfuerzos por la paz y la reconciliación desde la base comunitaria. Movimientos como *Peace People* (1976) y la *Northern Ireland Women's Coalition*, que participó en las negociaciones del Acuerdo de Viernes Santo, demuestran que la inclusión de las mujeres es esencial para una paz duradera.

Organizaciones como el *WAVE Trauma Centre* han desempeñado un papel crucial en el apoyo a las personas víctimas, visibilizando las experiencias femeninas y documentando el impacto de la violencia. La justicia transicional no puede cumplir su función transformadora si sigue ignorando las múltiples formas en que las mujeres han vivido y resistido la violencia (WAVE Trauma Centre 2020, 16).

5. La memoria en disputa: entre el poder, las voces excluidas y la verdad

En todo proceso de justicia transicional, la gestión del pasado se erige como uno de los desafíos más complejos y sensibles. La forma en que una sociedad recuerda, interpreta —o silencia— su historia reciente condiciona no solo la elaboración de los mecanismos de verdad, justicia y reparación, sino también las posibilidades de construir una convivencia basada en el reconocimiento mutuo y la legitimidad democrática.

En el caso de Irlanda del Norte, la disputa por la memoria de *The Troubles* constituye un auténtico campo de batalla simbólico donde confluyen intereses políticos, identitarios y éticos. Esta pugna trasciende la tradicional dicotomía entre unionistas y nacionalistas para incorporar un eje igualmente relevante: la confrontación entre las narrativas oficiales, promovidas por el Estado y las élites institucionales, y las memorias periféricas, sostenidas por las personas víctimas, colectivos históricamente excluidos y comunidades locales cuyas experiencias han sido sistemáticamente excluidas del relato dominante.

El presente epígrafe analiza los principales vectores de esta disputa memorial: la construcción de la memoria oficial como ejercicio de poder; la emergencia de memorias periféricas que desafían las versiones hegemónicas; y el papel crucial de los archivos y el acceso a la información en la configuración de una memoria plural y democrática.

5.1. La construcción de la memoria colectiva: relatos en confrontación y el reconocimiento de lo silenciado

La memoria colectiva en contextos de posconflicto se configura como un espacio de confrontación entre interpretaciones divergentes del pasado, donde los relatos oficiales buscan consolidar versiones legitimadoras, al tiempo que voces periféricas reclaman su derecho a ser escuchadas. En Irlanda del Norte, esta tensión adopta formas especialmente agudas, reflejando no solo la persistencia de identidades nacionales antagónicas, sino también la lucha por el reconocimiento de experiencias históricamente silenciadas (Hamber y Kelly 2005, 13–15).

El discurso institucional ha tendido a presentar *The Troubles* como una lucha del Estado contra el terrorismo, enfatizando la actuación de las fuerzas de seguridad como garantes del orden democrático y minimizando su responsabilidad en la escalada del conflicto y en las violaciones de derechos humanos (Beiner 2018, 541–551). Esta

narrativa se ha afianzado a través de conmemoraciones, museos, informes oficiales y discursos políticos, configurando una imagen parcial del pasado que privilegia la versión del poder.

Frente a esta perspectiva, sectores de la sociedad civil han denunciado la selectividad y la funcionalidad política de dicha narrativa (Hamber y Kelly 2005, 57). La exclusión de las voces de las personas víctimas de la violencia estatal, la invisibilización de las mujeres como sujetos activos del conflicto y la omisión de las responsabilidades institucionales comprometen la credibilidad de los procesos de justicia transicional, al reproducir las mismas dinámicas de exclusión que facilitaron la violencia.

La disputa por la memoria, lejos de ser un ejercicio retórico, tiene profundas implicaciones en las políticas públicas, en la legitimidad de las instituciones y en la capacidad de la sociedad para construir una convivencia basada en el respeto a la pluralidad de experiencias (Davies-Janes 2024). Negar este pluralismo no solo priva a las personas víctimas de su derecho a la verdad, sino que perpetúa las fracturas sociales y socava la solidez de la paz alcanzada.

La construcción de una memoria colectiva que integre estas voces periféricas no implica la imposición de una verdad única, sino la apertura de espacios para el reconocimiento de las múltiples verdades que coexisten en una sociedad marcada por el conflicto. Solo desde esta inclusión puede avanzarse hacia una reconciliación que no sea superficial, sino auténticamente transformadora.

5.2. *Memorias alternativas: desafíos y resistencias frente al discurso oficial*

Más allá de la narrativa institucional promovida desde el poder, emergen con fuerza las denominadas memorias periféricas: relatos de las personas víctimas de la violencia estatal, de mujeres que sufrieron formas específicas de agresión, de personas LGBTIQ+ cuya identidad fue objeto de estigmatización y violencia, y de personas con discapacidad cuyas vivencias han permanecido relegadas al olvido (Fearon y McWilliams 2000, 117). Estas memorias no constituyen un simple anecdotario al margen de la historia oficial; por el contrario, ofrecen una visión compleja, crítica y profundamente humana del conflicto, cuestionando las versiones simplificadoras y binaristas que han dominado el discurso público.

La articulación de estas voces se ha materializado en múltiples iniciativas comunitarias y culturales que han desempeñado un papel

fundamental en la preservación y transmisión de relatos alternativos. Murales populares, museos como el *Museum of Free Derry*, proyectos de historia oral promovidos por el *Prisons Memory Archive*, el *Pat Finucane Centre* y otras organizaciones locales, han permitido la recuperación de experiencias silenciadas, transformándose en espacios de resistencia simbólica y en instrumentos de validación social para las comunidades afectadas (Dawson 2007, 133-137).

Sin embargo, la lucha por el reconocimiento de estas memorias enfrenta obstáculos estructurales de gran calado. El acceso a la información y a los archivos oficiales ha estado tradicionalmente limitado por restricciones amparadas en la seguridad nacional, prácticas de opacidad institucional y la persistente renuencia a desclasificar documentación relativa a las actuaciones de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia (Gilliland 2015, 197). Esta falta de transparencia ha dificultado la labor de investigadores, periodistas, activistas y familiares de personas víctimas en su búsqueda de verdad y justicia.

Por su parte, los archivos comunitarios, pese a su enorme valor como depositarios de memorias alternativas, afrontan serias dificultades derivadas de la escasez de recursos, la precariedad de sus infraestructuras y la ausencia de un reconocimiento oficial que garantice su conservación y accesibilidad a largo plazo. Esta asimetría en las condiciones de producción y difusión del conocimiento histórico perpetúa la marginación de las voces periféricas en el relato colectivo.

La aprobación de la Ley de Reconciliación y Memoria de 2023 ha exacerbado estas tensiones. Al establecer la Comisión Independiente para la Reconciliación y la Recuperación de Información (ICRIR) como único canal autorizado para la recuperación de datos sobre el pasado, la ley ha clausurado otras vías de investigación y ha concentrado en una única institución —sujeta a criterios y controles estatales— la gestión del acceso a la verdad. Esta centralización supone un riesgo evidente de filtración, parcialidad y exclusión de aquellas memorias que cuestionan la narrativa oficial, amenazando con consolidar una versión edulcorada y políticamente funcional del conflicto (FIDH 2023).

En este contexto, la inclusión de las memorias periféricas en el relato colectivo no puede ser concebida como un gesto de buena voluntad política. Se trata, ante todo, de una exigencia de justicia y de respeto a los derechos humanos, consagrada en los principios internacionales de verdad, reparación y garantías de no repetición. La construcción de una memoria plural, que refleje la diversidad y complejidad de las experiencias vividas, es condición indispensable para una reconciliación genuina y para la consolidación de una convivencia

democrática que se asiente sobre la dignidad y el reconocimiento de todas las personas víctimas.

5.3. *La Legacy Act de 2023: un obstáculo para la verdad y la memoria plural*

La Ley de Reconciliación y Memoria de los Disturbios de Irlanda del Norte de 2023 ha supuesto un punto de inflexión en la disputa por la memoria del conflicto. Presentada por el gobierno británico como un mecanismo para “cerrar el capítulo del pasado”, la norma ha sido ampliamente percibida como un intento de institucionalizar la impunidad y reconfigurar la narrativa de *The Troubles* en términos favorables al Estado (FIDH 2023).

Al clausurar las investigaciones judiciales y policiales en curso y establecer un régimen de inmunidades condicionales a cambio de información, la ley debilita las posibilidades de alcanzar una verdad contrastada y verificable. En su lugar, promueve la construcción de una “verdad oficial” centralizada en la ICRIR, cuyo funcionamiento carece de las garantías necesarias de independencia y pluralidad (CAJ 2024). Este modelo no solo niega a las personas víctimas su derecho a la justicia, sino que compromete la integridad del relato histórico, al restringir el escrutinio independiente y limitar la representación de voces diversas en el espacio público.

La reacción de la sociedad civil y de la comunidad internacional no se ha hecho esperar. Naciones Unidas, Amnistía Internacional, Human Rights Watch y múltiples organizaciones locales han denunciado la incompatibilidad de la ley con los estándares internacionales de derechos humanos, advirtiendo sobre su impacto negativo en los derechos de las víctimas y en la cohesión social (Amnesty International 2024). Esta preocupación fue respaldada por el Tribunal Superior de Belfast, que en su sentencia de febrero de 2024 declaró que la Ley vulnera el Convenio Europeo de Derechos Humanos, cuestionando así su constitucionalidad y legitimidad (FIDH 2023).

La *Legacy Act* de 2023 constituye, en consecuencia, una amenaza directa a la construcción de una memoria plural e inclusiva. Su enfoque restrictivo, orientado a consolidar un relato institucional unívoco, prioriza la estabilidad política sobre los principios de verdad, justicia y reparación. Una reconciliación sostenible y auténtica exige, por el contrario, reconocer la diversidad de memorias, asumir las responsabilidades institucionales y garantizar el respeto efectivo de los derechos de las víctimas.

6. **Análisis crítico: ¿puede la justicia transicional sanar una sociedad dividida como la Norirlandesa?**

Tras recorrer el complejo itinerario de la justicia transicional en Irlanda del Norte, resulta imprescindible retomar la cuestión central que vertebra este análisis: ¿puede la justicia transicional, en sus diversas y a menudo contradictorias manifestaciones, contribuir a una sanación genuina y a la construcción de una paz sostenible en una sociedad profundamente dividida? Esta interrogante adquiere especial relevancia a la luz de la aprobación de la Ley de Reconciliación y Memoria de 2023, cuyo impacto amenaza con perpetuar las fracturas históricas en lugar de cerrarlas.

La experiencia norirlandesa refleja las tensiones inherentes a todo proceso de justicia transicional: la confrontación entre las necesidades de las víctimas y las prioridades del poder institucional, la pugna entre narrativas oficiales y memorias periféricas, y la dificultad de articular un relato compartido del pasado que permita cimentar la convivencia futura. En este contexto, la justicia transicional no puede entenderse como un mero conjunto de mecanismos técnicos, sino como un proceso profundamente político, cuyo éxito o fracaso depende de su capacidad para integrar la pluralidad de voces y experiencias que configuran el legado del conflicto.

6.1. *Balance de logros y fracasos en el proceso norirlandés*

La justicia transicional, entendida como el conjunto de medidas judiciales y extrajudiciales adoptadas por las sociedades para hacer frente a legados de violencia masiva y graves violaciones de derechos humanos, presenta en Irlanda del Norte un balance desigual. Más de un cuarto de siglo después del Acuerdo de Viernes Santo, los avances en la contención de la violencia política contrastan con las profundas carencias en materia de verdad, justicia y reparación (Taylor 2006, 217-226).

Entre los logros más destacados se encuentran investigaciones públicas como la *Saville Inquiry* sobre el Domingo Sangriento, que permitió reconocer formalmente la responsabilidad del Estado británico en los hechos de 1972 (Monks 2013, 350-356). Asimismo, la labor del *Police Ombudsman* ha sido clave para desvelar casos de connivencia entre las fuerzas de seguridad y actores paramilitares, rompiendo con décadas de opacidad institucional (CAJ 2024). No menos relevante ha sido la acción constante de las organizaciones de víctimas, cuya presión

ha propiciado avances jurisprudenciales de alcance limitado, así como la inclusión de sus relatos en el debate público.

La contribución de las mujeres en este proceso merece una atención específica. A pesar de la exclusión sistemática de sus experiencias en los mecanismos oficiales, las mujeres han desempeñado un papel central en la construcción de paz comunitaria y en la preservación de la memoria desde la base, desafiando las estructuras patriarcales que han condicionado históricamente la justicia transicional. Su capacidad de agencia ha permitido visibilizar formas específicas de victimización, como la violencia sexual y de género, que han permanecido relegadas en el relato oficial (WAVE Trauma Centre 2020, 45).

No obstante, estos avances puntuales no ocultan los fracasos estructurales. La ausencia de un marco integral y consensuado para abordar el legado del conflicto ha propiciado una dinámica de fragmentación y bloqueo. Iniciativas como las propuestas del Grupo Eames-Bradley o el Acuerdo de Stormont House han naufragado ante la falta de voluntad política y la renuencia del gobierno británico a garantizar transparencia y rendición de cuentas (Dawson 2017, 133-156).

La impunidad sigue siendo la norma para la mayoría de las violaciones de derechos humanos cometidas por todos los actores del conflicto. Las necesidades de las mujeres, de las minorías étnicas, de las personas LGBTIQ+ y de las personas con discapacidad han sido sistemáticamente invisibilizadas en los procesos de verdad, justicia y reparación. Esta exclusión compromete la legitimidad de la justicia transicional, en la medida en que reproduce las mismas lógicas de discriminación estructural que alimentaron el conflicto (McWilliams 2016, 63).

La batalla por la memoria, lejos de ser un capítulo cerrado, sigue constituyendo un frente abierto de disputa simbólica y política. Las narrativas oficiales tienden a clausurar el pasado bajo premisas de estabilidad, mientras las memorias alternativas reclaman un reconocimiento que sigue pendiente.

En definitiva, la experiencia norirlandesa demuestra que una justicia transicional fragmentaria, desprovista de un enfoque inclusivo y de un compromiso real con la verdad, no solo resulta ineficaz, sino que corre el riesgo de perpetuar las divisiones que pretende superar. La construcción de una paz sostenible exige un proceso honesto y plural, que integre todas las voces, asuma las responsabilidades institucionales y respete los derechos de las víctimas como pilares fundamentales de la reconciliación (Gilligan 2017, 214).

6.2. *La experiencia norirlandesa en perspectiva comparada: aprendizajes y advertencias desde la justicia transicional internacional*

La justicia transicional, en su acepción más profunda, no puede entenderse como una receta uniforme aplicable mecánicamente a contextos diversos. Cada sociedad que transita desde la violencia hacia la paz lo hace arrastrando sus propias fracturas históricas, sus equilibrios políticos y sus cicatrices colectivas. Sin embargo, la comparación con otros procesos de justicia transicional resulta imprescindible para identificar patrones, desafíos recurrentes y alternativas viables que permitan iluminar las limitaciones del modelo norirlandés actual.

Un caso paradigmático es el de Sudáfrica, cuya Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR), presidida por Desmond Tutu, ha sido ampliamente reconocida como un hito en la gestión pública de la memoria y la verdad. Pese a las críticas recibidas —principalmente por la limitada persecución penal de los responsables del apartheid—, la CVR permitió articular un espacio público de escucha y reconocimiento de las personas víctimas. Las audiencias fueron abiertas, televisadas y con un impacto social profundo, configurando una narrativa oficial que, aunque imperfecta, no eludió la confrontación con las violencias estructurales del régimen segregacionista. A diferencia de la ICRR norirlandesa, diseñada bajo la premisa de centralizar la “recuperación de información” en un formato tecnocrático y carente de escrutinio público, la CVR apostó por visibilizar las memorias periféricas y facilitar un proceso colectivo de duelo y reconocimiento (de Torres 2005, 21).

En América Latina, los procesos de justicia transicional en Argentina y Chile ofrecen lecciones igualmente significativas. Tras largos periodos de amnistía e impunidad institucionalizada, las luchas incansables de las organizaciones de derechos humanos —en particular de las mujeres, como las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo— lograron revertir estas políticas de olvido. La judicialización de los crímenes de las dictaduras, aunque tardía y plagada de obstáculos, se ha consolidado como un elemento central para la reparación simbólica de las personas víctimas y la dignificación de sus luchas. Estos procesos han demostrado que la rendición de cuentas, aunque políticamente incómoda, es esencial para la consolidación de una democracia robusta y para la reconstrucción de la confianza social (Aguilar 2013, 281-308).

Más recientemente, Colombia ha apostado por un enfoque integral y ambicioso a través de su Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Este modelo articula comisiones de la

verdad, tribunales especiales (como la JEP) y programas de reparación tanto individual como colectiva, con especial atención a las violencias de género, las afectaciones diferenciales sobre pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y sectores históricamente excluidos. La participación activa de las mujeres y la inclusión de un enfoque interseccional han sido ejes vertebradores del proceso, configurando un modelo que, pese a sus desafíos de implementación, ofrece una alternativa más inclusiva y plural a las visiones tradicionales de la justicia transicional (Tobón et al. 2021, 312, 417–418).

Todos estos casos, con sus éxitos y limitaciones, comparten elementos fundamentales que contrastan de manera elocuente con la deriva actual en Irlanda del Norte. La centralidad de los derechos de las víctimas, el compromiso real con la verdad —por incómoda que esta resulte— y la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas emergen como denominadores comunes en los procesos que han logrado un mínimo de legitimidad social y política. A ello se suma, de manera cada vez más evidente, la integración de una perspectiva de género transversal, que no solo reconoce las violencias específicas sufridas por las mujeres, sino que incorpora activamente sus voces en la construcción de memoria y en la definición de las políticas de justicia transicional.

El caso norirlandés, en cambio, se ha caracterizado por una fragmentación persistente de los mecanismos, la marginación de las memorias periféricas y la exclusión sistemática de las dimensiones de género y diversidad. La aprobación de la *Legacy Act* en 2023 no solo no ha corregido estas carencias, sino que las ha exacerbado, institucionalizando la impunidad y reduciendo la justicia transicional a un ejercicio tecnocrático de gestión del pasado, desprovisto de legitimidad social y alejado de los principios internacionales en la materia (FIDH 2023).

La apuesta por un modelo que privilegia el cierre administrativo de los expedientes sobre la búsqueda de la verdad y la rendición de cuentas no es una novedad en las democracias posconflicto. Sin embargo, la experiencia comparada demuestra que tales enfoques, si bien pueden ofrecer réditos políticos de corto plazo, acarrear costos sociales, éticos y políticos de gran calado. La exclusión de las personas víctimas del centro del proceso, la negación de sus derechos y la imposición de narrativas oficiales homogenizadoras no conducen a una reconciliación genuina, sino que perpetúan las fracturas y consolidan un “pacto de silencio” incompatible con los principios de una paz justa y duradera.

En definitiva, el análisis comparado evidencia que alternativas más inclusivas, participativas y comprometidas con la verdad son no solo

posibles, sino indispensables. Irlanda del Norte enfrenta el desafío urgente de reorientar su proceso de justicia transicional, aprendiendo de estas experiencias y asumiendo la responsabilidad de construir un modelo que priorice los derechos de las víctimas, reconozca la pluralidad de memorias y garantice la rendición de cuentas como condición *sine qua non* para la sanación social.

6.3. *Educación y diálogo intergeneracional: claves para transformar las narrativas y construir una memoria plural en Irlanda del Norte*

La insuficiencia de los mecanismos oficiales de justicia transicional en Irlanda del Norte ha dejado un vacío que no puede ser ignorado. Mientras la Ley de Reconciliación y Memoria de 2023 profundiza las fracturas al imponer una narrativa oficializada y excluir las memorias periféricas, la sociedad civil ha encontrado en la educación y el diálogo intergeneracional herramientas fundamentales para resistir el olvido, transformar las visiones simplificadoras del conflicto y promover una convivencia democrática basada en el respeto a la diversidad de experiencias.

La educación, entendida como un proceso crítico y emancipador, tiene el potencial de desarticular las narrativas binarias que han dominado el discurso sobre *The Troubles*. No se trata únicamente de transmitir datos históricos, sino de fomentar una memoria crítica, capaz de problematizar las causas estructurales de la violencia, las responsabilidades compartidas y las múltiples formas en que el conflicto ha atravesado las vidas de las personas, en especial de las mujeres, las comunidades locales y otros colectivos tradicionalmente invisibilizados (Villegas 2023, 18-29).

La persistente segregación del sistema educativo norirlandés, estructurada en torno a las identidades religiosas y políticas, ha contribuido a la reproducción de relatos cerrados, ajenos al reconocimiento de la alteridad. Esta división no solo perpetúa los estigmas del pasado, sino que también obstaculiza la construcción de una ciudadanía crítica y plural. Superar esta barrera requiere una reforma profunda de los contenidos curriculares, así como el diseño de programas educativos transversales, que integren la perspectiva de género y los derechos humanos como ejes vertebradores (Beiner 2018, 541-543). Solo así podrá formarse una nueva generación capaz de reconocer la legitimidad de las memorias divergentes y de afrontar las complejidades del legado de violencia con honestidad y responsabilidad ética.

El diálogo intergeneracional e intercomunitario emerge como un segundo pilar indispensable. La creación de espacios de encuentro seguro, donde personas de diferentes generaciones y comunidades puedan compartir sus vivencias, es crucial para desmontar estereotipos, humanizar al “otro” y construir narrativas más inclusivas. Proyectos como el *Prisons Memory Archive* o las iniciativas de historia oral impulsadas por el *Pat Finucane Centre* han demostrado la potencia transformadora de estos espacios, en los que la transmisión de testimonios adquiere un valor reparador tanto para las personas víctimas como para las nuevas generaciones (Dawson 2007, 137-139).

Estos procesos no solo permiten visibilizar las memorias periféricas —en particular, las de mujeres, personas LGBTIQ+ y otros colectivos históricamente excluidos de las narrativas oficiales—, sino que también fomentan la empatía, la escucha activa y la comprensión de las múltiples capas de violencia y resistencia que configuran el tejido social norirlandés. En este sentido, las artes comunitarias, el teatro social y los proyectos culturales colaborativos se han revelado como herramientas pedagógicas de gran impacto, facilitando procesos de reflexión crítica y de construcción de memoria colectiva desde la base.

No obstante, la eficacia de estas iniciativas depende en gran medida del entorno institucional. Las políticas que buscan imponer el olvido, como la *Legacy Act*, suponen un obstáculo formidable para cualquier esfuerzo comunitario orientado a una reconciliación genuina. Al restringir el acceso a la información, clausurar vías de investigación y centralizar la “verdad” en un organismo estatal sin garantías de pluralidad, la legislación vigente limita la capacidad de la sociedad para dialogar con su pasado de forma honesta y democrática (FIDH 2023; Amnesty International 2024).

En consecuencia, la educación y el diálogo intergeneracional no son meros complementos de la justicia transicional, sino elementos esenciales para su viabilidad y legitimidad. Estos procesos permiten generar las condiciones culturales y sociales necesarias para que la verdad, la justicia y la reparación sean asumidas como principios éticos compartidos, y no como imposiciones externas o concesiones políticas.

La justicia transicional en Irlanda del Norte se encuentra, por tanto, en una encrucijada. La trayectoria actual, marcada por la priorización de la estabilidad política sobre los derechos de las víctimas, ha demostrado ser insuficiente para cerrar las heridas abiertas por décadas de violencia. Un cambio de paradigma es imprescindible: uno que reconozca la pluralidad de memorias, que integre las voces históricamente excluidas —en particular las de las mujeres y colectivos

históricamente excluidos—, y que promueva una cultura de paz desde la educación y el diálogo.

Sin estas premisas, la paz seguirá siendo un acuerdo frágil, vulnerable a las tensiones latentes y a la reactivación de conflictos que nunca fueron abordados con la profundidad y el respeto que merecen. La transformación de las narrativas no puede lograrse desde la imposición, sino desde la construcción colectiva de una memoria plural, crítica y orientada a la justicia social.

Conclusiones: justicia, memoria y reconciliación en Irlanda del Norte

La justicia transicional en Irlanda del Norte atraviesa un momento crítico. Más de dos décadas después del Acuerdo de Viernes Santo, las promesas de afrontar de manera integral el legado del conflicto se han visto sistemáticamente incumplidas. La reciente Ley de Reconciliación y Memoria de 2023 ha supuesto un punto de inflexión que, lejos de resolver las deudas pendientes con las personas víctimas, ha acentuado las fracturas sociales, exacerbado la impunidad y restringido la pluralidad de memorias. El panorama actual refleja una crisis de legitimidad del modelo vigente, profundamente condicionado por la instrumentalización política del pasado, la fragmentación de los mecanismos de rendición de cuentas y la exclusión sistemática de las voces periféricas.

La aprobación de la *Legacy Act* ha consolidado estas dinámicas regresivas, convirtiéndose en un obstáculo estructural para la construcción de una paz justa y una memoria plural. La narrativa que sustenta dicha ley plantea un falso dilema entre la justicia y la estabilidad social, promoviendo la idea de que “pasar página” es una condición indispensable para la convivencia. Esta lógica niega la centralidad de los derechos de las personas víctimas y perpetúa una concepción reduccionista de la reconciliación, despojada de su dimensión ética y transformadora. Para quienes sufrieron directamente la violencia, la verdad, la rendición de cuentas y la reparación no son opciones accesorias, sino pilares esenciales de la sanación individual y colectiva. Cualquier intento de imponer una reconciliación basada en el silencio y la impunidad no solo revictimiza, sino que erosiona la legitimidad de las instituciones y del propio proceso de justicia transicional.

La institucionalización de la impunidad, cristalizada en la Ley de 2023 mediante la concesión de inmunidades y el cierre de

investigaciones, socava profundamente la confianza en el Estado de derecho. La percepción de que ciertos crímenes quedan sin sanción por conveniencia política transmite un mensaje devastador: la vida, la dignidad y los derechos de las personas afectadas son negociables. Esta dinámica vulnera los compromisos internacionales del Reino Unido en materia de derechos humanos y alimenta la desconfianza, la polarización y la fragmentación social, actuando como un obstáculo insalvable para cualquier proyecto de reconciliación genuina.

A ello se suma la exclusión persistente de las experiencias de género y de las memorias periféricas, una de las carencias más graves del modelo vigente. Las violencias específicas sufridas por las mujeres, las personas LGBTIQ+, las personas víctimas de violencia sexual y otros colectivos históricamente excluidos han sido sistemáticamente ignoradas en los procesos de verdad, justicia y reparación. Esta omisión no es un déficit técnico, sino una manifestación de las estructuras de poder que han configurado el conflicto y su gestión posbélica. La Ley de 2023, al centralizar la “recuperación de información” en la ICIR y suprimir otras vías de investigación, refuerza esa exclusión y amenaza con consolidar una memoria oficial homogénea, incapaz de reflejar la complejidad y diversidad de las vivencias del conflicto.

Frente a este panorama, la “sanación” de la sociedad norirlandesa no puede concebirse como un ejercicio simbólico o meramente institucional. Requiere un enfoque integral que articule las dimensiones jurídicas, políticas, sociales y éticas de la justicia transicional, garantizando el respeto efectivo de los derechos de todas las personas víctimas, sin distinción. La perspectiva de género debe dejar de ser un compromiso retórico para traducirse en acciones concretas que reconozcan, reparen y visibilicen las experiencias diferenciadas de las mujeres y de los colectivos históricamente excluidos.

La reversión de la deriva actual no puede limitarse a ajustes técnicos o reformas de procedimiento. Se trata de una cuestión profundamente política y, sobre todo, ética. La justicia transicional no se sostiene en la retórica del cierre, sino en la voluntad de abrir espacios de verdad, reconocimiento y sanación genuina. En este sentido, el primer paso ineludible es la derogación de la *Legacy Act*, cuya incompatibilidad con los principios fundamentales del Derecho Internacional y de la justicia transicional ha sido reiteradamente señalada por personas víctimas, organizaciones de derechos humanos y organismos internacionales.

Esta derogación no debe entenderse como un gesto simbólico, sino como el inicio de un cambio de paradigma. Su eliminación debe ir acompañada de la reactivación de los compromisos adquiridos en el

Acuerdo de *Stormont House*, que, pese a sus limitaciones, representaba un marco más coherente con las obligaciones internacionales del Reino Unido. La creación de mecanismos independientes, dotados de recursos suficientes y legitimidad social, resulta imprescindible para devolver al proceso de justicia transicional su sentido original: la satisfacción efectiva de los derechos de las víctimas y la construcción de una memoria plural.

La transparencia y el acceso a la información son, asimismo, pilares esenciales. La desclasificación de los archivos estatales bajo supervisión independiente y con una limitación razonable de las exenciones por seguridad nacional constituye no solo una exigencia jurídica, sino un imperativo moral. La opacidad ha sido durante décadas un muro que ha impedido a las personas afectadas conocer la verdad sobre lo ocurrido. Derribar ese muro es condición indispensable para construir una convivencia basada en el reconocimiento mutuo y la confianza institucional.

Del mismo modo, la implementación de un programa de reparaciones integrales, diseñado en diálogo con las personas afectadas y con un enfoque sensible a las dimensiones de género, diversidad y territorialidad, es una necesidad urgente. Estas reparaciones deben ir más allá de la compensación económica, contemplando medidas simbólicas, psicosociales y comunitarias que reconozcan el daño sufrido y contribuyan a restaurar la dignidad de quienes padecieron la violencia. La justicia transicional no puede reducirse a expedientes o cifras: debe ser un proceso humanizador, que sitúe el sufrimiento y la memoria de las personas víctimas en el centro de la acción pública.

El reconocimiento explícito de las responsabilidades institucionales en las violaciones de derechos humanos constituye otro eje ineludible de este replanteamiento. No bastan las declaraciones genéricas de arrepentimiento: es necesario asumir responsabilidades concretas, colaborar con las investigaciones y garantizar la judicialización de los casos pendientes. Sin esa asunción, cualquier intento de reconciliación quedará condenado a la superficialidad, a la mera gestión del olvido.

En el ámbito social y educativo, se vuelve prioritario invertir en programas de educación para la paz y de memoria crítica orientados a superar las visiones sectarias y fomentar el respeto a la diversidad de experiencias. El sistema educativo debe dejar de reproducir relatos cerrados y convertirse en un espacio de reflexión plural, donde las nuevas generaciones puedan aproximarse a la complejidad del pasado desde la empatía y el pensamiento crítico. Paralelamente, la promoción de espacios de diálogo intercomunitario e intergeneracional es esencial

para desactivar los discursos de odio y construir una cultura de convivencia democrática.

El fortalecimiento de la sociedad civil y de las iniciativas de memoria comunitaria constituye otro pilar estratégico que no puede seguir siendo relegado. Las organizaciones de personas víctimas, los archivos locales y los proyectos de historia oral desempeñan un papel insustituible en la preservación de las memorias periféricas y en la articulación de relatos alternativos. Garantizar su sostenibilidad mediante financiación estable, reconocimiento político y su integración efectiva en los procesos de verdad y reparación es una obligación inaplazable.

En este marco, la participación equitativa de las mujeres en todos los niveles de decisión relacionados con la justicia transicional debe asumirse como un principio rector. La exclusión de las mujeres no solo perpetúa las dinámicas de poder que originaron muchas de las violencias, sino que empobrece la comprensión colectiva del conflicto. La experiencia de la *Northern Ireland Women's Coalition* demuestra que su inclusión activa en los procesos de paz y memoria no es un gesto simbólico, sino un elemento esencial para su legitimidad y eficacia.

La comunidad internacional —Naciones Unidas, Consejo de Europa, Unión Europea, Gobierno de Irlanda y Estados Unidos— debe mantener un escrutinio riguroso sobre la evolución de la justicia transicional en Irlanda del Norte. Su papel, lejos de agotarse en la diplomacia de gestos, debe orientarse a ejercer una presión política constante, ofrecer apoyo técnico y garantizar que las medidas adoptadas respeten los estándares internacionales de derechos humanos.

La justicia transicional no es, ni puede ser, una solución mágica. Es un proceso largo, complejo y a menudo frustrante, pero constituye la herramienta más poderosa para afrontar los legados de la violencia y construir sociedades democráticas e inclusivas. La experiencia norirlandesa, con sus avances y retrocesos, es una lección viva de los riesgos de anteponer la estabilidad política inmediata a los derechos fundamentales. La paz firmada en 1998 fue un logro indiscutible, pero sigue siendo una paz frágil e incompleta mientras las heridas del pasado se gestionen desde la opacidad, la exclusión y la impunidad.

Aun así, la esperanza persiste. Habita en las personas víctimas que, pese al abandono institucional, continúan reclamando su derecho a la verdad; en la sociedad civil que se niega a olvidar y mantiene viva la memoria silenciada; y, sobre todo, en la posibilidad de que la voluntad política, tarde o temprano, se alinee con la exigencia ética de enfrentar

el pasado con la honestidad, la valentía y la humanidad que requiere la construcción de una paz duradera y justa.

Bibliografía

- Aguilar, Paloma. 2013. Jueces, represión y justicia transicional en España, Chile y Argentina. *Revista Internacional de Sociología*, 71(2), 281-308.
- Amnistía Internacional. 2023. *Irlanda del Norte: la Legacy Act perpetúa la impunidad y traiciona a las víctimas*. Acceso el 1 de mayo de 2025: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/irlanda-del-norte-la-ley-de-legado-perpetua-la-impunidad-y-traiciona-a-las-victimas/>.
- Arendt, Hannah. 1958. *The human condition*. Chicago: University of Chicago press.
- Beiner, Guy. 2018. *Forgetful Remembrance: Social Forgetting and Vernacular Historiography of a Rebellion in Ulster*. Oxford: Oxford University Press.
- Chang, Patty, Mayesha Alam, Roslyn Warren, Rukmani Bhatia y Rebecca Turkington. 2015. *Women leading peace: a close examination of women's political participation in peace processes in Northern Ireland, Guatemala, Kenya, and the Philippines*. Washington, DC: Georgetown Institute for Women, Peace and Security. <https://giwps.georgetown.edu/resource/women-leading-peace/>.
- Davies-Janes, Rosemary. 2024. *Las secuelas del conflicto norirlandés*. Compassionate Inquiry. Acceso el 1 de mayo de 2025: <https://compassionateinquiry.com/2024/09/las-secuelas-del-conflicto-norirlandes-con-stephen-brown/>
- Dawson, Graham. 2007. *Making peace with the past?: memories, trauma and the Irish troubles*. Manchester: Manchester University Press.
- Dawson, Graham. 2017. «The desire for justice, psychic reparation and the politics of memory in 'post-conflict' Northern Ireland». En *Historical Justice*, editado por Klaus Neumann, 265-288. Milton Park: Taylor and Francis
- De Greiff, Pablo. 2012. «Theorizing transitional justice», *Transitional justice* 51: 31-77.
- De Greiff, Pablo. 2021. *The applicability of transitional justice in pre-conflict contexts*. Pathfinders. Acceso el 1 de mayo de 2025: <https://cic.nyu.edu/wp-content/uploads/2023/02/The-Applicability-of-Transitional-Justice-Pablo-de-Greiff-2021.pdf>
- Fearon, Kate y Mónica McWilliams. 2000. «Swimming against the mainstream: The Northern Ireland Women's Coalition». En Camel Roulston y Celia Davies (eds.). *Gender, democracy and inclusion in Northern Ireland*, 117-137. Londres: Palgrave Macmillan.
- Federación Internacional de Derechos Humanos. 2023. *Irlanda del Norte: el Gobierno británico intenta encubrir sus crímenes*. Acceso el 1 de mayo de 2025: <https://www.fidh.org/es/region/europa-y-asia-central/irlanda/irlanda-del-norte-el-gobierno-britanico-intenta-encubrir-sus-crimes>

- Gamboa, Alina. 2025. «Reflections on the Belfast/Good Friday Agreement». *Journal of Critical Global Issues* 2(1), art. 2: <https://doi.org/10.62895/2997-0083.1015>.
- Gilliland, Anne J. 2015. «Memory politics and reconciliation in the wake of ethnic conflict: A Northern Irish example».
- Gilliland, Anne. 2011. «Neutrality, social justice and the obligations of archival education and educators in the twenty-first century». *Archival science* 11: 193-209.
- Hamber, Brandon y Grainne Kelly. 2005. *A place for reconciliation? Conflict and locality in Northern Ireland*. Belfast: Democratic Dialogue.
- House of Commons Defence Committee. 2017. *Investigations into fatalities in Northern Ireland involving British military personnel*. House of Commons, Fourteenth Report of Session 2016–17. Acceso el 1 de mayo de 2025: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmdfence/1064/106404.htm>.
- International Center for Transitional Justice (ICTJ). (2008). *What is transitional justice?* New York: ICTJ. Acceso el 1 de mayo de 2025: <https://www.ictj.org/what-transitional-justice>.
- Joinet, Louis. 1997. «Informe final del Relator Especial sobre la impunidad y conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad». En *ONU, Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías Doc. E/CN.4*.
- Kezie-Nwoha, Helen y Uchenna Emelonye. 2020. «The role of women in post-conflict reconstruction». *International Journal of Gender and Women's Studies* 8(2): 131–142.
- Lederach, John Paul. 1997. *Sustainable reconciliation in divided societies*. Washington, DC: USIP.
- McWilliams, Monica y Fionnuala Ní Aoláin. 2013. «There is a war going on you know: addressing the complexity of violence against women in conflicted and post conflict societies». *Transitional Justice Review* 1(2): 4-44. doi: 10.5206/tjr.2013.1.2.2
- Miralles, Nora. 2016. *La gran mayoría de los asesinatos del conflicto del Ulster siguen impunes*. Acceso el 1 de mayo de 2025: <https://www.vice.com/es/article/asesinatos-conflicto-ulster-irlanda-del-norte-impunidad/>
- Monks, Aoife. 2013. «'This Painful Chapter': performing the law in Bloody Sunday: scenes from the Saville Inquiry». *Contemporary Theatre Review* 23(3): 345-356.
- Naciones Unidas. 1997. *Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. E/CN.4/ Sub.2/1997/20/Rev.1.
- Naciones Unidas. 2004. «El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos». *Informe del Secretario General, Consejo de Seguridad*, Documento S/2004/616.

- Naciones Unidas. 2023. *Expertos de la ONU instan al Reino Unido a retirar su proyecto de ley de amnistía sobre Irlanda del Norte*. Acceso el 1 de mayo de 2025: <https://news.un.org/es/story/2023/07/1521862>.
- Ní Aoláin, Fionnuala, y Catherine O'Rourke. 2010. «Gendered transitional justice and the non-state actor». En *Contested transitions: Dilemmas of transitional justice in Colombia and comparative experience*, editado por Amanda Lyons y Michael Reed, 115-143. Nueva York: International Center for Transitional Justice.
- Orentlicher, Diane. 2005. *Informe de la Experta Independiente Encargada de Actualizar el Conjunto de Principios para la Lucha contra la Impunidad*. Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 61º período de sesiones. Documento E/CN.4/2005/102.
- Reino Unido. 2023. *Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Act 2023*. Londres: UK Parliament.
- Ricoeur, Paul. 2004. *Memory, history, forgetting*. Chicago: University of Chicago Press.
- Taylor, Rupert. 2006. «The Belfast Agreement and the politics of consociationalism: A critique». *The Political Quarterly* 77(2): 217-226.
- Teitel, Ruti G. 2002. *Transitional justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Tobón, M^a Patricia, Leyner Palacios y M^a Ángela Salazar (dir.). 2021. *Desterritorialización y despojo del pueblo negro: resistencias, memorias y justicia histórica*. Bogotá: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.
- Úbeda de Torres, Amaya. 2005. «Justicia transicional y comisiones de verdad: ¿avance o retroceso en el Derecho Internacional contemporáneo?» *Revista de Ciencias Jurídicas* 108: 11-32.
- van Zyl, Paul. 2005. «Promoting transitional justice in post-conflict societies». En *Security governance in post-conflict peacebuilding*, editado por Alan Bryden y Heiner Hanggi, 209-231. Münster: Lit Verlag
- WAVE Trauma Centre. 2020. *Impact Report: April 2015 - March 2020*. Belfast: WAVE Trauma Centre. Acceso el 1 de mayo de 2025: <https://www.wavetraumacentre.org.uk/publications/impact-report-2015-2020/>

Justicia en transición y reconciliación en Chile (1990 – 2025)

Justice in transition and reconciliation in Chile (1990 – 2025)

Mireya Dávila 

Universidad de Chile. Chile

miredavila67@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5002-6100>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3293>

Fecha de recepción: 13.05.2025

Fecha de aceptación: 21.11.2025

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2025

Cómo citar / Citation: Dávila, Mireya. 2025. «Justicia en transición y reconciliación en Chile (1990-2025)». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 111-139. <https://doi.org/10.18543/djhr.3293>

Sumario: Introducción. 1. Justicia en transición y reconciliación. 1.1. Justicia en transición. 1.2. Justicia en transición y organismos internacionales. 1.3. Reconciliación. 2. El caso chileno. 2.1. Contexto, justicia transicional y reconciliación. 2.2. Instituciones. 2.3. Las políticas de la justicia en transición en Chile. 2.3.1. Políticas de verdad. 2.3.2. Justicia. 2.3.3. Políticas de reparación. 2.3.4. Garantías de no repetición. Conclusiones. Referencias.

Resumen: Desde el retorno a la democracia en Chile las políticas de justicia transicional han abordado las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura civil militar (1973-1990). Estas políticas han buscado, además de reparar el daño causado, contribuir a la paz social después de la violencia estatal en dictadura. Parte fundamental de estas han sido la búsqueda de los desaparecidos, la cual el actual gobierno ha abordado a través del Plan Nacional de Búsqueda. Este artículo responde a la pregunta si estas políticas han logrado o no la reconciliación. Argumentamos que solo parcialmente, pues si bien se ha avanzado (políticas de reparación), las demandas de los familiares siguen pendientes (justicia) y aún no existe una condena política transversal a la violación de los derechos humanos, ni un acuerdo social sobre el irrestricto apoyo a estos en democracia.

Palabras clave: Derechos humanos, reconciliación, Chile, justicia transicional, justicia.

Abstract: Since the return to democracy in Chile, transitional justice policies have addressed the consequences of human right violations that occurred during the civil-military dictatorship (1973-1990). These policies have sought, in addition to repairing the damage caused, to contribute to social peace after state violence during the dictatorship. A fundamental part of these policies has been the search for the disappeared, which the current government has addressed through the National Search Plan. This article answers the question of whether or not reconciliation has been achieved as a result of these policies. We argue that it has only been partially achieved; while progress has been made (reparation policies), the demands of family members remain pending (justice), and there is still no cross-cutting political condemnation of human rights violations, nor a social agreement on unrestricted support for them in a democracy.

Keywords: Human rights, reconciliation, Chile, transitional justice, justice.

Introducción

Desde la recuperación de la democracia en Chile (1990) se ha diseñado un conjunto de políticas de justicia transicional (JT) cuyo objetivo ha sido abordar las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura civil militar (1973-1990). Estas políticas han buscado, además de encontrar la verdad, hacer justicia y reparar el daño causado a las víctimas, además de establecer la paz social después de la violencia estatal vivida en el país durante los 17 años de dictadura.

La JT se materializa en políticas de verdad, memoria, justicia y reparación¹. Esta última incluye garantías de no repetición. Si bien esta separación es útil para entender las diferencias entre ellas —objetivos, recursos, entre otros—, en la práctica, se complementan. A su vez, la evolución de estas políticas ha sido diferente, con distintos instrumentos y avances a lo largo de estos 35 años. La creación de comisiones, mesas de trabajo, programas, leyes y entrega de recursos son las herramientas con las que el Estado chileno ha enfrentado las violaciones a los derechos humanos.

Este artículo responde a la pregunta de si estas políticas han logrado o no la reconciliación en Chile. Argumentamos que el resultado es parcial porque, si bien se ha avanzado en ciertos ámbitos de la JT, las demandas de los familiares de los detenidos desaparecidos siguen pendientes, al punto que el actual gobierno decidió considerarlas por medio del Plan Nacional de Búsqueda (PNB); plan que, como veremos más adelante, modifica la política desarrollada por el Estado en la materia. Se añade que en el plano político aún no existe una condena transversal a la violación de los derechos humanos, ni un acuerdo social de irrestricto apoyo a los derechos humanos en democracia. Mayoritariamente la élite derecha chilena sigue justificando las violaciones a los derechos humanos al contextualizar el golpe de Estado como una situación de guerra. Como sostuvo la candidata presidencial de derecha, Evelyn Matthei, “no había otra alternativa que el golpe de Estado de 1973” y “probablemente al principio, en 1973 y 1974, era inevitable que hubiese muertos” (Rosas y Tralma 2025). Estos elementos hacen que la reconciliación social y política siga pendiente, más allá del paso del tiempo.

¹ El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de Naciones Unidas, Fabián Salvioli, define la memoria como el quinto pilar de la JT, que es autónomo, transversal y una herramienta necesaria para que las sociedades puedan salir de la lógica del odio y el conflicto, y alcanzar la paz (Salvioli 2020).

Este artículo utiliza una metodología cualitativa; una herramienta de investigación que nos permite comprender en profundidad el fenómeno a ser analizado en este artículo que es la relación entre justicia transicional y reconciliación en Chile. Esta metodología no busca generalizar sino producir conocimiento profundo y situado. Además, el estudio de caso, como lo es esta investigación, analiza fenómenos contemporáneos en profundidad y en el que los límites entre el fenómeno y el contexto no son claros (Yin 2009). Para este artículo se revisaron: fuentes secundarias académicas sobre justicia transicional, reconciliación, derechos humanos, y el caso de Chile indicados en la bibliografía; fuentes primarias como documentación histórica sobre las políticas del Estado chileno en materia de justicia transicional —comisiones de verdad, la Mesa de Diálogo, y Plan Nacional de Derechos Humanos, entre otros, también señalados en la bibliografía— y documentos de organismos internacionales; finalmente, se conversó con expertos y activistas en derechos humanos².

A continuación, presentamos el debate sobre la JT, la reconciliación y la relación entre ambos conceptos; en segundo lugar, caracterizamos el caso chileno; en tercero, abordamos las políticas de JT en este caso, para posteriormente referirnos al PNB del actual gobierno.

1. Justicia en transición y reconciliación

Los elementos conceptuales con los cuales analizamos el caso chileno se encuentran en los contenidos de la JT, los acuerdos de Naciones Unidas y la definición político-social de la reconciliación.

1.1. *Justicia en transición*

La JT ha crecido exponencialmente en las últimas décadas producto del estudio politológico de las transiciones de las dictaduras a la democracia en Sudamérica y Europa del Este, del esfuerzo por juzgar a los responsables, y de la investigación académica y acción profesional (Lawther *et al.* 2017). También ha crecido el esfuerzo por sistematizar la gran cantidad de información de los diferentes casos para comparar

² María Luisa Sepúlveda, ex presidenta del directorio del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos e integrante de las comisiones de verdad; Elizabeth Lira, experta en derechos humanos e integrante de la Mesa de Diálogo.

y establecer causalidad entre los factores que inciden en las diferentes trayectorias de estas políticas (Mallinder y O'Rourke 2016).

El término JT se acuñó el siglo pasado para denominar, documentar y estudiar aquellas iniciativas creadas por los gobiernos para enfrentar las consecuencias de la violencia política en sociedades con conflictos profundos de diferente naturaleza. Comenzó a utilizarse después de la Segunda Guerra Mundial en los juicios Nuremberg, siendo posteriormente los procesos de democratización de la tercera ola en América Latina los que abrieron el espectro de medidas, ampliando los elementos constitutivos de la JT; las comisiones de verdad se convirtieron en herramientas fundamentales. A nivel global las experiencias de África y Europa del Este se sumaron al vasto cuerpo conceptual, empírico y normativo que comprende la JT. Las organizaciones de derechos humanos han sido vitales para testimoniar y hacer justicia (Vivanco 1994). A esta demanda se han sumado a nivel internacional organizaciones como las Naciones Unidas y cortes internacionales que han ido estableciendo recomendaciones, tratados y jurisprudencia en materia de crímenes de lesa humanidad y genocidio.

La JT se define como la concepción de la justicia en periodos de transición política (Leebaw 2008). Se argumenta que el concepto correcto en español de "*transitional justice*" es justicia 'en' transición, lo que acota sus prácticas al periodo que dure esta transición³. Esta justicia "extraordinaria" se termina cuando los temas que la comprenden dejan de ser demandados como prioritarios por la sociedad o por sus afectados directos. Sin embargo, el concepto de JT ha ido ampliándose más allá del contexto propio de cambio de régimen político o post conflicto y de la definición temporal de transición, a contextos democráticos consolidados⁴. Así, en los últimos 20 años el alcance y estructura de la JT a nivel internacional ha cambiado en dos aspectos: se ha ampliado desde de los fines legales a otros objetivos de largo plazo como la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos, y se han profesionalizado y especializado sus agentes (Subotic 2012).

Por otro lado, la discusión académica destaca los dilemas que diferencian a la JT de la justicia en tiempos ordinarios: 1) el carácter general y sistemático de la violencia política pasada por parte del Estado se traduce en la voluntad de castigar a los responsables, pero al

³ Entrevista con la académica y miembro de la Mesa de Diálogo, Elizabeth Lira. Para detalles sobre la Mesa de Diálogo ver páginas 12-13.

⁴ En los últimos años se ha incorporado a democracias consolidadas con pasados coloniales, como EE.UU. y Australia (Henry 2015; Maddison 2015).

mismo tiempo estas acciones pueden traer consecuencias desestabilizadoras en el proceso mismo. 2) Los regímenes sucesores que deben abordar los problemas de JT están generalmente involucrados en la reconstrucción de instituciones políticas y judiciales y no siempre tienen la capacidad para procesar el volumen de casos asociados con abusos del pasado. 3) Existe una tensión entre aspiraciones de corto y largo plazo, pues en la primera las instituciones de JT deben interactuar con actores y prácticas que tuvieron el poder y mantener cierto grado de estabilidad y legitimidad, mientras que en el largo plazo aspiran a desafiar y transformar los valores heredados y las relaciones políticas en general (Leebaw 2008). En términos prácticos esto complejiza el objetivo de la reconciliación frente a la necesidad de estabilidad en sociedades post conflicto.

Por otra parte, se ha denominado justicia post transicional a las acciones que continúan y renuevan la rendición de cuentas en materia de violaciones de los derechos humanos en América Latina con posterioridad a la tercera ola de democratización. Se destacan seis características que la diferencia de la JT anterior: 1) la preocupación por temas de calidad de la democracia; 2) el cuestionamiento a lo incompleta de la primera, especialmente en justicia; 3) las iniciativas se han radicado en actores no estatales debido a la renuncia de algunos Estados a la persecución judicial de casos; 4) a diferencia de la JT inicial que se centrada en los gobiernos, la post JT se amplía a diferentes tipos de actores y materias; 5) debido a esta amplitud la JT puede alcanzar múltiples objetivos; y 6) es más internacional que la primera (Collins 2016).

Veremos posteriormente que en el caso chileno el proceso de JT ha sido lento y desigual. En estos 35 años de democracia el Estado sigue aplicando políticas que intentan avanzar en las deudas de la sociedad chilena con sus víctimas y familiares.

1.2. *Justicia en transición y organismos internacionales*

Los mecanismos de JT ya son parte de las recomendaciones de Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos⁵. Tanto la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (en adelante OAC)

⁵ En la resolución 2005/70 se “exhorta a los Estados a que presten asistencia a las Naciones Unidas... respecto a las recomendaciones pertinentes del informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616)”.

como la Asamblea General de Naciones Unidas han destacado la importancia de la JT como una herramienta para la paz, y reconocen la contribución de las asociaciones de víctimas, defensores de Derechos Humanos, instituciones nacionales de Derechos Humanos, organizaciones de mujeres y medios de comunicación libres (OAC 2005a).

Las Naciones Unidas han ampliado la pertinencia de las herramientas de la JT al declarar la importancia de la verdad y la reparación (OAC 2005b). En cuanto a esta última, el OAC definió sus componentes: restitución (volver a la víctima a su situación original); compensación (de daños económicos, oportunidades, daños morales); rehabilitación (atención médica, psicológica, social); satisfacción (búsqueda de verdad, cese de violaciones, búsqueda de personas desaparecidas o de sus restos, disculpas públicas, sanciones judiciales y administrativas, memoriales y conmemoraciones) (OAC 2013). La OAC subraya las garantías de no repetición como una mirada preventiva de largo plazo. Estas incluyen: reformas institucionales (iniciativas para reforzar el rol de la sociedad civil), e individuales (reformas de la enseñanza de la historia, asesoramiento sobre el trauma, iniciativas culturales y artísticas, memoria y archivo) (OAC 2006). Estos avances institucionales de la JT por parte de organismos internacionales son un punto de referencia para los casos locales.

1.3. *Reconciliación*

La reconciliación tiene diferentes connotaciones, religiosas, psicoterapéuticas, culturales y, en el caso de la JT, política y social (Henry 2015)⁶. En este último caso, esta puede ser entendida como una necesidad en sociedades fuertemente divididas por la violencia política pasada. La traducción política de ella se podría expresar en que el conocer la verdad de lo sucedido posibilitaría una catarsis social, una versión acordada del conflicto que permitiría que la sociedad dejara atrás el pasado y mirar al futuro.

Como la reconciliación implica restaurar una supuesta relación previa, los acuerdos formales (legales o políticos) establecidos en el marco de la JT permiten establecer los límites dentro de los cuales se

⁶ Uno de los siete sacramentos de la Iglesia Católica es la penitencia y reconciliación, que establece que quienes la practican obtienen la misericordia de Dios, su perdón por los pecados cometidos y la reconciliación con la Iglesia a la que ofendieron con estos (Vaticano s.f.).

debe “resolver” el conflicto; pone el marco de lo posible basado en el balance de poder de los actores del momento. Esto limita el debate, al menos oficialmente. ¿Quién decide la verdad y cómo se acepta el perdón si este no se pide? Si la reconciliación requiere una comprensión compartida de las causas del conflicto, así como una “víctima” claramente definida dispuesta a perdonar a un victimario, es difícil que la reconciliación sea posible en sociedades profundamente divididas, a pesar del paso del tiempo (Turner 2017). En el caso chileno, mientras las víctimas y organizaciones de familiares demandaban justicia, las fuerzas armadas y la derecha política cuestionaban verdad establecida en la comisión creada por el primer gobierno democrático en 1990.

Si bien los procesos judiciales fueron el primer instrumento de la JT, prontamente las comisiones de verdad se convirtieron en herramientas fundamentales para avanzar en los aspectos más importantes de los procesos de JT (Universidad de McMaster, s.f.). El caso de Chile fue importante en la aplicación de este instrumento a comienzo de los noventa.

No existe acuerdo en una relación virtuosa entre JT y reconciliación (Leebaw 2008). En la década de los ochenta y noventa del siglo pasado la visión predominante entre académicos y personas vinculadas al mundo de los derechos humanos era que había una tensión entre la JT y la reconciliación, puesto que avanzar en la primera amenazaba debilitar la segunda. Sin embargo, otros argumentaban que ambas se reforzaban⁷. Aún hoy no hay acuerdo respecto al tema. Para el caso chileno, y desde el punto de vista de la psicología, los resultados de un estudio en base a 1.278 casos sugieren que las comisiones de verdad tienen un rol relativamente exitoso como rituales de JT al reforzar la reconciliación, pero lo son menos en crear una memoria activa compartida (Cárdenas *et al.* 2013, 61).

Por otra parte, terminada la Guerra Fría se planteó que los problemas políticos de la JT se podían solucionar por medio del diseño de instituciones y estándares internacionales claros. Sin embargo, a partir de casos como los de Ruanda y la ex Yugoslavia se constató que estas soluciones no eran necesariamente aceptadas como legítimas y neutrales, ya que las instituciones internacionales no eran necesariamente independientes de las élites locales. Además, estos tribunales penales internacionales dependen de la cooperación estatal

⁷ Por ejemplo, en el caso sudafricano, personas vinculadas a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (1995) sostuvieron que la justicia y la reconciliación son aspiraciones que se refuerzan mutuamente (Leebaw 2008).

para el acceso a archivos, para realizar investigaciones forenses, entrevistar a testigos y arrestar a los responsables (Leebaw 2008).

Así, las concepciones minimalistas de la reconciliación se han relacionado con el principio de reciprocidad democrática —acatar las reglas del juego democrático— entre las partes en conflicto o entre gobernantes y gobernados, mientras que las concepciones amplias incorporan otros elementos asociados con la democracia, como la tolerancia a la diversidad política y étnica y el respeto por los derechos humanos (Leebaw 2008). Se señala que la reconciliación colectiva debe considerar dos elementos fundamentales: 1) la verdad de lo sucedido y que el victimario reconozca la falta y pida perdón; y 2) que exista un acuerdo entre las partes en conflicto y la sociedad sobre el respeto a la democracia y los derechos humanos⁸.

A partir de estos elementos analizaremos, en el caso chileno, la reconciliación entendida como aquel momento social en que el Estado ya no enfrenta demandas de verdad, justicia y reparación por parte de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de derechos humanos y existe una visión transversal sobre lo sucedido y se condena las violaciones a los derechos humanos.

2. El caso chileno

En esta sección abordamos las principales características del contexto político del caso chileno y, en segundo lugar, detallamos las políticas de JT aplicadas en este caso y sus insuficiencias.

2.1. *Contexto, justicia transicional y reconciliación*

Una de las teorías más extendidas sobre las transiciones a la democracia de la tercera ola se centra en sus protagonistas (Linz y Stepan 1978; Colomer 1994), lo cual sitúa la JT en estos arreglos de poder que configuraron los primeros años de los gobiernos democráticos en América Latina y otras regiones (Godoy 1999). Se señala que a diferencia de otros procesos en que las Fuerzas Armadas (FF.AA.) abandonaron el gobierno en una posición débil (caso argentino), en Chile la dictadura dejó una institucionalidad a su

⁸ Entrevista a María Luisa Sepúlveda, ex presidenta del directorio del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos.

medida, FF.AA. cohesionadas y un respaldo de una parte no menor de la población que apoyó la democratización por razones económicas más que por rechazo a las violaciones a los derechos humanos⁹.

La dictadura diseñó un sistema político basado en una nueva constitución (impuesta en 1980) y que, entre otras materias, estableció la inamovilidad de los comandantes en jefe, mayores quórum para reformas constitucionales, senadores designados (entre ellos los tres ex miembros de las FF.AA.), un Consejo de Seguridad Nacional con las FF.AA. con voz y voto, y un capítulo especial que las elevó a rango constitucional (Huneus 2016; Varas 2021).

La tensión entre justicia y gobernabilidad se expresó en los primeros años de la nueva democracia chilena (Aylwin 2007). El primer gobierno democrático enfrentó el dilema de abordar las masivas violaciones a los derechos humanos en un contexto en que los civiles y militares salientes retuvieron importantes cuotas de poder y, al mismo tiempo, las organizaciones de derechos humanos y parte de la ciudadanía demandaban justicia. El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) optó por equilibrar este conflicto creando una comisión de verdad que estableciera lo ocurrido durante la dictadura y que reconociera la calidad de víctimas a los detenidos desaparecidos ejecutados políticos. Aylwin, al entregar al país el informe, pidió perdón en nombre del Estado chileno y creó una institucionalidad para políticas de reparación material y simbólica, quedando la justicia en manos del Poder Judicial. A las demandas en derechos humanos se añadían las urgencias en otras materias como los altos niveles de pobreza y la necesidad de reformar un Estado que había sido 17 años sostén de la dictadura (Aylwin 2007).

El discurso del gobierno planteó la reconciliación como consecuencia de la verdad. Un mes y medio después que el gobierno asumiera el poder en abril de 1990 se promulgó el Decreto Supremo No. 355 que creó la Comisión de Verdad y Reconciliación (Ministerio de Justicia, s.f.a). Este señalaba: “que la conciencia moral de la Nación requiere el esclarecimiento de la verdad sobre las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el país entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990; que solo sobre la base de la verdad será posible satisfacer las exigencias elementales de la justicia y crear las condiciones indispensables para alcanzar una efectiva reconciliación nacional; que sólo el conocimiento de la verdad rehabilitará el

⁹ Frente a la pregunta: “¿Cómo evaluaría las siguientes instituciones en sus respectivas funciones?” Un 50,3% de los encuestados respondió que muy bien y bien respecto a las FF.AA. (el gobierno obtuvo un 70% y el Poder Judicial, el peor evaluado, un 45,6%) (CEP-Chile, 1990b).

concepto público de dignidad de las víctimas, facilitará a sus familiares y deudos la posibilidad de honrarlas como corresponde y permitirá reparar en alguna medida el daño causado”.

Las FF.AA. cuestionaron el informe. El Ejército acusó que este desconocía la “guerra interna”, motivo por el cual las FF.AA. iniciaron la “restauración” de 1973 (CEP-Chile 1991). La Armada puntualizó que la reparación para reivindicar el nombre de los afectados podría contradecir la reconciliación, el perdón y el olvido necesarios. Finalmente, la Fuerza Aérea agregó que compartía los ideales del “pronunciamiento” del 11 de septiembre de 1973 y que este fue una consecuencia inevitable de un conflicto civil agudizado y que en su origen y desarrollo las FF.AA. no tuvieron responsabilidad (CEP-Chile 1991).

Por su parte, la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, por medio de su presidenta Sola Sierra, señaló que valoraban el informe, pero era necesario encontrar los restos de sus familiares y hacer justicia (Camus 1991).

Ahora bien, frente a este dilema entre justicia y reconciliación, la encuesta de opinión pública del CEP-Chile de junio de 1990 mostró que el 65% de los encuestados favorecía la verdad y el juzgar a los responsables, un 16,8% planteaba la necesidad de descubrir la verdad y perdonar a los responsables y un 17,3% opinaba que era mejor pasar la página y olvidar el pasado (CEP-Chile 1990a). Sin embargo, como observamos en ese momento la decisión de la elite política optó por avanzar en verdad y reparación, quedando pendiente la justicia.

Vemos, entonces, que en los inicios de la transición en Chile se hizo evidente esta tensión entre justicia y estabilidad democrática (Barahona de Brito 2001; Collins 2016). Con el arresto de Pinochet en 1998 y las nuevas políticas de justicia en transición, las FF.AA. morigeraron el tono de las afirmaciones, pero siguieron negando que tuvieran información sobre el paradero de los detenidos desaparecidos. Las agrupaciones de derechos humanos continuaron demandando al Estado verdad y justicia.

Si bien el Estado logró establecer una “verdad oficial” de lo sucedido y se avanzó en políticas de reparación, no se produjo la reconciliación pues quedó pendiente la justicia y, especialmente, el destino de los detenidos desaparecidos.

2.2. *Instituciones*

La institucionalidad estatal que aborda las políticas de justicia en transición ha tomado tiempo en consolidarse.

La Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación creada a partir del Informe Rettig de 1991 fue la primera institucionalidad estatal en materia de derechos humanos (Ley No. 19.123). En 1997 su continuación fue el Programa de Derechos Humanos dependiente de la Subsecretaría de Interior del Ministerio del mismo nombre (DS No. 1.005).

Después de un largo trámite parlamentario, en 2016 comenzó a funcionar la Subsecretaría de Derechos Humanos dependiente del Ministerio de Justicia (Ley No. 20.885) en la cual el anterior programa se convirtió en Unidad Programa de Derechos Humanos. Entre otras competencias, este puede participar como tercero coadyuvante en los procesos judiciales sobre desapariciones forzadas (Ley No. 20.405). La Subsecretaría es la agencia pública responsable de promover los derechos humanos en el Estado, de elaborar planes nacionales y adecuar la normativa chilena a los acuerdos internacionales ratificados por Chile, entre otras funciones¹⁰. Además, es la responsable de realizar el catastro de las víctimas calificadas (información sobre la vida de las víctimas por medio de un levantamiento y repositorio digital) por las instituciones estatales.

La Ley No. 20.405 creó el Instituto Nacional de Derechos Humanos, mandató la creación de una comisión asesora presidencial para calificar a detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de prisión política y tortura que no hubiesen sido calificados. Se presentaron 32.453 testimonios.

Respecto a la demanda por justicia, el caso chileno ha evolucionado lentamente hacia establecer la verdad judicial y condenas a los responsables (Rojas y Shaftoe 2022). Parte del problema radicó inicialmente en el Poder Judicial, que al inicio de la democracia estaba compuesto por miembros nombrados por el general Pinochet.

2.3. *Las políticas de la justicia en transición en Chile*

En esta sección damos cuenta de las políticas de JT que han diseñado e implementado los gobiernos desde 1990 y que permiten

¹⁰ Otras agencias estatales que tienen un rol en Derechos Humanos son: el Servicio Médico Legal (SML), el Registro Civil y la Policía de Investigaciones (PDI). En 2002 se denunció la pérdida por parte del SML de restos de los detenidos desaparecidos por lo que el ministro de Justicia ordenó un plan de reestructuración de la Unidad de Identificación de Detenidos Desaparecidos. Además, comenzó una investigación judicial (Centro Derechos Humanos. UDP 2013).

conocer cómo estas han ido avanzando de manera desigual en cumplir las recomendaciones de los organismos internacionales y las demandas de las organizaciones de víctimas y familiares.

2.3.1. POLÍTICAS DE VERDAD

a. Comisiones de verdad

En Chile ha habido dos comisiones de verdad, creadas por los presidentes Aylwin (1990) y Lagos (2004), respectivamente.

Los detenidos desaparecidos y ejecutados políticos fueron las primeras víctimas reconocidas por el Estado chileno. Como mencionamos anteriormente, en abril de 1990 el gobierno creó la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. Esta Comisión investigó la violación a los derechos humanos con consecuencia de muerte, ocurridas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990¹¹. El Informe —entregado en febrero de 1991— recibió más de 3.400 denuncias y 2.279 personas fueron clasificadas como víctimas de la violencia política.

La Comisión autorizó que las FF.AA. no entregaran información sobre los detenidos desaparecidos solicitada por los fiscales si estas consideraban que se afectaba la seguridad del Estado, la defensa nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas. Esta negativa se amparó en la Ley No. 18.771 (1989) que modificó el DFL No. 5.200 (1929) que regula la gestión documental y el archivo de la información por parte del Estado, autoriza la eliminación de documentación del Ministerio de Defensa Nacional, de las FF.AA. y de Orden y de todos los organismos dependientes de ese ministerio o que se relacionen con este a través de Defensa.

Posteriormente se creó la Corporación de Reparación y Reconciliación en 1992 (Ley No 19.123). Esta extendió la calificación de víctimas de aquellas personas sobre las que la Comisión Rettig no se pudo formar convicción o cuyos casos no alcanzó a examinar. Esta recibió 1.200 denuncias, de las cuales 899 fueron calificadas como víctimas, quienes, sumadas a los casos aceptados en el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, sumaron 3.178 víctimas.

En 2003 se creó la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (DS No. 1.040), conocida como Comisión Valech I, que tuvo

¹¹ Presidida por el abogado Raúl Rettig e integrada por ocho miembros, de los cuales cuatro eran de derecha.

como objetivo calificar de víctimas a las personas que fueron privadas de libertad y torturadas por razones políticas. El 2011 la Comisión Valech II presentó un nuevo informe en el que se calificó 30 nuevos casos de detenidos desaparecidos (Centro Derechos Humanos. UDP. 2013).

Una tercera y cuestionada iniciativa, conocida como Mesa de Diálogo (1999), fue creada por el gobierno de Eduardo Frei a través de su ministro de Defensa, y tuvo como objetivo avanzar en la ubicación del destino final de los detenidos desaparecidos. Fue integrada por el gobierno (ministros de Defensa —Edmundo Pérez Yoma primero y Mario Fernández después—, el subsecretario de Guerra —Ángel Flisfisch— y el asesor Luciano Fouilloux), representantes de las FF.AA., carabineros, abogados de derechos humanos, las iglesias y representantes del mundo de la cultura y las ciencias. La Mesa estableció que era responsabilidad del Estado poner a disposición de los tribunales la información que se tuviera para avanzar en la investigación judicial para determinar su paradero. La Ley No. 19.687 estableció el secreto para quienes remitiesen información. Las FF.AA. se comprometieron, en un plazo de seis meses, a entregar información sobre el destino final de los detenidos desaparecidos. En enero de 2001 entregaron un listado con el destino final de 200 víctimas (180 identificadas y 20 no identificadas).

Las FF.AA. informaron que los cuerpos de 122 personas fueron lanzados al mar, ríos o lagos. Además, se estableció que previamente se habían enterrado los cuerpos en dos sitios: el regimiento de Peldehue y la Cuesta Barriga. En ambos casos los cuerpos habían sido desenterrados en 1978 y 1979 respectivamente y arrojados al mar en lo que se conoció como la “Operación retiro de televisores”.

Lo más grave de los resultados de la Mesa de Diálogo no solo fue la escasa información entregada, sino el fraude, ya que algunos datos resultaron erróneos¹².

El presidente Ricardo Lagos (2000-2006) entregó la información de la Mesa a la Corte Suprema, quien designó jueces con dedicación exclusiva y preferente. En 2001 la Corte Suprema nombró, por tres meses prorrogables, a nueve jueces con dedicación exclusiva, para conocer de 49 causas por detenidos desconocidos y a otros 51 con dedicación preferente para conocer 65 procesos. Así, la vía judicial se

¹² El presidente Lagos pidió la renuncia al comandante en jefe de la Fuerza Aérea porque un general eliminó información que debía entregarse a la Mesa. El mismo general, sometido a proceso por este delito, acusó al Ejército de adulterar información entregada por la Fuerza Aérea al Ejército (El Mostrador 2003).

intensificó a partir de la detención de Pinochet y del apoyo del gobierno del presidente Lagos a los jueces especiales que pudieron aumentar las causas investigadas (Collins 2016).

Los familiares de los detenidos desconocidos se negaron a participar en la Mesa y criticaron los resultados entregados pues, según ellos, se trataban de antecedentes muy generales o incluso contradictorios con los que ellos habían reunido durante los años posteriores a la desaparición de sus familiares.

b. Otras políticas de verdad

Otro instrumento estatal han sido los planes nacionales de derechos humanos. En materia de detenidos desconocidos se mencionan los dos que se han aprobado hasta el momento: el primero (2018-2021) estableció la necesidad de sistematizar los casos de víctimas de desaparición forzada y homicidio ya calificadas por las comisiones anteriores, y de los condenados por tribunales militares en tiempos de guerra, y el segundo plan (2022-2025) aborda la elaboración de una guía para orientar diligencias en la investigación y búsqueda de víctimas calificadas de desaparición forzada o involuntaria.

c. Plan Nacional de Búsqueda

Al cumplirse 50 años del golpe militar, y en el día que se conmemoraba el Día Internacional de las Víctimas de Desaparición Forzada (30 de agosto), el gobierno anunció el Plan Nacional de Búsqueda (PNB) (Ministerio de Justicia 2023a).

Este Plan responde a una demanda de los organismos internacionales de derechos humanos y de las agrupaciones de familiares, quienes han criticado a las agencias estatales en la materia. Estas críticas se centran en la inexistencia de información unificada que permita conocer el número de detenidos desconocidos, la descoordinación entre agencias públicas, la escasa prolijidad en la identificación de restos y en la tipificación legal del delito y formalización de la situación para que los familiares puedan acceder a políticas de reparación.

Desde el comienzo de los 2000 el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas que visitó Chile y grupos de expertos plantearon la necesidad de mejorar la información sobre los detenidos desconocidos (Centro Derechos Humanos. UDP 2013; Sferraza 2021). Esta demanda se

incorporó al programa del segundo gobierno de Bachelet (2014-2018), el cual propuso “un sistema único de información relativa al estado y resultados de los procesos judiciales sobre Crímenes de Lesa Humanidad” (Programa Bachelet 2013, 164.).

En 2018 el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas presentó un informe sobre el caso chileno señalando la inexistencia de datos que permitiesen cuantificar los procesos judiciales hasta la fecha. Se destacaron avances institucionales, presupuestarios y de coordinación interinstitucional. El Comité recomendó: 1) aumentar la coordinación entre los órganos con competencia; 2) respaldar financieramente estas acciones; 3) involucrar a los familiares en proceso; 3) asegurar continuidad de búsqueda y resguardo de sitios donde pueda haber restos; y 4) adoptar medidas legales para poder declarar ausencia por desaparición forzada. El PNB aborda estas primeras, quedando pendiente la iniciativa legal sobre la desaparición forzada.

Si bien en el programa de gobierno del presidente Boric no se mencionó el PNB (se propuso, en cambio, una comisión calificadora permanente y un sistema de calificación) (Programa de Gobierno Gabriel Boric 2021), si fue incorporado en su primera cuenta pública ante el Congreso Nacional en junio de 2022.

El proceso de diseño del PNB estuvo a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Este se inició en septiembre de 2022 y en julio del año siguiente el Comité Interministerial de Derechos Humanos lo aprobó. El diseño de esta política fue participativa¹³. Se organizaron 67 encuentros en 29 comunas de todas las regiones de Chile donde participaron 775 personas que representaron a: 35 agrupaciones de familiares de detenidas/os desaparecidas/os y ejecutadas/os políticas/os; 13 agrupaciones de ex presas/os políticos y/o exoneradas/os políticas/os; 43 organizaciones de derechos humanos, 20 sitios de memoria, y 164 familiares no agrupados. Este informe expresó las opiniones consultadas sobre: circulación de información, participación, acompañamiento, registro único nacional, información documental, campaña, investigación forense, e investigación judicial, entre otros. Se realizaron cinco seminarios¹⁴.

¹³ “Informe Final de los procesos de diálogos del PNB 2022-2023” (Ministerio de Justicia 2023b).

¹⁴ Estos fueron: Seminario internacional PNB, estándares internacionales y principios de política pública aplicados a la búsqueda, la ciencia forense y los archivos al servicio de las víctimas de la desaparición forzada, centralidad de los familiares en los procesos de búsqueda, y aprendizajes de los procesos de búsqueda de víctimas de desaparición forzada en Chile.

Las agrupaciones de familiares también están incorporadas en el Comité de Seguimiento y Participación del PNB. La representante en este Comité es Gaby Rivera, presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desconocidos. Rivera en la primera reunión valoró la formación del grupo de trabajo y la necesidad de trabajar juntos para encontrar a los desaparecidos (Ministerio de Justicia s.f.b). Sin embargo, en 2024 Rivera criticó al Programa de Derechos Humanos a cargo del PNB por enterarse por la prensa de una decisión no informada a los familiares y por la necesidad de avanzar más rápido, por el tiempo transcurrido desde la dictadura y porque no era claro que un eventual gobierno de derecha continuaría con este Plan (Castillo 2024).

Si bien el gobierno enfatizó que esta era la primera vez que el Ejecutivo asumía coordinadamente el esfuerzo de esclarecer las circunstancias de desaparición y/o muerte y destino de los detenidos desconocidos en conformidad con las obligaciones del país y los estándares internacionales (Prensa presidencia 2023), la debilidad de esta política, como señala la AFDD, radica en que se basa en un decreto, y no en una ley, por lo que puede ser anulada por otro gobierno posterior.

Los objetivos y las acciones correspondientes se detallan en la siguiente tabla.

Tabla 1
Detalle de PNB

	Problema de política pública	Objetivos de política	Acciones de la política
1	Desconoce cómo murieron y dónde están los restos de todas las víctimas	Establecer circunstancias de desaparición o muerte y paradero de víctimas	<ul style="list-style-type: none"> — Establecer la trayectoria de víctimas (detención, destino final) — Avanzar en establecer verdad judicial y extrajudicial, responsabilidades criminales en crímenes asociados a la desaparición forzada — Ubicar, recuperar, identificar y restituir restos mortales de víctimas
2	Falta de información y participación de familiares en búsqueda. Falta de rendición de cuentas	Garantizar acceso a información y participación de familiares y sociedad	<ul style="list-style-type: none"> — Promover participación informada en procesos de búsqueda a través de mecanismos efectivos — Rendir cuentas sobre búsqueda

.../...

.../...

	Problema de política pública	Objetivos de política	Acciones de la política
3	Falta de medidas de reparación y no repetición	Implementar medidas de reparación y garantías de no repetición	<ul style="list-style-type: none"> — Promover memoria sobre violaciones a los derechos humanos. — Brindar atención integral (biopsicosocial) en procesos de búsqueda a familiares de víctimas. — Desarrollar medidas de sensibilización y promoción sobre desaparición forzada dirigidas a la sociedad

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

El PNB tiene una gobernanza (comités interministeriales y de seguimiento y participación) y presupuesto permanente, el que para 2024 incluyó recursos para contratar hasta 13 personas por un total de US 380.000 y para gastos de bienes y servicios de consumo, \$US 1.043.978. Esto da un total de \$US 1.424.721 (Dirección de Presupuesto 2024).

El PNB se complementa con la agenda legislativa en derechos humanos del actual gobierno, entre las que se propone respecto a los detenidos desconocidos (Gobierno de Chile 2023):

- Calificación jurídica de ausente por desaparición forzada y crear un “registro de las personas ausentes por desaparición forzada”, a cargo del Registro Civil y que exista un certificado de defunción.
- Cumplir con la obligación de incorporar a la legislación chilena el delito de desaparición forzada y ejecución extrajudicial.
- Permitir a las personas que hayan dado su testimonio en la Comisión Valech que soliciten el levantamiento bajo reserva del secreto para permitir el acceso de tribunales y del PNB.
- Plan Nacional de Memoria y Patrimonio. Generar una política, financiamiento y mantención y regulación de los sitios de memoria.
- Eliminación del carácter secreto, reservado o de circulación restringida de un conjunto de leyes dictadas durante la dictadura.

Respecto a los cambios legales, está em segundo trámite constitucional en el Senado una moción parlamentaria de 2014,

presentada por diputados de los partidos Comunista, Socialista, Por la Democracia y Demócrata Cristiano y patrocinada por el Ejecutivo, que tipifica como delito la desaparición forzada (Boletín No. 9818-17). En cuanto a levantar el secreto de la Comisión Valech, en 2024 el gobierno anunció una indicación legal para permitirlo, la cual aún no se envía. Actualmente existe una política nacional de patrimonio (2024-2029) que incluye la preservación de los sitios de memoria, pero su diseño no incluye una ley.

En cuanto a los avances del PNB, la página web (consultada el 6/5/2025) señala que hay 1.469 personas calificadas en situación de desaparición forzada: 1.092 detenidos desaparecidos; 377 ejecutados políticos sin entrega de cuerpo, y 307 personas ubicadas y entregadas a sus familiares. Además, incluye estadísticas sobre las características de las víctimas. En cuanto a la búsqueda de los restos de los detenidos desconocidos, actualmente hay 52 "sitios de interés" en todo el país, que es como se denomina a sitios en los que actualmente hay investigación en curso. En materia judicial se espera contribuir con información para colaborar en las causas, además, de la participación como parte en los juicios a nombre del Estado (Ministerio de Justicia 2023c).

2.3.2. JUSTICIA

Parte esencial de la JT se refiere a la necesidad de buscar y encontrar la verdad judicial respecto a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y sanción para los victimarios. Organismos como la Vicaría de la Solidaridad¹⁵ atesoraron información invaluable sobre los casos, lo que ha permitido, una vez en democracia, avanzar en justicia¹⁶.

En 1978 la dictadura dictó la Ley de Amnistía, la cual imposibilitó la investigación judicial¹⁷. A partir de la detención de Pinochet en Londres en 1998, la designación de jueces especiales y la re interpretación de la Ley de Amnistía, la Justicia comenzó a avanzar en los procesos. En 2004 la Corte Suprema chilena ratificó la figura del secuestro

¹⁵ Creada por el cardenal católico Raúl Silva Henríquez (enero de 1976), ayudó a familiares y víctimas de la dictadura.

¹⁶ Para detalles sobre materias de JT ver Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales (s.f.).

¹⁷ DL No. 2.191 (1978). Se amnistió a implicados en delitos como autores, cómplices o encubridores entre el 11/9/1973 y el 10/03/1978. Los casos de derechos humanos fueron trasladados a la Justicia Militar.

permanente para calificar la situación de los detenidos desconocidos, permitiendo que las causas de detenidos desconocidos continúen abiertas (Mañalich 2004; Londres 38, 2013)¹⁸.

Por otro lado, el país se ha ido incorporando a la normativa internacional en materia de derechos humanos. La Ley No. 20.357 (2009) ratificó el acuerdo que tipifica los crímenes de lesa humanidad y genocidio¹⁹. En 2011 ratificó la Convención Internacional para la protección de las personas contra la desaparición forzada (2010)²⁰ (Decreto No. 280). Como vimos, está pendiente la aprobación de la tipificación como delito de la desaparición forzada.

Respecto a los detenidos desconocidos existen dos modelos: judicial y administrativo. El primero se centra en establecer la responsabilidad jurídica de quien cometió la desaparición, siendo la búsqueda de la persona desaparecida una consecuencia de lo anterior. El segundo en buscar a la persona, ubicar, identificar y restituir sus restos a los familiares. En este modelo una agencia estatal está a cargo. Un tercer modelo, el complementario, combina ambas políticas (Sferraza 2021). En Chile se ha aplicado el primero, y sus falencias son, como vimos: 1) inexistencia de un registro del Estado de personas desaparecidas que permita la calificación permanente de las víctimas; 2) no se han calificado todas las personas identificadas; y 3) problemas en la definición de desaparición forzada, pues algunas agencias del Estado califican a algunas personas como “ejecutados sin entrega de restos”, sin embargo, las definiciones internacionales de la desaparición forzada si las incluye (Sferraza 2021).

En crímenes de lesa humanidad el Poder Judicial ha dictado 658 sentencias finales. De estas, 534 (81,1%) son en materia penal, otras de reparación material. Entre 2002 y mayo de 2025 la Corte Suprema ha cerrado más de mil causas de derechos humanos (Centro Derechos Humanos. UDP 2023.)

Las agrupaciones de familiares han solicitado mantener las diligencias judiciales, así como el que los militares entreguen información

¹⁸ En 1998 la Corte Suprema reabrió el caso de un detenido desaparecido, al cual se había aplicado la amnistía. El fallo señaló que para aplicarla se debía agotar la investigación para establecer la identidad de los victimarios (Londres 38, 2013).

¹⁹ Convención internacional para la protección de las personas contra la desaparición forzada. Aprobada por Asamblea de la Naciones Unidas. A/RES/61/177 de 12/2006.

²⁰ Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Resolución aprobada por la Asamblea General (2010). Las Naciones Unidas aprobaron el 30 de agosto como el Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas.

sobre el paradero de los detenidos desconocidos. Abogados de derechos humanos critican la cantidad de condenados prófugos. Esto se debe a la demora en hacer efectiva la orden (en el Poder Judicial y la PDI), la dificultad para establecer la prisión preventiva, y la red de protección de los exagentes y uniformados (Londres 38, 2013).

Sin duda en materia de Justicia queda pendiente el avanzar en la verdad judicial, especialmente en lo referente a los detenidos desconocidos. La justicia que tarda mucho disminuye su efecto, pues no solo van muriendo las víctimas y sus familiares, sino que también la sociedad en su conjunto se ve impactada por la impunidad. Por ejemplo, recientemente el general en retiro José Zara, juzgado por el asesinato del general en Prats en Washington en 1976, y liberado después de 15 años de presidio, fue detenido nuevamente en agosto de este año esta vez por el asesinato de Ronni Moffitt, ciudadana norteamericana que murió en el atentado (Radio Universidad Chile 2025)

Los gobiernos deben seguir apoyando financieramente al Poder Judicial en estas materias. Además, está pendiente detener a los victimarios que están prófugos²¹. Los familiares continuarán demandando al Estado el saber dónde están los restos de sus seres queridos.

2.3.3. POLÍTICAS DE REPARACIÓN

Las políticas de reparación tienen como objetivo reparar el daño causado por el Estado a las víctimas. Las hay materiales (pensiones, becas, salud, subsidios a la vivienda) y simbólicas (como los memoriales).

a. Materiales

Como primera medida el Estado chileno debió calificar a las víctimas de las diferentes violaciones a los derechos humanos que se cometieron (ejecutados políticos, exonerados, torturados, presos políticos, ejecutados, desaparecidos) con el fin de poder establecer la reparación correspondiente. El reconocer a las personas como víctimas es muy importante desde el punto de vista de la reparación.

En cuanto a los detenidos desconocidos, la Comisión Rettig recomendó medidas de reparación, las cuales fueron definidas como “un conjunto de actos que expresan el reconocimiento y la responsabilidad que le caben al Estado en los hechos y circunstancias

²¹ Al 26/9/2024, 16 condenados se encontraban prófugos (Poder Judicial 2024).

que son materia de este Informe” (CNRR 1991, Tomo 2 1253). Los familiares de las víctimas tienen acceso a salud, subsidio para vivienda, educación de hijos y nietos, y una pensión única.

Respecto a las víctimas de tortura, la Ley No. 1.992 (2004) estableció una pensión mensual a las víctimas reconocidas en dicha comisión (50% de dicha pensión a viudos/as). Se creó un bono de US \$4.268 para menores nacidos en prisión o que sus padres lo hayan estado. También tienen reparación a través de acceso a la salud, becas de educación, y subsidio a la vivienda.

En materia de salud se creó el Programa de Reparación y Atención Integral en Salud y Derechos Humanos (PRAIS). Este otorga atención gratuita en salud física y mental en los establecimientos de la red asistencial de salud pública. Los beneficiarios son familiares de detenidos desconocidos y/o ejecutados políticos individualizados en informes de Verdad y Reconciliación (Rettig I y II); personas individualizadas en comisiones nacionales sobre prisión política y tortura (Valech I y II), personas acreditadas como beneficiarias (30/8/2003) y personas que trabajaron en organismos de protección a los DDHH por al menos 10 años consecutivos. Existen servicios del PRAIS en todos los servicios de salud del país. Este incluye a los hijos y nietos de las víctimas.

Además, el Estado chileno ha reconocido a otros tipos de víctimas, como los exonerados políticos (despedidos de la administración pública por razones políticas)²². Respecto a los exiliados, el Estado chileno también los ha reconocido y los ha incluido en las políticas de reparación. Como reparación material se entregó un bono por US\$ 3.200²³ por una sola vez para las personas calificadas como exonerados políticos (leyes No. 19.234, No. 19.582 y No. 19.881).

Las políticas de reparación han sido un ámbito en que el Estado ha respondido y debe seguir haciéndolo. Parte de la demanda de las agrupaciones es la calificación de víctimas y la emisión de un certificado de defunción que permita el acceso a reparaciones.

b. Simbólica

La creación de manifestaciones de memoria ha sido un proceso largo en la medida que el Estado ha apoyado las iniciativas ciudadanas

²² La Ley No 19.234 (1993) estableció políticas de reparación (pensiones por gracia) a personas despedidas entre el 11/9/1973 y el 11/03/1990 por razones políticas. Los hijos tienen acceso a salud y educación gratuita y los nietos a planes de capacitación.

²³ Dólar al 24/4/2025: \$937.24

de organizaciones de derechos humanos al respecto. En Chile hay un museo general, museos de sitio y memoriales.

Hoy existen memoriales a lo largo de todo Chile que recuerdan diferentes tipos de víctimas. En la Subsecretaría para los Derechos Humanos funciona el Área de Memoriales y Obras Culturales que tiene como misión realizar obras de reparación simbólica. El Programa de Derechos Humanos aporta a la mantención de los memoriales en todo Chile. En la página web del Ministerio se detallan más de 50 memoriales (Ministerio de Justicia, s.f.c). Existe un fondo de U\$ 157,910 que se concursa anualmente en dos áreas: 1) sitios de memoria, al que pueden postular las agrupaciones familiares de víctimas de detenidos desconocidos y ejecutados políticos, víctimas de prisión política y tortura, organizaciones de promoción de los derechos humanos y organizaciones vinculadas a estos sitios. El monto de este fondo es de US\$ 90,691; y 2) una línea de cultura que financia proyectos de investigación por un total de US\$ 67,218 (Subsecretaría Derechos Humanos s.f.)²⁴

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se inauguró el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos (s.f.) que tiene como objetivo presentar lo ocurrido entre 1973 y 1990. Este museo es el más visitado del país.

La memoria es em proceso social y político de larga duración. Em septiembre de este año el Ministerio de Relaciones Exteriores entregó al Museo de la Memoria prensa internacional sobre el golpe de Estado (registros escritos y audiovisuales de más de 40 países) (Ministerio de Relaciones Exteriores 2025). Por su parte el Ministerio de Defensa puso a disposición más de 230 mil documentos oficiales del período 1973-1990, que fueron declarados monumento histórico por parte del Consejo de Monumentos Nacionales (2025).

Además, en materia de restitución del honor se estableció la exención del servicio militar obligatorio a hijos, nietos y primos de víctimas.

Está pendiente, como señala el PNB, contar con una política de Estado en materia de financiamiento y mantención de memoriales (ley) que dé continuidad a su mantención más allá de los cambios de signo político de los gobiernos.

2.3.4. GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

Estas políticas de JT son las que apuntan a defender los derechos humanos en el largo plazo previendo que se vuelvan a violar. Incluye

²⁴ Dólar al 24/4/2025: \$937.24

medidas de fortalecimiento de instituciones democráticas, como el Instituto Nacional de Derechos Humanos, el cumplimiento de los tratados internacionales en la materia (ver secciones anteriores) y medidas de memoria (Museo de la Memoria, memoriales) y educación (los libros de educación fueron modificados y se incorporó el periodo de la dictadura y las violaciones a los derechos humanos). Sin embargo, la falta de acuerdo en la condena a la violación a los derechos humanos y la dictadura misma inhiben una visión transversal sobre la historia que se enseñe a nivel escolar. Está pendiente, además, mejorar la educación cívica a nivel escolar para poder educar en tolerancia, derechos humanos y democracia.

Conclusiones

Habiendo transcurrido más de tres décadas de la vuelta a la democracia, el caso chileno permite reflexionar sobre cómo las sociedades enfrentan los procesos de justicia y reparación producto de violaciones masivas a los derechos humanos y hasta qué punto una sociedad puede recomponerse después de que el Estado violó sistemáticamente los derechos de sus ciudadanía.

Las condiciones iniciales de la transición a la democracia, el poder de las FF.AA. y la derecha nacida al alero de la dictadura configuraron la frontera de posibilidades de la justicia en transición, pero, al mismo tiempo, la decisión del primer presidente democrático de crear una comisión también estableció una línea de base fundamental para los gobiernos siguientes sobre verdad, justicia y reparación, quedando relegada la justicia a un proceso mucho más lento. Las FF.AA. han resistido la entrega de información. Esto significó el avance desigual de las políticas de JT. La detención de Pinochet en Londres en 1998 y su posterior juzgamiento en Chile fue un catalizador de la justicia en transición que permitió reconocer a las víctimas de tortura, así como el aumento de las causas judiciales.

Las políticas de justicia en transición se mantienen vigentes y lo harán mientras las víctimas, sus familiares y descendientes, y la sociedad toda lo siga demandando. Las políticas de memoria se mantendrán en la medida que el Estado las continúe impulsando y financiando.

La reconciliación, como producto final de la JT, tuvo al inicio de la redemocratización chilena diferentes significados: para el gobierno la necesidad de verdad; para una parte de la opinión pública verdad y castigo a los responsables; y para la derecha y las FF.AA. olvidar y dejar

atrás el pasado. La reconciliación como proceso político social estuvo limitada en los inicios de la JT a la necesidad de controlar el potencial conflicto durante la transición política y el inicio de la redemocratización dándole legitimidad a este tránsito.

En la medida que pasó el tiempo y la democracia se consolidó la reconciliación ha vuelto a tomar su sentido más profundo, el poner a los derechos humanos como un mínimo civilizatorio intransable. Por estas razones, para el Estado chileno, la justicia en transición y la reflexión más amplia comprendida en la justicia post-transicional deberán permanecer como un deber activo, a lo menos, mientras no se ubiquen los detenidos desaparecidos, se determine su última trayectoria y las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las de derechos humanos, no le formulen más demandas sobre estas materias al Estado.

Referencias

- Aylwin, Patricio. 2007. «La comisión chilena sobre verdad y reconciliación». *Ius Et Praxis* 13(1): 425-434.
- Barahona de Brito, Alexandra. 2001. «Truth, justice and memory, and democratization in the Southern Cone». En *The politics of memory, transitional justice in democratizing societies*, editado por Alexandra Barahona de Brito, Carmen González-Henríquez y Paloma Aguilar, 45-67. Oxford: Oxford University Press.
- Camus, M^a Eugenia. 1991. «Sola Sierra. El responsable es Pinochet y sus colaboradores». *Análisis*, 4-10. Acceso el 27 de abril de 2025: <https://archivommdh.cl/uploads/3/9/398630/2037000007000247.pdf>
- Cárdenas, Manuel, Darío Páez y Bernard Rimé. 2013. «Transitional justice processes, shared narrative memory about past collective violence and reconciliation: the case of the Chilean 'truth and reconciliation' and 'political imprisonment and torture' commissions». En *Narratives and social memory: theoretical and methodological approaches*, editado por Rosa Cabecinhas y Lília Abadia, 61-76. Braga: Communication and Society Research Centre.
- Castillo, Francisca. 2024. «Gaby Rivera. Presidenta de la AFDD sobre el Plan de Búsqueda: 'Tenemos que avanzar más rápido'». *El Mostrador*. 11 de septiembre. Acceso 27 de abril de 2025: <https://www.elmostrador.cl/noticias/2024/09/11/gaby-rivera-presidenta-afdd-sobre-el-plan-de-busqueda-tenemos-que-avanzar-mas-rapido/>
- Centro Derechos Humanos. UDP. 2013. *Informe anual de derechos humanos*. Santiago: UDP.
- Centro Derechos Humanos. UDP. 2023. *Informe anual de derechos humanos*. Santiago: UDP.

- Centro de Derechos Humanos. UDP. S.f. *Observatorio de Justicia Transicional*. Acceso el 14 de marzo de 2025: <https://derechoshumanos.udp.cl/observatorio-dejusticia-transicional/>
- CEP-Chile. 1990a. *Estudio social y de opinión pública*, n. 14. Junio. Acceso el 27 de abril de 2025: https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/questionnaire_ddet136.pdf.
- CEP-Chile. 1990b. *Estudio social y de opinión pública*, n. 15, sept-octubre. Acceso 27 de abril de 2025: https://static.cepchile.cl/uploads/cepchile/2022/09/questionnaire_encsep_oct1990.pdf
- CEP-Chile. 1991. «Respuestas de las fuerzas armadas y de orden al informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación». *Estudios Públicos* 41: 449-504.
- Collins, Cath. 2016. *Post transitional justice: Human rights trials in Chile and El Salvador*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University.
- Colomer, Joseph. 1994. «Teorías de la transición». *Revista de Estudios Políticos* (nueva era) 86: 246-283.
- Consejo Monumentos Nacionales. 2025. *Archivos secretos de la dictadura son declarados monumento histórico: más de 230 mil documentos son custodiados por el Ministerio de Defensa*. Acceso el 10 de septiembre de 2025: <https://www.monumentos.gob.cl/noticias/archivos-secretos-de-la-dictadura-son-declarados-monumento-historico-mas-de-230-mil>
- Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). 1991. *Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación Tomo 2*. Santiago: Estado de Chile.
- Corte Suprema de Chile. S.f. *Sentencias dictadas por la Corte Suprema desde el año 2002 hasta el 30 de julio de 2025*. Acceso el 2 de abril de 2025: <https://mhd.pjud.cl/ddhh/pdf/ddhh.pdf>.
- Dirección de Presupuestos. 2024. *Proyecto de ley de presupuesto año 2024. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*. Acceso el 3 de abril de 2025: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-318109_doc_pdf.pdf
- El Mostrador. 2003. «General (r) acusa al ejército de adulterar datos en Mesa de Diálogo». El Mostrador. Acceso el 25 de abril de 2025: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2003/07/21/general-r-campos-acusa-al-ejercito-de-adulterar-datos-en-mesa-de-dialogo/>
- Gobierno de Chile. 2023. *Gobierno presenta agenda legislativa de derechos humanos*. Acceso el 29 de marzo de 2025: <https://www.gob.cl/noticias/agenda-legislativa-derechos-humanos-avance-gobierno-victimas-dictadura-delito-desaparicion-forzada/>
- Godoy, Oscar. 1999. «La transición chilena a la democracia pactada». *Estudios Públicos* 74: 79-106.
- Henry, Nicola. 2015. «From reconciliation to transitional justice: The contours of redress politics in established democracies». *International Journal of Transitional Justice* 9(2): 199-218.
- Huneus, Carlos. 2016. *El régimen de Pinochet*. Santiago: Taurus.
- Lawther, Cheryl, Luke Moffett y Dov Jacobs, D. 2017. *Research handbook on transitional justice*. Maryland: Edgar Publishing.

- Leebaw, Brownyn. 2008. «The irreconcilable goals of transitional justice». *Human Rights Quarterly* 30(1): 95-118.
- Linz, Juan y Alfred Stepan. 1978. *The breakdown of democratic regimes. Vol. 3 Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Londres 38. 2013 *Principales hitos jurisprudenciales en causas de Derechos Humanos en Chile, 1990-2013*. Acceso el 30 de abril de 2025: https://www.londres38.cl/1937/articles-93462_recurso_2.pdf
- Mallinder, Louise y Catherine O'Rourke. 2016. «Databases of Transitional Justice Mechanisms and Contexts: Comparing Research Purposes and Design». *International Journal of Transitional Justice* 10(3): 492-515.
- Maddison, Sara. 2015. *Conflict transformation and reconciliation. Multi-level challenges in deeply divided societies*. Londres: Routledge
- Mañalich, Juan P. 2004. «El secuestro como delito permanente frente al DL de Amnistía». *Revista de Estudios de la Justicia* 5: 11-33.
- Ministerio de Justicia. s.f.c *Obras de reparación simbólica*. Acceso el 3 de marzo de 2025: <https://pdh.minjusticia.gob.cl/mapa/>. <https://pdh.minjusticia.gob.cl/wp-content/uploads/2019/09/Lista-de-Organizaciones-2019.pdf>
- Ministerio de Justicia. 2023a. *Decreto n. 98*. Acceso el 30 de abril de 2025: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1197778&idVersion=2023-11-10>
- Ministerio de Justicia. 2023b. *Aprueba informe final de los procesos de diálogos del Plan Nacional de Búsqueda 2022-2023 Opiniones expresadas familiares, agrupaciones de familiares de detenidos desaparecidos, organizaciones de derechos humanos y sitios de memoria*. Acceso el 2 de mayo de 2025: <https://www.minjusticia.gob.cl/media/2023/08/REX-259-2023.pdf>.
- Ministerio de Justicia. 2023c. *Resumen ejecutivo. Proceso de diálogos participativos del Plan Nacional de Búsqueda 2022-2023*. Acceso el 2 de mayo de 2025: https://www.derechoshumanos.gob.cl/wp-content/uploads/2023/08/ResumenEjecutivo-InformeFinal_3eraVersion.pdf
- Ministerio de Justicia. s.f.a *Decreto Supremo n. 355*. Acceso el 20 de abril de 2025: <https://pdh.minjusticia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/Creacion-Comision-Rettig.pdf>
- Ministerio de Justicia. S.f b. *Comité de Seguimiento y participación del Plan Nacional de Búsqueda eligió su presidente y estableció su reglamento*. Acceso el 3 de noviembre de 2025. <https://www.plannacionaldebusqueda.cl/noticia/comite-de-seguimiento-y-participacion-del-plan-nacional-de-busqueda-eligio-presidenta-y-definio-su-reglamento/>
- Ministerio de Justicia. s.f.a *Mesa de Diálogo*. Acceso el 18 de abril de 2025: <https://pdh.minjusticia.gob.cl/mesa-de-dialogo/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2025. *Cancillería pone a disposición del Museo de la Memoria material de prensa internacional sobre el golpe de Estado de 1973*. Acceso el 10 de septiembre de 2025: <https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/cancilleria-dona-al-museo-de-la-memoria-material-de-prensa-internacional>
- Rosas, Pedro y Tralma, David. 2025. «'Era necesario': Matthei justifica el golpe de Estado, desata fuerte crítica y abre flanco en campaña». *La Tercera*, Acceso el 10 de mayo de 2025: <https://www.latercera.com/politica/noticial/>

- era-necesario-matthei-justifica-golpe-de-estado-desata-fuertes-criticas-y-abre-flanco-en-campana/
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2005a. *Derechos humanos y justicia en transición*. Acceso el 27 de abril de 2025: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/CN.4/RES/2005/70
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2005b. *El derecho a la verdad*. Acceso el 27 de abril de 2025. https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/CN.4/RES/2005/66
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2013. *La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: rehabilitación de las víctimas de la tortura (22/21)*. Acceso el 27 de abril de 2025: <https://docs.un.org/es/A/HRC/RES/22/21>
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2006. *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Proceso de depuración: marco operacional*. Acceso el 28 de abril de 2025: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RuleoflawVetting.pdf>
- Plan Nacional de Búsqueda. S.f. *Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia*. Acceso el 1 de abril de 2025: <https://www.plannacionaldebusqueda.cl/>
- Poder Judicial. 2024. *Ministro Mario Carroza encabeza sobre condenados prófugos en causas de derechos humanos*. Acceso el 23 de marzo de 2025: <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/115468>
- Prensa Presidencia. 2023. *Presidente de la República en presentación del Plan Nacional de Búsqueda: 'con esta política pública nos hacemos cargo como Estado, no sólo como Gobierno, de hacer todo lo que esté a nuestro alcance e ir corriendo las barreras de lo posible'*. Acceso el 15 de abril de 2025. <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=249972>
- Programa de Gobierno de Michelle Bachelet*. 2013. Acceso el 15 de abril de 2025. https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf
- Programa de Gobierno de Gabriel Boric*. 2021. Acceso el 15 de abril, 2025. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>
- Radio Universidad de Chile. 2025. *A un día de su liberación: José Zara es detenido por el homicidio de la secretaria de Orlando Letelier*. Acceso el 4 de septiembre de 2025. <https://radio.uchile.cl/2025/08/27/a-un-dia-de-su-liberacion-jose-zara-es-detenido-por-el-homicidio-de-la-secretaria-de-orlando-letelier/>
- Rojas, Hugo y Miriam Shaftoe. 2022. *Derechos humanos y justicia transicional*. Santiago: Tirant Humanidades.
- Salvioli, Fabián. 2020. «Los procesos de memorialización en el contexto de violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario: el quinto pilar de la justicia transicional». *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las*

- garantías de no repetición*. Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas. A/HRC/45/45.
- Sferraza, Pietro. 2021. «La búsqueda de personas desaparecidas en Chile: ¿necesidad de un complemento humanitario?» *Revista Mexicana Ciencia Políticas y Sociales* 66 (243): 79-108.
- Subotic, Jelena. 2012. «The transformation of international transitional justice advocacy». *The International Journal of Transitional Justice* 6: 106-125.
- Subsecretaría Derechos Humanos. s.f. *Aprueba bases de postulación y convoca al Fondo Concursable 2025 para proyectos de cultura y sitios de memoria, del Programa de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Derechos Humanos*. Acceso el 3 de marzo de 2025: <https://www.derechoshumanos.gob.cl/wp-content/uploads/2025/01/RES-EX-27-BASES-FONDOS-CONCURSABLES-2025.pdf>
- Turner, Catherine. 2017. «Transitional justice and critique». En *Research Handbook on Transitional Justice*, editado por Cheryl Lawther, Luke Moffett, L. y David Jacobs, 52-73. Maryland: Edgard Publishers. DOI: 10.4337/9781781955314.00010
- Universidad de McMaster. sf. *Truth Commissions*. Acceso el 30 de Agosto de 2025: https://truthcommissions.humanities.mcmaster.ca/truth-commission-reports/?utm_source=chatgpt.com
- Varas, Augusto. 2021. *Legitimidad del monopolio y uso de la fuerza en Chile. Fuerzas Armadas y Carabineros en la nueva constitución*. Santiago: Catalonia.
- Vaticano, s.f. *La celebración del ministerio cristiano*. Acceso el 28 de abril de 2025: https://www.vatican.va/archive/catechism_sp/p2s2c2a4_sp.html
- Vivanco, Juan Manuel. 1994. «Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos». *Estudios de derechos humanos*. Tomo 1, 275-294. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Acceso el día del mes del año: <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablasViv/a12054.pdf>
- Yin, Robert. 2009. *Case Study Research. Design and Methods* (4° ed). California: Sage Publications.

Los olvidos de la alternancia: los organismos para investigar los hechos del pasado reciente en México, ¿justicia o simulación?

The forgotten of the alternation: the entities to investigate the events of the recent past in Mexico, justice or simulation?

Sergio A. Vargas Matías 

Universidad de Sonora, México

sergiovargasm@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1824-7509>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3413>

Fecha de recepción: 30.05.2025

Fecha de aceptación: 26.11.2025

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2025

Cómo citar / Citation: Vargas, Sergio. 2025. «Los olvidos de la alternancia: los organismos para investigar los hechos del pasado reciente en México, ¿justicia o simulación?». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 141-171. <https://doi.org/10.18543/djhr.3413>

Sumario: Introducción. 1. México, ¿excepción en América Latina o dictadura perfecta? 2. Los primeros esfuerzos: las comisiones del 93 y 97. 3. La alternancia y la lucha por el pasado. 3.1. La Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp). 4. La izquierda al poder, ¿la memoria al olvido? 4.1. La Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa. 4.2. La Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia. 5. Otra vuelta de tuerca: la guerra contra el narco. 5.1. La Comisión Nacional de Búsqueda. 5.2. Un ominoso panorama. Comentarios finales. Bibliografía.

Resumen: El presente artículo analiza el uso político que los gobiernos de la alternancia en México han dado a los organismos dedicados a investigar los delitos cometidos por el Estado y otros agentes durante la guerra sucia y la guerra contra el narco. Así, se plantea que, más que dilucidar los hechos, procurar justicia o reparar los daños infligidos a la población, la creación de dichos entes respondió al interés de las nuevas élites por congraciarse con sus votantes. Por ello, más que en su funcionamiento, este trabajo pretende explicar cómo y por qué la labor de estos órganos se vio obstaculizada por las mismas autoridades que los instituyeron.

Palabras clave: México, transición y alternancia, comisiones de la verdad, memoria, justicia.

Abstract: This article analyzes the political use that successive governments in Mexico have made of the agencies dedicated to investigating crimes committed by the state and other agents during the dirty war and the war on drugs. It argues that, rather than elucidating the facts, seeking justice, or repairing the damage inflicted on the population, the creation of these entities responded to the interest of the new elites in currying favor with their voters. Therefore, rather than focusing on their functioning, this paper seeks to explain how and why the work of these bodies was hampered by the very authorities that established them.

Keywords: Mexico, transition and alternation, truth commissions, memory, justice.

En memoria de Marisela Escobedo y Homero Gómez

Introducción

Este artículo se centra en el proceso de creación y uso político dado por los gobiernos de la alternancia en México a los organismos creados para investigar los hechos de violencia ocurridos en el pasado reciente. Con estas miras, el trabajo está estructurado desde una mirada histórico-política, sustentado en un andamiaje metodológico de tipo cualitativo, basado en la revisión crítica de numerosas fuentes oficiales, académicas y periodísticas.

Desde esta perspectiva, se plantea que la instauración de tales órganos obedeció al interés de los mandatarios emanados de la oposición, por diferenciarse de sus antecesores, y conferirse legitimidad democrática, pero bajo la consigna de limitar la gestión de dichos entes al ámbito de lo enunciativo.

Por ello, resulta comprensible que las políticas instrumentadas por las nuevas élites se materializaran en acciones cosméticas, alejadas de la idea de justicia transicional, concepto cuya instrumentación implica no sólo “reconocer a las víctimas”, sino también fomentar la paz, la reconciliación y la democracia (Olsen, Payne y Reiter 2010). Por el contrario, las acciones llevadas a cabo por conservadores y progresistas se enfocaron sobre todo en el control de la narrativa sobre el pasado, moldeando los hechos en torno de “la agenda política actual”, con lo cual se instituyó *de facto* un régimen de continuidad (Sarkin 2021).

Esta propensión ha tenido consecuencias funestas para la sociedad, ya que como dicen Trejo et al. (2018), la resistencia de las nuevas élites a llevar a cabo procesos de justicia transicional¹ para terminar con la “impunidad y redefinir las reglas de la coacción estatal” favoreció la expansión de la violencia criminal que prevalece en el país hoy en día.

Esta tesis es compartida por Marroquín (2024), para quien “una justicia transicional efectiva hubiera provocado un efecto disuasorio”, pero que al no concretarse, estimuló el crecimiento y diversificación de los grupos criminales.

¹ De acuerdo con Skaar (1999), la “justicia transicional puede identificarse como un campo diferenciado teniendo en cuenta que: 1) se distingue claramente del campo del que surgió, que es el de los derechos humanos; 2) implica un conjunto de actores que tienen una serie de objetivos comunes y que, por lo tanto, se orientan unos hacia otros en su práctica; 3) ha desarrollado una variedad de instituciones para promover esos objetivos; y 4) promueve criterios distintivos de juicio y auto legitimación”.

1. México, ¿excepción en América Latina o dictadura perfecta?

A lo largo del siglo XX, varios países de América Latina padecieron de gobiernos militares y dictaduras civiles que, para mantenerse en el poder, coartaron las libertades individuales. Lo anterior, provocó fuertes turbulencias políticas que derivaron en conflictos sociales que a veces escalaron hasta convertirse en rebeliones, movimientos guerrilleros e incluso terroristas², lo que dio a esos regímenes la oportunidad para justificar el ejercicio de una violencia sistemática e institucionalizada en contra de amplios sectores de la población.

Entre los casos más graves, destacan Colombia (Observatorio de Memoria y Conflicto 2023), Guatemala (Comisión para el Esclarecimiento Histórico 1999), Argentina (Archivo Nacional de la Memoria 2015), Perú (Comisión de la Verdad y Reconciliación 2003), República Dominicana (Centro Nacional de Registro de Víctimas 2017; Hoy. Guardianes de la Verdad 2011; y Museo de la Memoria y los Derechos Humanos s/f), El Salvador (Comisión de la Verdad para El Salvador 1993; Buergeth 1996, 11-62) y Chile (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación 1991; Fuentes 2023; y Subsecretaría de Derechos Humanos 2023), cuyos ciudadanos sufrieron el accionar de fuerzas de seguridad, grupos paramilitares e incluso, de las organizaciones que luchaban contra los poderes estatales (tabla 1). Todo ello provocó una enorme cantidad de muertos y desaparecidos —además de incontables torturados y desplazados—, cuyo cálculo se muestra a continuación:

Tabla 1
**Víctimas de la violencia política en América del Sur,
Centroamérica y el Caribe**

País	Periodo	Asesinados	Desaparecidos
Argentina	1966-1983	1.613	7.018-30.000
Chile	1973-1990	2.133	1.093

.../...

² Aunque no hay una definición única del concepto, para la mayoría de los autores y órganos internacionales, el terrorismo engloba todos aquellos actos de violencia impermissible, indiscriminada, ilícita e inhumana realizados por individuos o grupos que no poseen el carácter de combatientes “legítimos” en contra de la población civil con el propósito de infundir temor u obtener algún tipo de beneficio. Al respecto, véase: Díaz et. al. (2006, 195-200) y Zalaquett (1990).

.../...

País	Periodo	Asesinados	Desaparecidos
Colombia	1958-2023	270.465	80.725
El Salvador	1980-1991	75.000	5.500
Guatemala	1962-1996	200.000 personas entre muertas y desaparecidas	
Perú	1980-2000	61.007-77.552 personas entre muertas y desaparecidas	
República Dominicana	1930-1961	25.000-50.000 personas entre muertas y desaparecidas	

Una vez restaurada la normalidad democrática, estas naciones llevaron a cabo diversas acciones orientadas tanto a fincar responsabilidades como a emprender procesos de sanación y reconciliación, metas que se consiguieron con distintos grados de éxito, dependiendo de la fortaleza del entramado jurídico de cada Estado, los mecanismos elegidos y el grado de consenso alcanzado entre los actores políticos, las fuerzas beligerantes y la sociedad.

En este variopinto mosaico de experiencias, rara vez se incluye a México, tal vez porque, a diferencia de Argentina o Chile, el país nunca estuvo en manos de una junta militar o de un autócrata como el dominicano Leónidas Trujillo. Sin embargo, es innegable que durante los 70 años del régimen autoritario instaurado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sus gobiernos no dudaron en emplear la violencia contra opositores políticos, activistas, periodistas, estudiantes o cualquiera que se atreviera a desafiar su hegemonía.

Así, más que en los hechos, la reputación democrática del Estado mexicano se cimentó en una eficaz puesta en escena orquestada por las oligarquías políticas y económicas del país, basada en la cooptación de la *intelligentsia*, el ingreso de muchos disidentes en la alta burocracia y, paradójicamente, la aparente solidaridad del priismo con los regimenes y movimientos progresistas de Centroamérica y el Cono Sur; y en la hospitalidad brindada a quienes llegaban al país buscando refugio. Todo ello, apuntalado por el complejo entramado corporativista y clientelar del PRI, que le permitió solventar sin muchas dificultades las esporádicas manifestaciones de descontento (Ruiz 2019).

2. Los primeros esfuerzos: las comisiones del 93 y 97

En la década de 1990, los profundos cambios ocurridos a escala mundial como resultado del derrumbe del bloque socialista y la

subsecuente globalización del comercio, favorecieron una incipiente apertura político-económica liderada por el tecnócrata Carlos Salinas de Gortari, que a su vez, dibujó un escenario propicio para revisar la represión orquestada por el Estado mexicano contra muchos de quienes participaron en los movimientos estudiantiles y guerrilleros de los convulsos años 60 y 70³. A ello contribuyó también el izquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado por notables expriistas y destacados activistas, que pugnaban por esclarecer lo ocurrido en aquella época.

Gracias a esta conjunción de factores, en 1993 se formó una comisión independiente para investigar los sucesos del 2 de octubre, integrada por el "Comité a 25 años del '68" y varios intelectuales progresistas (Mejía 2020, 65). En su informe final, publicado en el diario *La Jornada* el 17 de diciembre de ese año, la Comisión anunció que, de acuerdo con sus datos, en la Masacre de la Plaza de las Tres Culturas, hubo unos 2.000 detenidos, centenares de heridos, y por lo menos 38 muertos, si bien se advertía que tales cifras no eran definitivas pues, como dijo un comisionado, "no teníamos los recursos, el tiempo o la autoridad para llegar al fondo del asunto" (Aguayo 1998, 13-14).

Empero, los frutos de este primer esfuerzo se desvanecieron muy pronto, ya que en los meses siguientes, sucesos como el alzamiento zapatista en Chiapas (1 de enero de 1994), y los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI, y Francisco Ruiz Massieu, líder nacional de ese partido, provocaron una grave crisis política que luego se transformaría en una brutal debacle económica y social provocada por el "error de diciembre"⁴, todo lo cual dejó para mejor ocasión las pesquisas sobre lo ocurrido en Tlatelolco.

Tres años más tarde, la inminente conmemoración del XXX aniversario de la matanza motivó a la Cámara de Diputados a formar una Comisión Especial Investigadora de los Sucesos del 68 (1997), en la que participaron todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Aunque los resultados de la Comisión fueron magros, debe

³ Según Allier (2009, 306), "para algunos miembros del PRI (el esclarecimiento de lo ocurrido en el 68) era una forma de desligarse de los gobiernos priistas anteriores, ganando así legitimidad"; en tanto que para la izquierda y derecha partidista —el PRD y el PAN—, las indagatorias representaban la oportunidad de colocar al PRI como el "enemigo" contra quien debía lucharse para lograr un cambio democrático en el país.

⁴ El error de diciembre o efecto tequila se refiere a la debacle financiera provocada por el alto déficit en la balanza de pagos, un bajo nivel de reservas internacionales y el alza en las tasas de interés llevado a cabo por la Reserva Federal de los EEUU, que a finales de 1994 provocaron una masiva fuga de capitales en México.

reconocerle el mérito de ser el primer intento de uno de los poderes del Estado para dilucidar lo ocurrido.

En su informe final, la Comisión expuso la resistencia de algunas dependencias —y la rotunda negativa de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)— para compartir su información. Por ello, la mayor parte de los documentos analizados provino del Archivo General de la Nación, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Politécnico Nacional y El Colegio de México, así como de fundaciones, colecciones privadas y repositorios estadounidenses.

Los comisionados recabaron también el testimonio de varios protagonistas de aquellos eventos, como el expresidente Luis Echeverría Álvarez, y de numerosos exfuncionarios, líderes estudiantiles e incluso de algunos residentes de la unidad habitacional Tlatelolco. Otros personajes, como Alfonso Corona del Rosal, exjefe del Departamento del Distrito Federal, y Fernando Gutiérrez Barrios, exjefe de la Dirección Federal de Seguridad, declinaron participar, argumentando que no tenían nada que agregar a lo dicho en otras ocasiones.

Aunque la Comisión logró reunir un importante acervo de información referente a la tragedia, no pudo alcanzar el objetivo principal de su encomienda: conocer “la verdad inobjetable, para poner fin a las elucubraciones y surgimiento de hipótesis y conjeturas que, año con (*sic*) año provocan (la) reapertura de heridas y rencores que ya deberían haber sido superados” (Espinosa 1998, 20).

Lo sucedido con este organismo sentó un funesto precedente de lo que ocurriría con los entes que en los años posteriores serían creados con fines semejantes, esfuerzos que, a la vista de sus escasos resultados, parecieran responder a una calculada estrategia de relaciones públicas de los gobiernos en turno, orientada tanto a legitimarse frente a la sociedad como a golpear a sus adversarios, pero sin un propósito verdadero de deslindar responsabilidades o, por lo menos, procurar la reparación del daño sufrido por las víctimas y sus familiares.

3. La alternancia y la lucha por el pasado

3.1. *La Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp)*

En las elecciones federales del año 2000, el triunfo del derechista Partido Acción Nacional (PAN), abanderado por Vicente Fox, puso fin a siete décadas de sistema de partido único en México. Entre las

promesas de campaña del nuevo mandatario, destacaba la creación de una Comisión de la Verdad para resarcir a diferentes grupos sociales de los agravios infligidos, “bajo el cobijo de la impunidad”, por los gobiernos priistas. Para ello, Fox gozaba de un amplio respaldo popular e, incluso, del apoyo de un significativo sector de los votantes de izquierda, que habían votado por él con tal de sacar al PRI del poder (Borjas 2003, 114-115; Aznarez 2000).

Sin embargo, en opinión de Aguayo y Treviño (2007, 717-721), ni el gobierno ni la sociedad tenían una idea clara de cómo ajustar cuentas con el pasado, por lo que con el paso del tiempo, la posibilidad de instituir una Comisión de la Verdad perdió impulso ante el rotundo rechazo del PRI, ciertos segmentos de la opinión pública, e incluso de prominentes panistas e integrantes del gabinete presidencial, quienes alegaron que la revisión de los crímenes del pasado podía afectar la gobernabilidad del país y la estabilidad de las instituciones.

La impericia de Fox, aunada a su necesidad de contar con la colaboración del PRI para sacar adelante su gobierno, impidieron la concreción de la Comisión, que fue sustituida por la “Fiscalía Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado” (Femospp), que quedó en manos de Ignacio Carrillo Prieto, personaje “generoso a la hora de lanzar promesas ambiciosas, ambiguas y de difícil implementación” (Aguayo y Treviño 2007, 722).

Al iniciar su gestión, el fiscal anunció que se establecerían mecanismos para que víctimas, familiares, periodistas, testigos y cualquiera que lo deseara pudiera suministrar información para avanzar en las investigaciones. Además, se anunció la creación de un centro de documentación para clasificar y analizar los datos recabados, y la contratación de psicólogos para tratar a los damnificados (Aguayo y Treviño 2007, 723). Por su parte, Fox ordenó a la Sedena y la Secretaría de Gobernación (Segob) que pusieran a disposición de la Fiscalía todos los documentos pertinentes para comenzar las pesquisas (Human Rights Watch 2006, 77).

Pronto, el entusiasmo despertado por la Femospp decayó, ante la dificultad de fincar responsabilidades penales, debido al tiempo transcurrido y la falta de pruebas contundentes que acreditaran los delitos de los inculpados. Así, en el primer año, Carrillo no pudo presentar resultados concretos, lo que aumentó las suspicacias de las organizaciones de derechos humanos, que de por sí recelaban del funcionario por haber sido nombrado por el procurador de la república Rafael Macedo, un exmilitar, lo que hacía dudar de su independencia (Bickford 2004, 216).

Del enorme cúmulo de expedientes estudiados, Carrillo y su equipo se concentraron en las masacres de Tlatelolco y del Jueves de Corpus (10 de junio de 1971). En julio de 2004, el fiscal acusó a 11 personas de genocidio, entre ellas a Echeverría; no obstante, un juez federal rechazó los cargos, alegando su prescripción. La Fiscalía apeló la resolución ante la Suprema Corte de Justicia, que casi un año después validó la prescripción, salvo en los casos de Echeverría y del exsecretario de gobernación, Mario Moya Palencia.

Tabla 2
**Hechos de violencia de importancia significativa
en México durante el régimen priista**

Evento	Entidad	Fecha	Víctimas
Masacre de almanistas	CDMX	07/07/1940	Varias decenas
Masacre de León	Guanajuato	02/01/1946	Varias decenas
Masacre de la Alameda	CDMX	07/07/1952	200 muertos
Masacre de Tlatelolco	CDMX	02/10/1968	44-400 muertos
Masacre del Monte de Chila	Puebla	28/01/1970	324 muertos
Masacre del Jueves de Corpus	CDMX	10/06/1971	100-200 muertos
Asesinato de militantes del PRD	Varios estados	1989-1994	245 muertos
Masacre de Aguas Blancas	Guerrero	28/06/1995	17 muertos
Masacre de Acteal	Chiapas	22/12/1997	45 muertos
Masacre de El Charco	Guerrero	07/06/1998	11 muertos

Recuento elaborado por el autor con base en: Secretaría Ejecutiva de la CNDH 2004a, 2004b, 2004c, 2023a, 2023b y 2023c; Chacón 2008, Vázquez 2020, Combes 2007, Sánchez y Rangel 2021, Hernández 2012.

En septiembre de 2005, Carrillo acusó, también por genocidio, a otros ocho funcionarios por los hechos del 68, imputaciones que tampoco pudieron acreditarse⁵. El fiscal consiguió mejores resultados

⁵ Uno de los principales factores que explican el fracaso de Carrillo fue la elección del tipo de delito por el que se intentó procesar a los acusados, pues el genocidio era un cargo “difícil de probar, dadas las especificidades pautadas en los marcos jurídicos internacionales”; por si fuera poco, “la SCJN (...) limitó la aplicación del Convenio sobre la Imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y Lesa Humanidad ratificado por México

en los casos de desaparición forzada, cargo por el que obtuvo 12 órdenes de aprehensión, si bien únicamente se cumplieron seis (Human Rights Watch 2006, 78-79).

Al final, el logro más importante de la Femosp fue su informe final, editado en dos versiones diferentes: la primera, como un borrador titulado *¡Que no vuelva a suceder!*; la segunda: el *Informe histórico a la sociedad mexicana 2006*. Aunque ambas ofrecen conclusiones similares, muestran ciertas diferencias: la más importante, que en el primer volumen se afirma que la represión orquestada por las fuerzas de seguridad obedeció a una política de Estado, y no a acciones *motu proprio* llevadas a cabo por "individuos malintencionados o corruptos", lo que se omite en el segundo (Dutrénit y Argüello 2011, 130).

En la etapa final del sexenio foxista, el trabajo de la Fiscalía se desdibujó hasta ser irrelevante, tanto por sus escasos resultados como por la errática actitud de Carrillo, quien protagonizó constantes polémicas⁶. Fue así que, tal como ocurriría en los años siguientes con otros organismos análogos, la Femosp concluyó sus labores en medio del descrédito⁷. En opinión de Galaviz (2025), el balance final de la Fiscalía fue sin duda, negativo, por "la incapacidad para judicializar los casos de violaciones graves a derechos humanos y la opacidad en los resultados y consultas a los archivos militares y policiales concentrados en el Archivo General de la Nación".

4. La izquierda al poder, ¿la memoria al olvido?

4.1. La Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa

El 26 de septiembre de 2014, unos 100 alumnos de la Escuela Normal Rural "Isidro Burgos" de Ayotzinapa viajaron a Iguala para apoderarse de algunos autobuses para asistir a la conmemoración del 2

en diciembre de 2001 únicamente a los delitos cometidos a partir del 2002, es decir, excluyó los casos investigados por la Femosp" (Galaviz 2024, 95).

⁶ En marzo de 2006, un grupo de historiadores denunció a Carrillo por el adeudo de sus salarios y otros pagos por parte de la Femosp. Los quejosos, en su momento adscritos a la Dirección General de Análisis, Investigación e Información de la fiscalía, argumentaron que trabajaron por más de dos años sin contrato, prestaciones ni equipos y materiales de trabajo (Méndez 2006).

⁷ En septiembre de 2005, Carrillo fue demandado por el exombudsman del Distrito Federal, Luis de la Barreda Solórzano, hijo del exdirector de la Dirección Federal de Seguridad, Luis de la Barreda Moreno, quien lo acusó de fabricar pruebas para involucrar a su progenitor en los hechos del 2 de octubre (Proceso 2007).

de octubre en la Ciudad de México. Al anochecer, policías federales, estatales, municipales y sicarios de los "Guerreros Unidos" agredieron a los muchachos, matando a varios de ellos y a otras personas ajenas a la situación; luego, "levantaron" a 43 de los normalistas que desde entonces serían conocidos como los "43 de Ayotzinapa".

La desaparición de los jóvenes conmocionó al país y significó la debacle del presidente priista Enrique Peña Nieto, pues la opinión pública lo responsabilizó de intentar callar lo ocurrido aquella noche. La tragedia dio pie a numerosas hipótesis para explicar lo sucedido, plasmadas en infinidad de textos periodísticos y académicos, documentales y películas. Todo ello alimentó el descontento de la sociedad que en los meses siguientes expresó su enojo masivamente, tanto en las calles como en las redes sociales.

La animadversión contra Peña fue hábilmente capitalizada por el líder populista Andrés Manuel López Obrador, quien sostenía que la única manera de aclarar los hechos era transformar el régimen político para terminar con la corrupción, la impunidad y la violencia que campeaban en todo el país. En abril de 2016, López Obrador acusó al mandatario de ocultar la verdad, pues según él, la policía federal y el ejército también habían intervenido en la desaparición de los estudiantes. Un año más tarde, López Obrador prometió que, de ganar las elecciones, resolvería el asunto y castigaría a los responsables.

En la campaña electoral de 2018, López Obrador se reunió en Iguala con algunos de los padres de los "43 de Ayotzinapa", y les ofreció a crear "una Comisión de la Verdad" y pedir la intervención de la ONU "para que se aclare todo lo relacionado con la desaparición" (Aristegui Noticias 2018). Ya como presidente electo, López Obrador se reunió nuevamente con el colectivo, y se comprometió a averiguar "dónde están los jóvenes y se castigue a los responsables (...) no fallarles a las madres, a los padres de los jóvenes de Ayotzinapa (...) no vamos a traicionar la confianza de nuestro pueblo" (BBC 2018).

Al iniciar su gobierno, López Obrador creó la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa (CoVAJ), y designó como titular del organismo al subsecretario de Gobernación, Alejandro Encinas. En su primer informe (19 de agosto de 2022), el funcionario anunció que la desaparición de "los 43" era un crimen de Estado, en el que además de los "Guerreros Unidos", participaron elementos policiacos municipales, estatales y del ejército. Para tristeza de todos, Encinas declaró que todo indicaba que los muchachos habían muerto (Comisión Nacional de Derechos Humanos 2022).

De esta manera, la administración lopezobradorista sepultó la versión del gobierno de Peña, según la cual los normalistas fueron incinerados

en un basurero. Sin embargo, pocos meses después, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes —organismo internacional cercano a los padres de los 43, que desde un principio refutó la “verdad histórica” del procurador Murillo Karam—, informó que 181 de los 467 *screenshots* usados como evidencia por Encinas presentaban inconsistencias, por lo que eran inadmisibles como pruebas (CIDH 2022).

En mayo de 2023, el panorama se enredó aún más, cuando *The New York Times* informó que el comisionado había sido espiado con el software *Pegasus*, supuestamente por los militares, ya que en México sólo ellos poseían el programa. Esta revelación, sumada a las desavenencias entre el ejército y Encinas, provocaron su renuncia (19 de octubre)⁸. Desde entonces, las labores de la Comisión se ralentizaron, lo que deterioró todavía más la relación entre los padres de “los 43” y López Obrador, de por sí muy dañada tras las salidas de Encinas y del fiscal especial Omar Gómez, quien dejó su cargo poco antes que el subsecretario⁹.

4.2. *La Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia*

Casi desde el inicio de la Guerra contra el narco, el desbordamiento de la violencia en el país estimuló la aparición de varios colectivos que convergieron en el *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD)*, encabezado por el poeta Javier Sicilia, que entre 2011 y 2012 realizó concentraciones multitudinarias en varias ciudades. Aunque con el paso de los años el MPJD perdió fuerza, tuvo el mérito de influir sustancialmente en dos aspectos: visibilizar el tema de los ejecutados y desaparecidos, y motivar a los familiares de las víctimas a organizarse y formar sus propias agrupaciones.

En este sentido, puede decirse que eventos como la sentencia contra el Estado mexicano por el “caso Radilla” (2009)¹⁰, la campaña

⁸ Tras su salida, el funcionario se integró al equipo de la entonces precandidata de Morena a la presidencia del país, Claudia Sheinbaum, exjefa de gobierno de la Ciudad de México.

⁹ Titular de la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el Caso Ayotzinapa durante tres años, Gómez renunció a su puesto debido a la politización de la investigación y los obstáculos que enfrentó para realizar su trabajo. Hoy, se encuentra refugiado en los Estados Unidos (Gibler 2023).

¹⁰ El 25 de agosto de 1974, el líder social Rosendo Radilla fue detenido en un retén militar, de donde lo trasladaron al cuartel de Atoyac (Guerrero). Desde entonces, nunca más se supo de él. Ante la negativa de los sucesivos gobiernos a brindarles información,

“No + Sangre” (2011)¹¹ y la desaparición de los “43 de Ayotzinapa”, funcionaron como catalizadores para concientizar a la sociedad de la barbarie que reinaba en vastas zonas del país. Como ya se dijo, la izquierda partidista aprovechó el fracaso de la estrategia belicista de priistas y panistas para apropiarse de las banderas y reivindicaciones de aquellos que, desde la época de la Guerra sucia, se habían opuesto a la represión y el militarismo.

Al respecto, es preciso recordar que, a diferencia del PAN, que tuvo poca o ninguna relación con los movimientos estudiantiles y guerrilleros del siglo XX, el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), liderado por AMLO, acogió a muchos sobrevivientes de aquellos hechos, por lo que desde su fundación este partido se presentó como heredero natural de aquellas luchas, a pesar de que muchas de sus principales figuras —por ejemplo, López Obrador— militaron en el PRI. Con todo, es evidente que el morenismo comprendió muy bien la utilidad de revisar el pasado para legitimarse y fustigar a sus adversarios políticos.

El 7 de octubre de 2021, AMLO ordenó la creación de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990 (CoVEH), para instrumentar “las acciones necesarias para el esclarecimiento de la verdad, el impulso a la justicia, la reparación integral y el derecho a la memoria” (Segob 2021). Al igual que la Fiscalía foxista, la CoVEH nació en medio de una enorme expectativa, pero con la ventaja de emanar de un gobierno de izquierda. Dadas las dificultades que entrañaba el cumplimiento de su misión, se adicionaron al ente el

Mecanismo de Esclarecimiento Histórico (MEH), compuesto por personas expertas en el tema; el Comité de Acceso a la Justicia; el Programa Especial de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante este periodo histórico; el Programa Especial de Reparación y

sus familiares se querellaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que a su vez demandó al Estado mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo que el 23 de noviembre de 2009 “emitió una sentencia condenatoria contra el Estado mexicano por la violación a los derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial de Rosendo Radilla” (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos 2023).

¹¹ La campaña, impulsada por el MPJD, alcanzó su punto más alto entre el 5 y el 8 de mayo de 2011, con la marcha de Cuernavaca a la Ciudad de México que culminó en una magna concentración en el Zócalo capitalino (Tirado 2019, 104-105).

Compensación, y la construcción de un Centro Nacional de Memoria (Comisión Nacional de Derechos Humanos 2021).

Las labores de la Comisión iniciaron en enero de 2022, con la puesta en marcha de la Oficina Especial para Investigar la Represión y Desapariciones Forzadas por Violencia Política del Estado durante el Pasado Reciente, que entrevistó a víctimas de la guerra sucia en Oaxaca, Guerrero y Jalisco, así como a varios miembros de la *Liga Comunista 23 de Septiembre*, la más importante de las organizaciones guerrilleras que operaron en el país. Aun así, en septiembre, la comisionada Aleida García renunció al MEH, debido a “la subordinación *de facto* a la que se somete en presupuesto, burocracia y decisiones al ala de la sociedad civil frente a la institucional” (Díaz 2022).

En mayo de 2023, dimitieron Carlos Pérez y Fabián Sánchez, integrantes del Comité de Impulso a la Justicia, arguyendo que la falta de recursos y condiciones de trabajo hacían imposible “cumplir”, en el plazo previsto —septiembre de 2024—, con “las expectativas de justicia de los sobrevivientes y familiares” (Díaz 2023). Por si fuera poco, en agosto, los integrantes del MEH presentaron un informe en el que denunciaban la falta de cooperación de la Sedena, la Secretaría de Marina, la Fiscalía General de la República (FGR) y el Centro Nacional de Inteligencia (Aristegui Noticias 2023).

Estas dificultades, aunadas a la renuencia de las instituciones de seguridad del Estado para compartir su información (MEH 2023), permitían constatar la enorme distancia entre el discurso oficial y la realidad, pues aunque López Obrador declaró en múltiples foros que la Comisión contaba con su apoyo y los recursos necesarios para operar, todo parece indicar que en los hechos no existían las condiciones necesarias para que el organismo cumpliera con sus objetivos.

5. Otra vuelta de tuerca: la guerra contra el narco

5.1. *La Comisión Nacional de Búsqueda*

El 22 de enero de 2005, el presidente Fox declaró la guerra del Estado mexicano contra el narcotráfico, en respuesta a la creciente violencia desatada por distintas agrupaciones del crimen organizado en diversas ciudades del país. Casi dos años después, su sucesor y correligionario, Felipe Calderón, lanzó el Operativo Conjunto Michoacán, el primero de una serie de acciones a gran escala

desplegadas por las fuerzas del orden en varias entidades para combatir a los delincuentes y capturar a sus principales cabecillas.

Desde entonces, el horror se recrudeció en numerosas regiones del país, debido al surgimiento de nuevas organizaciones que, ante el desorden generalizado, expandieron su rango de acción a ilícitos como el contrabando, los giros negros, la trata de personas, el robo de combustible, la minería, la tala ilegal, la extorsión y el secuestro. Todo ello se tradujo en un incremento exponencial en el número de asesinatos, desapariciones, fosas clandestinas, balaceras, toma momentánea de ciudades y muchas otras tropelías, incluso algunas que por su brutalidad pudieran clasificarse como terrorismo.

Tabla 3
Crímenes de alto impacto cometidos en México durante la guerra contra el narco

Evento	Entidad	Fecha	Víctimas
Masacre de La Marquesa	CDMX	11/09/2008	24 muertos
Masacre de Villas de Salvárcar (Ciudad Juárez)	Chihuahua	31/01/2010	15 muertos
Masacre de San Fernando	Tamaulipas	22-23/08/2010	72 muertos
Masacre de Allende	Coahuila	18-20/03/2011	42-300 muertos
Masacre de San Fernando	Tamaulipas	Marzo-Abril 2011	193 muertos
Incendio del Casino Royal (Monterrey)	Nuevo León	25/08/2011	52 muertos
Masacre de Güemez	Tamaulipas	16/02/2014	16 muertos
Masacre de Tlataya	Edomex	30/06/2014	22 muertos
Masacre en "Los Potros" (Minatitlán)	Veracruz	19/04/2019	14 muertos
Masacre en el "Caballo Blanco" (Coatzacoalcos)	Veracruz	27/08/2019	30 muertos
Masacre de Camargo	Tamaulipas	Enero de 2021	19 muertos
Masacre de San Miguel Totolapan	Guerrero	05/10/2022	20 muertos
Masacre de Piedra Concha (San Miguel Totolapan)	Guerrero	20/02/2024	17 muertos

.../...

.../...

Evento	Entidad	Fecha	Víctimas
Masacre de Zinapécuaro	Michoacán	27/03/2022	20 muertos
Masacre de Niños Héroes (La Concordia)	Chiapas	31/03/2024	25 muertos
Masacre de Jaltenango-La Reforma (La Concordia)	Chiapas	2/07/2024	20 muertos
Masacre de Morelos, Fresnillo y Pánuco	Zacatecas	6-9/05/2024	29 muertos
Enfrentamientos en Culiacán	Sinaloa	Septiembre-Diciembre de 2024	613 muertos

Recuento elaborado por el autor con base en: EFE 2008, Lachica 2021, Turati 2023, Aguayo 2016, Cayuela 2011, Centro Prodh 2015, Zepeda 2024, BBC 2019, Expansión 2022, Castro 2024, Henríquez 2024, Ferri 2024, Valadez 2024.

Esta situación hizo que numerosas ONG's y activistas, apoyadas por organismos internacionales, se abocaran a identificar a los muertos y buscar a los desaparecidos, ante la carencia de bases de datos actualizadas y precisas, ya que tanto las autoridades estatales como las federales intentaron maquillar las cifras para minimizar la tragedia. Para paliar esta problemática, el gobierno de Peña Nieto creó, a principios de 2018, la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), a cargo de Roberto Cabrera, quien permaneció en el cargo apenas unos meses¹².

Al iniciar el sexenio de López Obrador, uno de los reclamos más sentidos de la sociedad fue la identificación de los miles de cadáveres almacenados en numerosos centros forenses de todo el país, y quizás más urgente aún, localizar a las 80.000 personas desaparecidas en la Guerra contra el narco. Por lo anterior, la designación de Karla Quintana al frente de la CNB concitó el beneplácito de los colectivos y ONG, por su acreditada trayectoria en el campo de los derechos humanos.

¹² Años más tarde (2022), este funcionario sería condenado a tres años de prisión por vender de forma irregular los perfiles genéticos de 49.000 desaparecidos a la empresa *ADN México* (Brito et. al. 2023).

Tabla 4
**Fosas y desapariciones masivas registradas
 en México durante la guerra contra el narco**

Evento	Entidad	Fecha	Víctimas
Cuerpos en Plaza Américas (Boca del Río)	Veracruz	21/09/2011	35 muertos
Cuerpos en casas de seguridad (Boca del Río)	Veracruz	07/10/2011	32 muertos
Cuerpos en los Arcos del Milenio (Guadalajara)	Jalisco	24/11/2011	26 muertos
Desaparición grupal (Puente Nacional y Xalapa)	Veracruz	29-30/11/2011	13-50 personas
Cuerpos en Cadereyta	Nuevo León	14/05/2012	49 muertos
Desaparición grupal (Potrero Nuevo y Córdoba)	Veracruz	02/08/2013	20 personas
Desaparición de los "43 de Ayotzinapa" (Iguala)	Guerrero	26/11/2014	40 desaparecidos 9 muertos
Fosas de Salvatierra	Guanajuato	Octubre de 2020	80 muertos
Fosas de Cortázar	Guanajuato	Octubre de 2020	51 muertos
Fosas de Acámbaro	Guanajuato	Diciembre 2020-Enero 2021	75 muertos
Fosas de El Sauz de Villaseñor	Guanajuato	Febrero-Marzo 2021	26 muertos
Fosas de San Antonio de las Maravillas	Guanajuato	Abril-Mayo 2021	29 muertos
Fosas de Colinas de Santa Fe	Veracruz	2016-2022	305 muertos
Fosas de Arbolillo (Alvarado)	Veracruz	2017-2022	310 muertos
Fosas de Punta Punquita (Alvarado)	Veracruz	Abril-Mayo 2023	17 muertos
Fosas de Los Álamos (Abasolo)	Guanajuato	11/04/2024	18 muertos
Fosas de Abasolo	Guanajuato	15/05/2024	21 muertos

.../...

.../...

Evento	Entidad	Fecha	Víctimas
Desaparición grupal (Frontera Comalapa)	Chiapas	Agosto de 2024	70 personas
Desapariciones en Culiacán	Sinaloa	Septiembre-Diciembre de 2024	626 desaparecidos

Recuento elaborado por el autor con base en: Vargas 2024, Siscar 2014, CNDH 2022, CIDH 2022, FIDH, I(dh)eas y Colectivo Solecito de Veracruz 2022, Lorusso 2024, Carmona 2024.

Durante su gestión, Quintana trató de construir una base de datos de desaparecidos confiable; para ello buscó el apoyo de las fiscalías estatales, la FGR y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, las cuales se resistieron a colaborar con la CNB, situación que la comisionada expuso ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado y los medios de comunicación; incluso, Quintana pidió a los legisladores que dotaran a la Comisión de facultades para realizar cateos e identificar los cuerpos, petición que fue ignorada.

Pese a estos obstáculos, la CNB logró configurar el “Mapa de hallazgos de fosas clandestinas”, para subsanar la inexistencia del Banco Nacional de Datos Forenses, el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y No Reclamadas, y el Registro Nacional de Fosas Comunes y Fosas Clandestinas, cuya elaboración, según el artículo 48 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsquedas de Personas, correspondía a la FGR.

Al poco tiempo, las diferencias entre Quintana y otros miembros del gabinete, así como sus críticas a la metodología empleada en el censo de desaparecidos del gobierno federal —iniciado el 1 de mayo de 2023—, minaron su relación con López Obrador, por lo que, en agosto, la comisionada renunció sin mayores explicaciones, si bien luego aclaró que dejó su cargo porque creía que con la búsqueda, más que depurar datos, se pretendía reducir las cifras (Barragán 2023). En respuesta, el mandatario la acusó de alterar el listado de desaparecidos para perjudicar su imagen (Mosso 2023). Días después, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) inició un procedimiento administrativo contra Quintana, por “graves omisiones y negligencias” (Pérez 2023)¹³.

¹³ A pesar de lo anterior, la labor de Quintana fue reconocida internacionalmente, al grado tal que en diciembre de 2024, la ONU la nombró responsable de la Institución Independiente sobre las Personas Desaparecidas en Siria.

5.2. *Un ominoso panorama*

El 14 de diciembre de 2023, la secretaria de Gobernación, Luisa Alcalde, presentó los resultados de la Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada. Según dijo, gracias a la confrontación de las bases de datos existentes, la eliminación de registros duplicados (2%) y un rastreo casa por casa y vía telefónica, se halló a 16.682 personas (15%), y se ubicaron —sin localizarse— otras 17.843. En cuanto al resto (56%, 62.112 personas), adujo que se carecía de datos suficientes para determinar su paradero. En total, de los 110.964 reportes de desaparición del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas (RNPDO), sólo se confirmó la ausencia del 11% (12.377 personas) (Presidencia de México 2023).

Estas cifras causaron una enorme sorpresa e indignación en los organismos de derechos humanos y colectivos de familiares de víctimas, ante lo que consideraron un burdo (y mal) disimulado intento de minimizar la tragedia que vive México pues, como lo señalaron diversas voces, tales números eran inverosímiles si se cotejaban con los recuentos previos¹⁴, o con otros indicadores, por ejemplo, la cantidad de cadáveres sin identificar almacenados en las morgues del país, que de acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi 2023), en aquel momento sumaban más de 49.005.

Ante las protestas, AMLO arguyó que la información presentada por la funcionaria había sido desvirtuada por sus adversarios; sin embargo, más allá de cualquier tergiversación, es innegable que el registro mostraba numerosos errores (Tzuc 2024a), como entradas duplicadas, datos equivocados o insuficientes y, sobre todo, la ausencia de muchos desaparecidos reportados por los colectivos de búsqueda:

Más de 260 personas desaparecidas figuran con una clasificación errónea en el censo de la Estrategia Nacional de Búsqueda Generalizada. Casos mediáticos, víctimas que no han sido vistas desde la Guerra Sucia y personas cuyas familias informaron en las jornadas de búsqueda que no habían sido localizadas, están registradas como ubicadas, sin confirmar su identidad o sin datos que permitan hallar a quien reportó el delito (Tzuc 2024b).

¹⁴ Hasta el 23 de febrero de 2023, la cifra de desaparecidos en la guerra contra el narco era de 81.564 personas (Pérez-Laurrabaquio 2023).

Pese a las críticas, el régimen morenista continuó insistiendo en reducir el número de desaparecidos: el 13 de marzo de 2024, el presidente anunció la localización de “miles de personas”, gracias a que “se está haciendo una visita en todo el país casa por casa y se está avanzando” (Forbes 2024). Días más tarde, Alcalde informó que de “99.729 registros de personas desaparecidas o no localizadas”, sólo unas pocas (2,4%) fueron asesinadas, y únicamente en el 4,6% de los casos su desaparición se relacionaba “con delitos previstos en la Ley General en materia de desaparición forzada” (Escobar 2024).

Para Alcalde, la mayoría de las desapariciones (93%) obedecían a “ausencias voluntarias” (44,8%), problemas personales (36,6%), “enfermedad mental” (7,8%) o accidentes (3,1%) (Segob 2024). Las ufanas declaraciones de ambos fueron respaldadas por la entonces candidata oficialista a la presidencia, Claudia Sheinbaum, quien durante su campaña electoral afirmó que, si bien existían en el país varias regiones con problemas de inseguridad, “la verdad es que a donde vamos hay una alegría enorme, el pueblo de México quiere que continúe la Cuarta Transformación” (Pantoja 2024).

Tabla 5

Homicidios en México durante los sexenios de la alternancia

Sexenio	Periodo	Homicidios	Días	Promedio
Vicente Fox Quezada	Diciembre 2000-Noviembre 2006	60.303	2.190	28
Felipe Calderón Hinojosa	Diciembre 2006-Noviembre 2012	120.341	2.191	55
Enrique Peña Nieto	Diciembre 2012-Noviembre 2018	156.385	2.190	71
Andrés M. López Obrador	Diciembre 2018-Febrero 2024	180.753*	1.916	94

Recuento elaborado por Humberto Padgett (2024) con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Inegi. El sexenio de AMLO concluyó con un total de 199.619 asesinatos.

La bonhomía de Sheinbaum contrastaba con la cruenta realidad del día a día (Navarrete 2023; Diario de México 2024): en el sexenio 2018-2024, la tasa de homicidios fue la más alta de la historia reciente del país, según el Inegi y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de

Seguridad Pública (Padgett 2024), dependencias que, para evitar cualquier subregistro, incluían en sus conteos tanto homicidios dolosos como culposos, ya que ciertos gobiernos estatales y municipales enlistaban muchos de los primeros entre los segundos para reducir las cifras (David et. al. 2017).

En los últimos meses de la administración lopezobradorista, las diferencias entre las autoridades y los colectivos de búsqueda se acentuaron, por sus quejas por la constante manipulación de los números oficiales: así, la activista Guadalupe Aguilar¹⁵, declaró que “el gobierno mexicano (...) ha despreciado a las familias de los desaparecidos. Los gobiernos anteriores nos atendieron, pero este no nos recibe y, lo que es peor, simula que nos atiende” (EFE 2024). Otra lideresa, Ceci Flores¹⁶, incluso acudió a Palacio Nacional para exigirle a AMLO que se hiciera responsable de las labores de búsqueda (Pérez 2024)¹⁷.

En este sentido, nada describe mejor la indiferencia de AMLO respecto de los colectivos de víctimas como su decisión de enviar a un grupo de expertos y militares a Panamá para buscar la osamenta de Catarino Garza, personaje que a fines del siglo XIX se exilió en aquel país, tras liderar una fallida revuelta contra el dictador Porfirio Díaz. En otro contexto, la repatriación de los restos —que tuvo un costo de medio millón de dólares (Vázquez 2024)— quizás se entendería, pero en aquel momento, cuando miles de personas clamaban por sus muertos y desaparecidos, la misión fue vista como un frívolo despilfarro¹⁸.

Como colofón, a pocas semanas del final del sexenio, la CoVEH presentó su informe final. Aunque el documento aporta abundantes

¹⁵ Fundadora y coordinadora del Colectivo de Familiares por Nuestros Desaparecidos de Jalisco (Fundej), galardonada con el IX Premio de Derechos Humanos Rey de España.

¹⁶ En 2019, Cecilia Patricia Flores Armenta fundó Madres Buscadoras de Sonora, agrupación que ha logrado encontrar a 1.320 personas con vida en diferentes partes del país.

¹⁷ Cabe recordar que, durante su campaña, López Obrador se mostró empático con las víctimas, e incluso dijo estar dispuesto a trabajar con organismos internacionales para terminar con la impunidad y perseguir a los culpables de la barbarie. Ya como presidente electo, organizó los Foros por la Pacificación y Reconciliación en los que instó a los damnificados a adoptar la fórmula de “olvido no, perdón sí”, lo que provocó el enojo de los colectivos y organizaciones de defensa de los derechos humanos. En consecuencia, los foros se cancelaron, alegando falta de condiciones para su realización (Galaviz 2023).

¹⁸ La urgencia de López Obrador por hallar al prócer, se explica, quizás, porque el exmandatario, un historiador aficionado, publicó en 2016 un libro dedicado a las andanzas de don Catarino.

—y valiosos datos— acerca de los delitos cometidos por las fuerzas del Estado, sus revelaciones quedaron opacadas por las notorias diferencias entre los comisionados y, sobre todo, por los esfuerzos del gobierno federal para ocultar una parte sustancial de los hallazgos (Nuño 2024). Lo anterior, provocó la molestia de varios colectivos de víctimas, entre ellos, el Comité ¡Eureka!, que públicamente reclamaron al MEH que incumpliera su compromiso de mostrarles el informe antes de presentarlo (Museo Casa de la Memoria Indómita 2024).

Comentarios finales

Tras el fin del régimen de partido único, los nuevos gobiernos crearon diferentes organismos para esclarecer las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por las corporaciones militares y policíacas y otros actores desde mediados del siglo XX. Sin embargo, hasta el momento tales intentos han tenido magros resultados, en buena medida por la resistencia de las instituciones de seguridad del Estado para entregar la información referente a dichos sucesos, pero también por los estrechos lazos que unen a muchos de los personajes que integran las distintas facciones de la clase política nacional¹⁹.

Por lo anterior, puede decirse que, al llegar al poder, tanto la derecha como la izquierda abjuraron de sus promesas de esclarecer los actos represivos y los crímenes de *lesa humanidad* perpetrados en contra de numerosos colectivos y actores, por lo que para todo efecto práctico, pareciera que la creación de las Fiscalías y Comisiones ha

¹⁹ Los casos de Alejandro Gertz Manero, Fiscal General de la República, y Omar García Harfuch, Secretario de Seguridad Ciudadana del gobierno de Claudia Sheinbaum, representan los ejemplos más claros de lo antes mencionado: el primero, fungió en 1975 como coordinador nacional de la campaña contra el narcotráfico, emprendida por la Procuraduría General de la República, evento que para autores como Pérez y Atuesta (2016), Fernández (2018) y Cedillo (2021), está inextricablemente vinculado con la guerra sucia y el nacimiento de los grandes cárteles en el país. Gertz Manero se desempeñó como secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal (1998-2000) en la administración del perredista Cuauhtémoc Cárdenas y secretario de Seguridad Pública (2000-2004) en el gobierno de Vicente Fox. El segundo, es nieto de Marcelino García Barragán, Secretario de la Defensa Nacional (1964-1970), e hijo de Javier García Paniagua, titular de la Dirección General de Seguridad (1976-1978) y presidente del PRI (1981). El funcionario inició su carrera en la Policía Federal en 2008, a las órdenes de Genaro García Luna, hoy preso en los Estados Unidos. En el sexenio de Peña Nieto, García fue Coordinador de la Policía Federal en Guerrero (2012), por lo que algunas voces —como el expresidente de la Covaj, Alejandro Encinas— lo han relacionado con los sucesos de la Noche de Iguala.

respondido más bien a una estrategia de simulación, diseñada para apaciguar los reclamos de las víctimas y golpear políticamente a los adversarios de la administración en turno.

Lo anterior, explica acciones como la fallida consulta nacional “para enjuiciar a los expresidentes”, realizada en agosto de 2021, tras sortear una serie de contratiempos y desacuerdos con el Instituto Nacional Electoral y la Suprema Corte de Justicia. En el ejercicio —que tuvo un costo 25 millones de dólares— participaron poco más de 6,5 millones de ciudadanos, que votaron abrumadoramente a favor de que se juzgara a los exmandatarios. Pese a ello, AMLO se negó a iniciar cualquier procedimiento, alegando que el bajo porcentaje de participación (7,11% del padrón electoral) impedía llevar a cabo cualquier acción punitiva.

Más allá de la polémica que rodeó a la consulta, lo cierto es que el referendo puso punto final a la posibilidad de revisar el pasado reciente, pues como lo hicieron notar numerosos analistas, en los hechos, no existía impedimento legal alguno —salvo los del debido proceso— para que el gobierno de la autonombraada Cuarta Transformación fincara responsabilidades contra cualquier exfuncionario que en su momento hubiese violado la ley, independientemente de los resultados de la votación (Meza 2021, Sieff e Ibarra 2021).

En consecuencia, en México persiste una enorme opacidad en torno de lo sucedido en el pasado reciente, lo que además de favorecer la impunidad de los autores materiales e intelectuales de aquellos hechos, ha impedido llevar a cabo las acciones pertinentes para la reparación del daño y la recuperación de la memoria de las víctimas.

Para desgracia de los ciudadanos, el manto de oscuridad se extiende al presente, invisibilizando los delitos cometidos impunemente por las organizaciones criminales (asesinato, explotación sexual, secuestro, extorsión, piratería)²⁰ y los de ciertos entes privados (p. ej. empresas mineras, madereras y grupos paramilitares) que valiéndose

²⁰ Al momento de concluir la versión definitiva de este texto, varias fuentes informaron de la existencia de una enorme zona de entierros clandestinos en las inmediaciones del Estadio Akron (ubicado en el área metropolitana de Guadalajara), que en 2026 será una de las sedes del mundial de fútbol organizado por México, Canadá y Estados Unidos. Hasta el momento, se han recuperado 456 bolsas con restos humanos y unos 130 cuerpos inhumados ilegalmente en un panteón cercano (Aristegui Noticias 2025). Pese a la magnitud de la tragedia, el suceso fue ignorado por la mayoría de los medios de comunicación y las autoridades federales y estatales, que enfocaron su atención en celebrar la victoria de la representante mexicana en el concurso Miss Universo.

de la disputa entre los cárteles y el Estado, se apoderan de áreas protegidas, contrabandean productos, saquean a comunidades enteras y atacan contra periodistas y defensores de los derechos humanos y el medio ambiente (Velázquez 2020).

Por todo lo anterior, no cabe que el diagnóstico más esclarecedor y contundente de la tragedia que vive el país, sea el del poeta y activista Javier Sicilia, que en su última "carta abierta" a López Obrador, dice:

México no necesita una transformación. La tuya hizo más hondo el horror y el fracaso del Estado. Tampoco el regreso, como pretende la oposición, a un Estado de derecho que sólo existe en su imaginación. Necesita —se lo dijimos a Calderón y a los partidos en 2011— una refundación. Para lograrlo, sería necesario aceptar que México y sus instituciones están capturados por el crimen organizado y dañados moral y políticamente de manera grave, que no hay, por lo mismo, el suficiente Estado para descapturarlas y sanarlas, y que la única alternativa —larga y dolorosa, pero con rumbo—, es una política de Estado basada en la justicia transicional (Sicilia 2024, 49).

Bibliografía

- Aguiar, Sergio. 2016. *En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010) y Allende, Coahuila (2011)*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Aguiar, Sergio. 1998. *1968. Los archivos de la violencia*. Ciudad de México: Grijalbo.
- Aguiar, Sergio y Treviño, Javier. 2007. «Fox y el pasado. Anatomía de una capitulación». *Foro Internacional* (4): 709-739.
- Allier, Eugenia. 2009. «Presentes-pasados del 68 mexicano. Una historización de las memorias públicas del movimiento estudiantil, 1968-2007». *Revista Mexicana de Sociología* (2): 287-317.
- Archivo Nacional de la Memoria. 2015. *Registro unificado de víctimas de terrorismo de Estado 2015*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia.
- Aristegui Noticias. 2025. «Suman 456 bolsas con restos humanos hallados cerca del estadio Akron, sede del Mundial 2026», 20 de noviembre. Acceso el 22 de noviembre de 2025: <https://aristeguinoticias.com/2011/mexico/jalisco-suman-456-bolsas-con-restos-humanos-hallados-cerca-del-estadio-akron-sede-del-mundial-2026/>
- Aristegui Noticias. 2023. «Denuncian fracaso en apertura de archivos del Cisen ordenada por AMLO», 15 de agosto. Acceso el 25 de agosto de 2023: <https://aristeguinoticias.com/1508/mexico/denuncian-fracaso-en-apertura-de-archivos-del-cisen-ordenada-por-amlo/>
- Aristegui Noticias. 2018. «Ofrece AMLO Comisión de la Verdad, con participación de ONU, para Ayotzinapa», 25 de mayo. Acceso el 5 de

- junio de 2018: <https://aristeguinoticias.com/2505/mexico/ofrece-amlo-comision-de-la-verdad-con-participacion-de-onu-para-ayotzinapa/>
- Aznarez, Juan. 2000. «La izquierda mexicana acusa agotamiento», *El País*, 9 de julio.
- BBC. 2019. «Ataque en Coatzacoalcos: al menos 26 muertos deja la detonación de bombas molotov en un bar en el sureste de México», 28 de agosto. Acceso el 10 de noviembre de 2023: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49493786>
- BBC. 2018. «México: AMLO se compromete con familiares de víctimas de Ayotzinapa a esclarecer lo sucedido con los 43 estudiantes», 27 de septiembre. Acceso el 10 de noviembre de 2023: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45664141>
- Bickford, Louis. 2004. «El fiscal especial y la justicia de transición en México». En *Memoria. Seminario internacional: Comisiones de la verdad: tortura, reparación y prevención*, 207-234. CDHDF.
- Borjas, Adriana. 2003. «La campaña presidencial de Vicente Fox y el modelo propagandista de comunicación política». *América Latina Hoy* 33: 101-122.
- Brito, Luis, Pérez, Wendy y Mónaco, Paula. 2023. «Casos traficantes de ADN: menos penas, más preguntas y una Fiscalía dinamitando la causa», *Pie de Página*, 4 de septiembre. Acceso el 14 de octubre de 2023: <https://piedepagina.mx/caso-traficantes-de-adn-menos-penas-mas-preguntas-y-una-fgr-dinamitando-la-causa/>
- Buergethal, Thomas. 1995. «La Comisión de la Verdad para El Salvador». *Eca. Estudios Centroamericanos* 50(563): 813-847.
- Carmona, Sergio. 2024. «Denuncian secuestro de al menos 70 hombres en Frontera Comalapa, Chiapas», *Vanguardia*, 23 de agosto. Acceso el 1 de septiembre de 2024: <https://vanguardia.com.mx/noticias/denuncian-secuestro-de-al-menos-70-hombres-en-frontera-comalapa-chiapas-PC13000186>
- Cayuela, Ricardo. 2011. «La batalla de Monterrey». *Letras Libres* 154: 68-77.
- Cedillo, Adela. 2021. «Operation Condor, The War on Drugs, and Counterinsurgency in the Golden Triangle (1977-1983)». *Kellogg Institute*. Acceso el 13 de octubre de 2025: <https://kellogg.nd.edu/operation-condor-war-drugs-and-counterinsurgency-golden-triangle-1977-1983>
- Centro Nacional de Registro de Víctimas. 2017. *La dictadura de Trujillo*. Santo Domingo: Museo Memorial de la Resistencia Dominicana.
- Centro Prodh. 2015. *Tlataya a un año: la orden fue abatir*. Ciudad de México: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.
- Chacón, David. 2008. «Masacre de 1968. Culto a la impunidad y la persistente violación de derechos humanos». *Desacatos* 70: 395-410.
- CIDH. 2022. *Informe del Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa*. Acceso el 18 de noviembre de 2023: https://www.oas.org/es/cidh/gjei/ayotzinapa/mesa/docs/Informe_MESA_2022.pdf
- Combes, Hélène. 2007. «La guerre des mots dans la transition mexicaine». *Mots. Les langages du politique* 85: 51-64.

- Comisión de la Verdad y Reconciliación. 2003. *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: CVR.
- Comisión de la Verdad para El Salvador. 1993. *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador*. Nueva York: ONU.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. 2003. *Rosendo Radilla Pacheco*. Acceso el 20 de noviembre de 2023: <https://cmdpdh.org/rosendo-radilla-pacheco/>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2022. *Desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural "Raúl Isidro Burgos", Ayotzinapa*. Acceso el 10 agosto de 2023: <https://www.cndh.org.mx/noticia/desaparicion-de-43-estudiantes-de-la-escuela-normal-rural-raul-isidro-burgos-ayotzinapa-0>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2021. *Se crea mediante decreto presidencial la Comisión para el Acceso a la Verdad, Esclarecimiento Histórico e Impulso a la Justicia de violaciones graves a derechos humanos de 1965 a 1990*. Acceso el 17 de octubre de 2023: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-10/FRN_OCT_07-3.pdf
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. 1991. *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. Santiago: Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico. 1999. *Guatemala, memoria del silencio*. Guatemala: ONU.
- Comunicación Social. 2023. *Servicios periciales y médico forenses*. Ciudad de México: Inegi.
- Coutiño, Gabriela. 2024. «Masacre en Chiapas: Asesinan a 20 hombres y los dejan en camión de volteo», *Proceso*, 1 de julio. Acceso el 11 de agosto de 2024: <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2024/7/1/masacre-en-chiapas-asesinan-20-hombres-los-dejan-en-camion-de-volto-332080.html>
- Diario de México. 2024. «Sheinbaum presume experiencia en seguridad y promete mejorar resultados», 27 de febrero. Acceso el 7 de marzo de 2024: <https://www.diariodemexico.com/mi-nacion/sheinbaum-presume-experiencia-en-seguridad-y-promete-mejorar-resultados>
- Díaz, Joel, Tiburcio, Patricia y Romero, Manuel. 2006. «¿Saliendo de la ambigüedad? La definición de terrorismo en el derecho internacional». *Foro Jurídico* 5: 195-200.
- Díaz, Gloria. 2023. «Por falta de recursos renuncian expertos de la Comisión de la Verdad de la Guerra Sucia» *Proceso*, 9 de mayo. Acceso el 3 de junio de 2023: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/5/9/por-falta-de-recursos-renuncian-expertos-de-la-comision-de-la-verdad-de-la-guerra-sucia-306717.html>
- Díaz, Gloria. 2022. «Renuncia Aleida García Aguirre a la Comisión de la Verdad y Justicia de la Guerra Sucia», *Proceso*, 27 de septiembre. Acceso el 7 de octubre de 2023: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/9/27/renuncia-aleida-garcia-aguirre-la-comision-de-la-verdad-justicia-de-la-guerra-sucia-294073.html>

- Dutrénit, Silvia y Argüello, Libertad. 2011. «Una gestión atrapada: el caso de la Femospp». En *La crisis de las instituciones políticas en México*, coordinado por Fernando Castañeda, Angélica Cuellar y Edith Kuri, 111-144. Ciudad de México: UNAM.
- EFE. 2024. «Fundadora de FUNDEJ: “El Gobierno mexicano desprecia a las familias de los desaparecidos”», *Swiss Info*, 13 de marzo. Acceso el 23 de marzo de 2024: <https://www.swissinfo.ch/spa/fundadora-de-fundej%3A-el-gobierno-mexicano-desprecia-a-las-familias-de-los-desaparecidos/73685613>
- EFE. 2008. «Hallan 24 personas asesinadas en México por un tiro de gracia», *RTVE*, 13 de septiembre. Acceso el 20 de marzo de 2024: <https://www.rtve.es/noticias/20080913/hallan-24-personas-asesinadas-en-mexico-por-un-tiro-de-gracia/155930.shtml>
- Escobar, Dalila. 2024. «Luisa María Acalde admite que hay casi 100 mil desaparecidos en México», *Proceso*, 18 de marzo. Acceso el 20 de abril de 2024: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/3/18/luisa-maria-acalde-admite-que-hay-casi-100-mil-desaparecidos-en-mexico-325762.html>
- Espinosa, Gustavo. 1998. *Caso '68*. Ciudad de México: Comisión Especial LVII Legislatura.
- Expansión. 2022. «Esto es lo que se sabe de la masacre en San Miguel Totolapan, Guerrero», 6 de octubre. Acceso el 16 de octubre de 2023: <https://politica.expansion.mx/estados/2022/10/06/masacre-san-miguel-totolapan-guerrero>
- Fernández, Juan. 2018. «La operación cóndor en los altos de Sinaloa: la labor del Estado durante los primeros años de la campaña antidroga». *Revista Ra Ximhai* 14(1): 63-84.
- Ferri, Pablo. 2024. «El Cártel de Sinaloa se adjudica la matanza de 19 personas en Chiapas», *El País*, 2 de julio. Acceso el 20 de noviembre de 2024: <https://elpais.com/mexico/2024-07-02/el-cartel-de-sinaloa-se-adjudica-la-matanza-de-19-personas-en-chiapas.html>
- FIDH, I(dh)neas y Colectivo Solecito de Veracruz. 2022. *“Hasta encontrarlos”: desapariciones forzadas cometidas por fuerza pública en Veracruz son crímenes de lesa humanidad*. París: FIDH.
- Forbes. 2024. «AMLO asegura que han hallado a miles de personas con el nuevo censo de desaparecidos», 13 de marzo. Acceso el 23 de marzo de 2024: <https://forbes.com.mx/amlo-asegura-que-han-hallado-a-miles-de-personas-con-el-nuevo-censo-de-desaparecidos/>
- Fuentes, Mauricio. 2023. «A 50 años del golpe de Estado en Chile: estadísticas que duelen». *Escuela de Salud Pública*. Acceso el 9 de octubre de 2023: <https://saludpublica.uchile.cl/noticias/209580/a-50-anos-del-golpe-de-estado-en-chile-estadisticas-que-duelen>
- Furszyfer, Jonathan, Gallegos, Jesús y David, Jimena. 2017. *Cada víctima cuenta: hacia un sistema de información delictiva confiable*. Ciudad de México: México Evalúa.

- Galaviz, Tania. 2025. «Comisiones de la Verdad en México: análisis del diseño de mecanismos para el esclarecimiento histórico». *Revista Latinoamericana, Estudios de la Paz y el Conflicto* 6(11): 41-55.
- Galaviz, Tania. 2023. «Foros escucha: fracaso —y olvido— de la justicia transicional en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)». *Revista DYCS Victoria* 5(2): 88-107.
- Gibler, John. 2023. «La instrucción: cómo el gobierno dinamitó la investigación del caso Ayotzinapa», *Quinto Elemento Lab*, 26 de septiembre. Acceso el 6 de octubre de 2023: <https://quintoelab.org/project/ayotzinapa-gobierno-instruccion-investigacion-igual-normalistas>
- Hernández, Luis. 2012. «Acteal: impunidad y memoria». *El Cotidiano* 172: 99-115.
- Henríquez, Elio. 2024. «El 31 de marzo se cometió una masacre en pueblo de La Concordia, Chiapas: Frayba», *La Jornada*, 3 de abril. Acceso el 13 de abril de 2024: <https://www.jornada.com.mx/2024/04/03/estados/030n3est>
- Hoy. Guardianes de la Verdad. 2011. «Más de 50 000 personas murieron víctimas de la dictadura de Trujillo», 18 de mayo. Acceso el 28 de mayo de 2023: https://hoy.com.do/el-pais/mas-de-50000-personas-murieron-victimas-de-la-dictadura-de-trujillo_362585.html
- Human Rights Watch. 2006. *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Inegi. 2023. *Servicios periciales y servicio médico forense 2023*. Acceso el 20 de septiembre de 2023: <https://imdhd.org/redlupa/repositorio/servicios-periciales-y-servicio-medico-forense-2023/>
- Lachica, Fabiola. 2021. «La masacre de Villas de Salvárcar (Ciudad Juárez). Un acontecimiento, tres figuras de víctimas». *Papeles de Trabajo* 27: 122-142.
- Lorusso, Fabrizio. 2024. *Informe sobre la situación de desapariciones, fosas clandestinas y fosas comunes en Guanajuato (2009-junio de 2024)*. Guanajuato: Universidad Iberoamericana.
- Marroquín, Teresa. 2024. «La simulación de la justicia transicional y el estallido de la violencia criminal en México». *Forum. Revista Departamento Ciencia Política* 26: 55-80.
- Mecanismo para el Acceso a la Verdad y el Esclarecimiento Histórico de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990. 2023. *Las formas del silencio: reporte a la sociedad mexicana de la situación que guarda la consulta de archivos de la Secretaría de la Defensa Nacional. Un caso de obstrucción a la verdad*. Ciudad de México: MEH.
- Mejía, Erandi. 2020. *A la mano tendida la prueba de la parafina: memoria de la represión sobre el movimiento estudiantil mexicano de 1968*, tesis de maestría. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Méndez, Alfredo. 2006. «Ex investigadores acusan a Carrillo Prieto de violar sus derechos laborales», *La Jornada*, 3 de marzo. Acceso el 13 de marzo de 2024: <https://www.jornada.com.mx/2006/03/03/index.php?section=politica&article=028n1pol>

- Meza, Miguel. 2021. «El combate a la corrupción como excusa para deformar la democracia: un estudio del populismo anticorrupción del lopezobradorismo en México». *Estudios* 19(136): 57-81.
- Mosso, Rubén. 2023. «AMLO acusa a Karla Quintana de alterar registro de personas desaparecidas», *Milenio*, 13 de noviembre. Acceso el 23 de noviembre de 2023: <https://www.milenio.com/politica/amlo-acusa-karla-quintana-alterar-censo-desaparecidos>
- Museo Casa de la Memoria Indómita. 2024. *Pronunciamiento del Comité ¡Eureka!* Acceso el 25 de agosto de 2024: <https://museocasadelamemoriaindomita.mx/2024/08/16/pronunciamiento-del-comite-eureka-2/>
- Museo de la Memoria y los Derechos Humanos. *s/f. Víctimas*. Santo Domingo: Gobierno de la República Dominicana.
- Navarrete, Shelma. 2023. «Chocan datos del registro nacional y con el de la CDMX». *Expansión*, 30 de agosto.
- Nuño, Analý. 2024. «Elimina Segob de su informe final violencias destapadas por la comisión de la verdad de la Guerra sucia». *A dónde van los desaparecidos*.
- Observatorio de Memoria y Conflicto. 2023. *El conflicto armado en cifras*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Olsen, Tricia, Payne, Leigh y Reiter, Andrew. 2010. *Transitional Justice in Balance*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Ordaz, Pablo. 2008. «Hallados en México 24 jóvenes rematados a tiros», *El País*, 13 de septiembre. Acceso el 15 de marzo de 2024: https://elpais.com/diario/2008/09/14/internacional/1221343203_850215.html
- Padgett, Humberto. 2024. «Sexenio de AMLO acumula 94 muertos al día y se convierte en el más violento». *Grupo Fórmula*. Acceso el 19 de marzo de 2024: <https://www.youtube.com/watch?v=2v3RSXdQynw>
- Pantoja, Sara. 2024. «Sheinbaum rechaza que haya miedo en el país». *Proceso*. Acceso el 29 de marzo de 2024.
- Pérez-Laurraquiu, Óscar. 2023. «Acercamiento estadístico a la desaparición de personas en México: guerra sucia y guerra contra el narcotráfico». *Nexos*. Acceso el 14 de febrero de 2024.
- Pérez, Miguel. 2023. «CNDH denunciará administrativamente a Karla Quintana, ex titular de la CNB», *Milenio*, 23 de noviembre. Pérez, Samantha y Atuesta, Laura. 2016. *Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México*. Ciudad de México: CIDE.
- Pérez, Wendy. 2024. «El desaparecido más importante para AMLO: drones, georradar y más de 9.5 mdp para buscar al general Catarino en Panamá», *Animal Político*, 16 de julio.
- Presidencia de México. 2023. *Estrategia de búsqueda del Gobierno de México logra localizar a 16 mil 681 personas reportadas como desaparecidas*. Acceso el 16 de diciembre de 2024: <https://amlo.presidente.gob.mx/estrategia-de-busqueda-del-gobierno-de-mexico-logra-localizar-a-16-mil-681-personas-reportadas-como-desaparecidas/>
- Proceso. 2007. «Se indaga a Carrillo Prieto por presunta invención de pruebas contra De la Barreda Moreno», 10 de abril.

- Ruiz, Rocío. 2019. «México ¿la dictadura perfecta?». *Amérique Latine Histoire et Mémoire* 39: 1-14.
- Sánchez, Evangelina y Rangel, Claudia. 2021. «La masacre genocida de campesinos en Aguas Blancas, Guerrero, México, 1995». *Historia y problemas del siglo XX* 14: 107-126.
- Sarkin, Jeremy. 2021. «Why the Theory and Practice of Transitional Justice Needs to be Better Integrated in all Places around the World». *AlMuntaqa* 4(1): 39-55.
- Secretaría Ejecutiva de la CNDH. 2024a. *Matanza de León, Guanajuato, de cientos de ciudadanos que defendían su derecho a la democracia*. Acceso el 20 de agosto de 2023: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-12/FRN_ENE_02-1.pdf
- Secretaría Ejecutiva de la CNDH. 2024b. *Matanza de partidarios del candidato opositor Juan Andreu Almazán en el Zócalo, violación del derecho al voto y a la democracia*. Acceso el 14 de noviembre de 2024: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-06/FRN_JUL_07-3.pdf
- Secretaría Ejecutiva de la CNDH. 2024c. *Masacre de henriquistas en la Alameda. Defensa del derecho a la democracia del pueblo de México*. Acceso el 14 de noviembre de 2024: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-06/FRN_JUL_07-2.pdf
- Secretaría Ejecutiva de la CNDH. 2023a. *Matanza de Tlatelolco, violación del derecho a la vida, a la libertad de reunión y a la expresión*. Acceso el 20 de agosto de 2023: Ciudad de México: CNDH. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-10/FRN_OCT_02-1.pdf
- Secretaría Ejecutiva de la CNDH. 2023b. *Conmemoración de la Matanza del Jueves de Corpus, el "halconazo", violación de los derechos de reunión, de asociación y de realizar protesta social*. Acceso el 20 de agosto de 2023: Ciudad de México: CNDH. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-05/FRN_JUN_10-1.pdf
- Secretaría Ejecutiva de la CNDH. 2023c. *Masacre en El Charco, Guerrero: violación a los derechos humanos de libertad, protección judicial, integridad e igualdad ante la ley*. Acceso el 20 de agosto de 2023: Ciudad de México: CNDH. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-05/FRN_JUN_07-2.pdf
- Segob. 2024. *Secretaria de Gobernación, Luisa María Alcalde Luján en conferencia matutina sobre búsqueda de personas desaparecidas*. Acceso el 28 de abril de 2024: <https://www.gob.mx/segob/prensa/version-esecretaria-de-gobernacion-luisa-maria-alcalde-lujan-en-conferencia-matutina-sobre-busqueda-de-personas-desaparecidas?idiom=es>
- Segob. 2021. *Decreto por el que se crea la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990*. Ciudad de México: Gobierno de México.
- Sicilia, Javier. 2024. «Te lo dijimos. Séptima carta abierta a López Obrador». *Proceso* 8: 48-49.

- Sieff, Kevin e Ibarra, Alejandra. 2021. «Mexicans will vote on whether to prosecute former officials. Is it transitional justice or political theater?», *The Washington Post*, 31 de julio.
- Siscar, Majo. 2014. «Los 20 desaparecidos en Veracruz que no están ni en las estadísticas», *Animal Político*, 3 de noviembre. Acceso el 28 de abril de 2024: <https://animalpolitico.com/2014/11/los-20-desaparecidos-en-veracruz-que-aparecen-ni-en-las-estadisticas>
- Skaar, Elin. 1999. «Truth commissions, trials —or nothing? Policy options in democratic transitions». *Third World Quarterly* 20(6): 1109-1128.
- Subsecretaría de Derechos Humanos. 2023. *Plan Nacional de Búsqueda. Verdad y Justicia*. Santiago: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Tirado, Ricardo. 2019. «Javier Sicilia como celebridad trágica y los performances del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 237: 95-118.
- Trejo, Guillermo, Albarracín, Juan y Tiscornia, Lucía. 2018. «Breaking state impunity in post-authoritarian regimes: Why transitional justice processes deter criminal violence in new democracies». *Journal of Peace Research* 55(6): 1-23.
- Turati, Marcela. 2023. *San Fernando. Última parada*. Ciudad de México: Aguilar.
- Tzuc, Efraín. 2024a. «Tiene censo de AMLO otros datos... equivocados». *A dónde van los desaparecidos/Quinto Elemento Lab*.
- Tzuc, Efraín. 2024b. «Decenas de personas "localizadas" por el Gobierno siguen desaparecidas». *A dónde van los desaparecidos/Quinto Elemento Lab*.
- Valadez, Alfredo. 2024. «Trece asesinatos en Zacatecas; suman 29 en 4 días», *La Jornada*, 9 de mayo.
- Vargas, Sergio. 2024. «Entre insidia, desidia y perfidia: violencia y alternancia electoral (Veracruz, 2006-2024)». *Política y Cultura* 62: 11-32.
- Vázquez, Itzel. 2020. *Y por la tierra y la vida. Monte de Chila y el inmutable silencio* (tesis de maestría) Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Vázquez, Olivia. 2024. «Ceci Flores, madre buscadora, llega a Palacio Nacional con una pala para AMLO», *Infobae*, 18 de marzo. Acceso el 28 de abril de 2024: <https://www.infobae.com/mexico/2024/03/18/ceci-flores-madre-buscadora-llega-a-palacio-nacional-con-una-pala-para-amlo-si-no-me-recibe-lo-voy-a-perseguir/>
- Vela, David. 2024. «Termina el sexenio de AMLO con 199 mil 619 asesinatos, la cifra más alta en la historia reciente», *El Financiero*, 2 de octubre. Acceso el 23 de febrero de 2025: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2024/10/02/termina-el-sexenio-de-amlo-con-199-mil-619-asesinatos-la-cifra-mas-alta-en-la-historia-reciente/>
- Velázquez, Lucía. 2020. «La defensa del ambiente en México, ¿Cuestión de vida o muerte?». *Diálogos Ambientales* 1: 41-46.
- Zalaquett, José. 1990. «Conceptualización del terrorismo: un punto de vista normativo». *Revista IIDH* 11: 39-72.
- Zepeda, Mario. 2024. «Se cumplen 5 años de la masacre en el bar "Los Potros" ¡19 del 19 no se olvida!». *Diario del Itsmo*.

Justicia transicional “desde abajo” como nuevo enfoque para la reconciliación en Colombia

Transitional justice ‘from below’ as new approach to reconciliation in Colombia

Jair Galindo Velandia 

Universidad Jaime I. España

jairgalindovelandia@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3615-4752>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3397>

Fecha de recepción: 10.05.2025

Fecha de aceptación: 30.09.2025

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2025

Cómo citar / Citation: Galindo, Jair. 2025. «Justicia transicional “desde abajo” como nuevo enfoque para la reconciliación en Colombia». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 173-198. <https://doi.org/10.18543/djhr.3397>

Sumario: Introducción. 1. ¿Qué es la Justicia Transicional “desde abajo”? 2. Tensiones y complementariedades entre enfoques. 3. La consolidación del enfoque en Colombia y prospectiva de retos. 4. Implementación de proyectos transicionales “desde abajo” en Colombia como mecanismos de reconciliación. 4.1. La Casa de la Paz. 4.2. Madres de falsos positivos. 4.3. Asociación de afrocolombianos en desplazamiento. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen: La Justicia Transicional “desde abajo” es un nuevo enfoque recomendado por un significativo grupo de personas expertas como mecanismo para la superación de conflictos armados, puesto que facilita la reconciliación entre víctimas y victimarios, y se propone dar respuesta a las causas estructurales de los mismos, asociadas a los derechos de segunda y tercera generación. Por un lado, este artículo pretende explorar por método documental en qué medida la Justicia Transicional “desde abajo” responde a los vacíos que deja la Justicia Transicional “desde arriba” dado su enfoque retributivo, y a su vez tiene el potencial para satisfacer el derecho a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, dándole a las víctimas la centralidad que merecen dentro de los procesos de transición hacia la paz. Por otro lado, busca dar a conocer algunas iniciativas de base que por la implementación de este enfoque facilitan la reconciliación.

Palabras clave: justicia transicional “desde abajo”, víctimas, reconciliación, proyectos transicionales, conflicto armado.

Abstract: Transitional Justice “from below” is a new approach recommended by a significant group of experts as a mechanism for overcoming armed conflicts, as it facilitates reconciliation between victims and perpetrators and aims to address the structural causes of conflict, associated with second- and third-generation rights. On the one hand, this article aims to explore, through documentary methods, to what extent Transitional Justice “from below” responds to the gaps left by Transitional Justice “from above” given its retributive approach, and at the same time has the potential to satisfy the right to truth, justice, reparation and guarantees of non-repetition, giving victims the centrality they deserve within the processes of transition towards peace. On the other hand, it seeks to highlight some grassroots initiatives that facilitate reconciliation through the implementation of this approach.

Keywords: transitional justice “from below”, victims, reconciliation, transitional projects, armed conflict.

Introducción

La Justicia Transicional (JT) como sistema, así como el concepto que existe sobre esta misma, ha evolucionado en la medida en que han ido apareciendo dilemas muy profundos y complejos que rondan aspectos jurídicos, políticos y sociales. Podría decirse, ceñidos a la genealogía propuesta por Ruti Teitel (2003), que nos encontramos en una tercera generación o desarrollo de la JT que busca responder a cuestiones complejas que quedaron abiertas en la primera y segunda. Mientras el enfoque de la primera fase se centró en responder a la comisión de delitos de manera punitiva, la segunda se preocupó más por la sanación de las heridas sociales por medio de mecanismos alternativos como lo son las comisiones dedicadas a la reconstrucción de la verdad, y con estas se consagró dentro del sistema la prioridad de investigar, documentar y divulgar los abusos cometidos durante los periodos de conflicto, renunciando parcial o totalmente al enjuiciamiento.

La discrepancia entre los enfoques propios de cada fase planteó la necesidad de formular un nuevo modelo transicional que respondiera a las críticas y conciliara dialécticamente las dos primeras fases. Pero a la discusión sobre sus vacíos y dilemas se suma el peso del contexto geopolítico de los albores del siglo XXI, en el cual toma protagonismo en el escenario mundial la lucha contra el terrorismo, el recrudecimiento de conflictos armados, la internacionalización de las guerras en Irak y Afganistán justificadas bajo el eufemismo de la defensa de la democracia, la insistente lucha antidrogas y las llamadas intervenciones humanitarias. Dado este explosivo coctel sociopolítico internacional que interpelaba el discurso liberal de la JT, la III fase aparece como respuesta a la necesidad de fortalecer los Estados de Derecho, y bajo los principios rectores establecidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. La JT es en sí misma una discusión sobre el concepto de justicia aplicado a los periodos de transición hacia la democracia o la paz. Prueba de esto son los variados modelos transicionales implementados en Europa, África, América Latina y Asia, luego de la segunda post guerra. Estas experiencias dejan claro que el concepto ideal de justicia debe relativizarse tanto para facilitar la transición política como para abrir paso a otro tipo de valores como la verdad, la reparación y las garantías de no repetición. La ley deja de ser un objetivo en sí mismo y pasa a ser un instrumento que facilite la transición pacífica¹.

¹ La limitación del papel de la ley en los procesos transicionales no es un asunto de poca importancia. Teitel (1997) hace un análisis de lo sucedido en Colombia, una vez se aprueba la constitución de 1991. Esta le dio al país las herramientas para hacer

La apertura a nuevos valores y enfoques extra jurídicos, permite generar un equilibrio entre lo jurídico y lo social, lo cual no es de menor importancia, pues con esto se abre la posibilidad para proponer debates sobre la necesidad de dar respuesta transicional a las causas estructurales, ya sean de tipo social o cultural, que aparecen a la base de los conflictos violentos. Sobre esta materia, la extensa obra del sociólogo Johan Galtung² ofrece pistas amplias, que exploran nuevas vetas de investigación como las que ofrece un nutrido grupo de expertos procedentes de diversas disciplinas, quienes se han interesado por evaluar los logros y evidenciar también los vacíos y límites de una JT denominada “desde arriba”.

Investigadores como Kieran McEvoy, Lorna McGregor (2008), Patricia Lundy, Marc McGovern (2008), Rama Mani (2008), Rodrigo Uprimny y M^a Paula Saffón (2006), Gabriel Gómez (2013), y Rosemary Nagy (2008), entre otros, han elaborado una distinción entre una JT de corte liberal e institucionalizada y una JT crítica con los Estados, los modelos económicos y los actores armados, que ponga en el centro de los procesos transicionales a las víctimas. Todos estos coinciden en que la JT “desde arriba” es una respuesta institucionalizada cuyo enfoque punitivo parte del presupuesto de que solo la ley es camino seguro para establecer justicia y el restablecimiento de la democracia. Los resultados que arrojan diversas evaluaciones sobre los modelos transicionales aplicados en diferentes conflictos armados muestran que este enfoque en cuestión no logra generar transiciones duraderas hacia la paz y el restablecimiento de las democracias (Uprimny y Saffón 2006). A la JT “desde arriba” se le acusa de ser responsable de la elaboración de modelos transicionales ciegos a la injusticia social y a las causas estructurales de los conflictos (Nagy 2008). En términos generales, esta escuela crítica con el modelo occidental de corte liberal acusa a la perspectiva punitiva de una excesiva preocupación por los derechos civiles y políticos (DECIP) dejando de lado los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y también los derechos al desarrollo, la paz y al medio ambiente (DEPAM).

transición hacia la paz por el diálogo con grupos insurgentes como el M-19. Se propuso a la vez reformar la institucionalidad del país para facilitar transformaciones no solo legales sino sociales. A la pregunta que se hace sobre el papel de la ley para periodos de transición, ella propone que esta no puede ser ideal ni rígida sino flexible para facilitar el objetivo de alcanzar transiciones políticas.

² Este texto incorpora la teoría sobre la violencia estructural y cultural que elabora Galtung (1969). Es esta teoría la que permite debatir sobre las causas estructurales de la violencia asociadas a este tipo de factores. La violencia estructural se consolida en los sistemas sociales haciendo parte de ellos e invisibilizándose hasta cierto punto.

Hay que resaltar que en la última década Pablo de Greiff (2012-2018), Fabián Salvioli (2018-2024) y Bernard Duhaime (2024-2030), relatores de la ONU que han tenido la misión de promover la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, han adoptado este nuevo enfoque, dándole a la JT una perspectiva más social e integral y sus esfuerzos le han permitido al sistema avanzar hacia un nuevo desarrollo.

El análisis elaborado por Uprimny y Sánchez (2009), indica que la JT institucional sobreestima el papel del Estado y les da a las víctimas solo el papel de testigos. En este caso, si las víctimas han sido en su mayoría civiles, las protagonistas deberían ser ellas mismas, pues son estas quienes tienen la capacidad de transformar el conflicto en sus territorios por la obvia razón de que son quienes los conocen y habitan. Reconocer la centralidad a las víctimas no significa que tengan que asumir los deberes del Estado, sino recibir las herramientas y recursos para la administración autónoma de sus territorios. De ahí la necesaria descentralización del Estado para garantizar participación política y manejo de recursos destinados a proyectos de paz. Este tema, el del papel de las comunidades en los procesos transicionales, lo han desarrollado ampliamente Patricia Lundy y Marc McGovern (2008).

La relación entre JT y causas estructurales de los conflictos que plantea Rama Mani (2008) remite a la necesidad de un enfoque para la JT que busque dar respuesta a los reclamos sociales de los supervivientes. Es verdad que se corre el riesgo de sobrecargar al sistema por la exigencia de responder a la totalidad de las causas originarias de los conflictos violentos, y de allí que Mani se proponga hablar sobre los dilemas de expandir la JT. Sin embargo, queda claro que esta no puede no dar respuesta a los asuntos relacionados con la injusticia social causante de conflictos violentos como el colombiano.

Aunque el sistema transicional de Colombia se ha ajustado poco a poco a los estándares internacionales para asegurar a las víctimas satisfacción plena en cuanto a verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, sus resultados en cuanto a la implementación siguen, sin embargo, siendo pobres. Los informes publicados por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV 2022b y 2022c) que recogen el conflicto en cifras, los cuales a su vez resumen otros informes concluyentes de grandes centros de investigación y observación como lo son el CNMH, la UYPD, ACNUR, ACNUDH, Indepaz, Cinep, FIP, Instituto Kroc, Fundación PARES, Fiscalía General de la Nación y Dejusticia, entre muchos otros, dan cuenta del método documental adoptado en este artículo al que le sigue la tarea de análisis,

interpretación y evaluación de dichos informes³. El análisis y la revisión de los datos publicados por estos centros permite plantear de manera inductiva la necesidad de adoptar el enfoque “desde abajo”, que por diversas razones se consolida como perspectiva para la reconciliación. Los proyectos transicionales de iniciativa popular aquí estudiados han sido seleccionados de entre los registros del sistema transicional porque han demostrado capacidad para implementar con éxito los principios de la JT. Además hacen parte de estudios de seguimiento previo que se encuentran registrados en la Unidad de Víctimas, la cual forma parte del sistema transicional colombiano denominado Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIVJRNR).

1. ¿Qué es la Justicia Transicional “desde abajo”?

Hay que comenzar por aclarar que la JT “desde abajo” no es la némesis de la de JT “desde arriba”, pues este artículo defiende la necesidad de un trabajo complementario de ambas perspectivas. La evaluación sobre los modelos implementados tanto de primera como de segunda fase que hacen Uprimny y Saffón (2006), incluyendo el implementado en Colombia para desmovilizar a los paramilitares, ha dejado clara la necesidad de un enfoque complementario entre el liberal retributivo y el social restaurativo. Sostienen, además, que no se puede renunciar a las sanciones penales ni al perdón que brota de acciones de reparación, aportes a la verdad y garantías de no repetición por parte de los victimarios (Uprimny y Saffón 2005, 229-231).

Gómez (2013), a partir de la sociología constructivista de Bourdieu, reconoce que la ley y su consecuente castigo penal no es el único camino seguro que lleva a la justicia. Por el contrario, apela a la necesidad de contemplar otros campos de la justicia asociados a las profundas carencias en materia de derechos de segunda y tercera generación. Los siguientes son algunos de los énfasis de la JT “desde abajo”:

- Reconoce la necesidad de una respuesta institucional y a su vez reclama la participación de actores no estatales en el diseño político y la elaboración de mecanismos de JT.

³ El listado completo de los centros de investigación, seguimiento y estudio del conflicto se puede corroborar en la nota 30 de las páginas 46 y 47 del informe de la CEV (2022c).

- Critica la manera unidimensional de ver la justicia, la democracia y el Estado de Derecho.
- Reconoce cosmovisiones no occidentales.
- Acude a perspectivas epistemológicas que permitan valorar experiencias de resolución de conflictos, diferentes a los tribunales y las expresiones de justicia retributiva.
- Consulta actores sociales no formales para alcanzar un mayor arraigo de la JT y darles mayor solidez a los procesos de transformación de conflictos.
- Prueba la importancia de crear procesos participativos de memoria colectiva donde las comunidades locales tengan protagonismo.
- Exige la participación activa de las comunidades y asociaciones de víctimas en los diseños y ejecución de los sistemas transicionales.
- Posee una perspectiva feminista, étnica, diferencial y de género que permite medir el impacto de la guerra sobre las mujeres, los campesinos, los indígenas, las comunidades negras y afrodescendientes, y las asociaciones LGBTIQ+ (Gómez 2013, 152-154).

A lo propuesto sobre JT “desde abajo” por Pádraig McAuliffe, Kieran McEvoy, Lorna McGregor, Patricia Lundy y Marc McGovern (2008), Rosemary Nagy (2008) y Rama Mani (2008), se une el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH 2014), al establecer como estándares para la JT los cuatro principios de Joinet (1997), lo cual significa un nuevo avance. Lo novedoso de esta publicación es que reconoce que los DESC pocas veces se han contemplado como causa estructural de conflictos y se han preocupado de manera casi exclusiva por los DECIP⁴.

⁴ Aunque la definición sobre JT que establece la ONU en 2014 no evidencia la relación directa entre este sistema y los DESC, sin embargo el documento en mención sí establece posteriormente estos derechos como criterio para la implementación de mecanismos destinados a la superación de conflictos armados: “Las Naciones Unidas han definido la JT como toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a una gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación... [basados] en las normas internacionales de Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, el DPI y el Derecho Internacional de Refugiados.” El documento elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH 2014), busca plantear que los DESC hacen parte del marco jurídico universal de los derechos humanos y, por tanto, todo modelo transicional que pretenda dar respuesta a un conflicto debe remitirse a la protección de los DESC.

Pero abordar temas estructurales de una sociedad en función de la resolución de un conflicto armado es muy complejo y toca fibras muy sensibles, especialmente de aquellos que guardan intereses de tipo económico e ideológico. Tanto el acuerdo de paz de 2016 como la CEV (2022b) han puesto sobre la mesa de discusión asuntos como el modelo económico, la participación política de minorías y grupos armados, la distribución de la tierra, el papel de terceros civiles en el conflicto, los abusos de las fuerzas del Estado, y la injerencia de multinacionales y gobiernos extranjeros en medio del conflicto. Sin embargo, estas proposiciones son vistas como una amenaza a la institucionalidad y al Estado, y por tanto enfrentan oposición “desde arriba”. Es este uno de los nudos gordianos que enfrenta la JT “desde abajo”: proponer transformaciones profundas relacionadas con las causas estructurales de los conflictos sin provocar el rechazo de amplios y poderosos sectores de las sociedades⁵.

Dado el contraste de perspectivas “desde arriba” y “desde abajo”, la JT se puede entender como un espacio de lucha entre sujetos sociales que cuentan con distintos acumulados de poder por la cual se reconoce la participación de sujetos sociales no institucionales y representativos de los colectivos de víctimas (Gómez 2013, 137). Lo anterior se explica en la medida que no es posible plantear transiciones exitosas excluyendo a quienes padecen la guerra. A este tipo de participación y representación, McEvoy (2008) le llama transiciones robustas (*thick*). De tal modo que para garantizar dicha participación de sujetos sociales no institucionales se hace necesario que la JT actual implemente nuevos mecanismos para su vinculación. Una transición robusta que pretenda reformas estructurales deberá entenderse directamente con las comunidades para que los proyectos implementados tengan mayor arraigo y gocen de legitimidad y apoyo social.

2. Tensiones y complementariedades entre enfoques

La adopción del enfoque “desde abajo” para casos como el de Colombia permite ampliar el campo de trabajo para sobrepasar

⁵ En entrevista al sociólogo Harry Mika, Uprimny y Sánchez (2009, 237) han evidenciado que, si la institucionalidad en Colombia se ha diseñado para el beneficio de las élites, la introducción de un enfoque “desde abajo” permitiría elaborar las críticas necesarias para discutir sobre la desigualdad y la exclusión como causas estructurales del conflicto colombiano.

discusiones relativas a lo punitivo e ir hasta las causas que han dado origen a un conflicto, además de facilitar la reconciliación entre víctimas y victimarios por la implementación de mecanismos cuyo objetivo sea la justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición. Los cuatro principios de Joinet (1997) indican que la reconciliación no debe ser entendida como perdón amnésico o amnistía generalizada. Esta tiende más bien por el contrario a dar satisfacción a las víctimas en materia de justicia en los cuatro campos que se señala. El actual relator Bernard Duhaime, cuyo periodo va de 2024 a 2030, ha proyectado una lista de asuntos en tensión que ya antes Salvioli (2024) había evaluado en su visita a Colombia y que permiten visualizar más claramente el contraste entre perspectivas.

La experiencia indica que no existe un modelo transicional perfecto que sea capaz responder idealmente a todos los requerimientos de justicia y por ello se hace necesario insistir en un enfoque integral, aunque no perfecto, que contemple las tres generaciones de derechos sin pretender dar respuesta a todo desde el rigor de la ley.

La tensión más evidente está relacionada con los dilemas entre lo vinculante y lo no vinculante. Tal es el caso de los instrumentos sociales del sistema como las comisiones de verdad, los centros de memoria y los consejos para la reconciliación, los cuales por ser de carácter extrajudicial no obligan a los Estados a la implementación de sus recomendaciones. Aunque sus esfuerzos sean producto de una elaboración acuciosa, estos pueden enfrentar el rechazo de sectores políticos, empresariales, estatales e institucionales, tal como ha sucedido en Colombia durante el periodo de gobierno 2018-2022, en el cual el partido oficial se propuso impedir la implementación de lo acordado, además del abierto rechazo a las conclusiones entregadas por la CEV en el año 2022, y su posterior intento de reescribir con pretensión ideológica la historia reciente del país para favorecer una narrativa que impidiera el reconocimiento de los abusos cometidos por las fuerzas del Estado. Duhaime (2024) ha registrado en su informe este tipo de revisionismo, negacionismo y politización, planteándolo como objeto de seguimiento por parte de la ONU. Salvioli (2024) advierte para el caso de Colombia que, aunque estos instrumentos destinados a la verdad histórica no sean vinculantes, la ONU exigirá a los gobiernos la implementación de las recomendaciones de la CEV.

Otro conflicto evidente está relacionado con la financiación de los mecanismos acordados, pues un proceso transicional no solo implica sino que es en sí mismo una inversión económica. En este campo de lo económico la JT “desde abajo” afronta un dilema. De acuerdo con Lundy y McGovern (2008, 111), este enfoque propondrá cambios

estructurales relacionados con la política global neoliberal para beneficiar como objetivo principal y no por defecto a las comunidades locales, mientras que los financiadores de los programas intentarán neutralizar la resistencia a las políticas de reajuste estructural.

Estos investigadores advierten que, dada la financiación externa de los procesos transicionales, es posible que se impongan las agendas de los inversores por encima de las necesidades locales, funcionando para ellos mismos. Lundy y McGovern (2008) ponen como ejemplo lo sucedido en Bosnia-Herzegovina, donde las ONGs extranjeras se impusieron sobre las locales que pretendían formular reformas sociales orientadas a programas de desarrollo y de paz. Dichos informes terminaron por justificar los intereses de los donantes (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) en lugar de hacer un análisis sobre las necesidades de las víctimas de la guerra. Esto significó que se falsearon los problemas de base para justificar los intereses de las entidades que representaban.

Con los acuerdos de paz de 2016 el sistema transicional colombiano ha dado un giro nominal hacia las víctimas, a diferencia del que se pactó con los paramilitares en 2006, pues este se preocupó por la desmovilización pero dejó de lado las reformas necesarias al Estado, y la reparación a los supervivientes fue apenas superficial⁶. Aunque el acuerdo de paz con las Farc-EP establece que las víctimas del conflicto son su eje transversal (Gobierno Nacional de la República de Colombia y las Farc-EP 2016), sin embargo los mecanismos creados para garantizarles verdad, justicia, reparación y no repetición aún no avanzan lo suficiente. Esta afirmación tiene sustento en los hallazgos y recomendaciones del relator Salvioli (2024) que coinciden con el balance adelantado por el Instituto Kroc, dirigido por Jena O'Brien (2023), en la medida que estos señalan la desfinanciación de varios mecanismos como la Unidad de Víctimas, lo que se ve reflejado en que a noviembre de 2022 el quinto punto dedicado a las víctimas del conflicto solo había alcanzado un 31% de implementación completa. El 69% restante enfrenta retrasos y bloqueos que se explican entre otras cosas por la falta de voluntad política de quien legisla y la falta de capacidades de las instituciones creadas por el mismo acuerdo.

⁶ El estudio que elaboran Uprimny y Saffón (2006, 160-166) sobre el modelo de justicia y paz establece que este proceso transicional dio prioridad a una verdad jurídica mediada por intereses políticos y no estableció mecanismos extrajudiciales de reconstrucción de la verdad histórica. Tampoco estuvo dotado de mecanismos procesales suficientes, lo cual limitó la participación de las víctimas en las audiencias de versiones libres y les dificultó su representación.

A ocho años de la firma del acuerdo la CEV, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) enfrentan tanto críticas como límites variados. Salvioli (2024, 17) registra una baja articulación entre estas tres instituciones y las demás del Estado como lo es la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, retrasando procesos de búsqueda e identificación de desaparecidos y el procesamiento de perpetradores de abusos graves. La desfinanciación del SIVJRN es una preocupación reiterada para el Relator. Para ello sugiere que el presupuesto del mismo esté asegurado por el de la nación, por lo que propone una carga impositiva extraordinaria y una mayor celeridad en la incautación de bienes de los perpetradores para ponerlos a disposición de las reparaciones.

En materia de justicia, resulta alentador que se hayan dado a conocer las primeras sentencias emitidas por la JEP en relación con los macrocasos 01 y 03, dándole cierre jurídico a miles de hechos victimizantes. Por los delitos de toma de rehenes, graves privaciones de libertad y otros crímenes concurrentes cometidos por las Farc-EP (caso 01), se ha condenado a siete altos mandos de esta guerrilla a la máxima pena de ocho años de sanción propia que deberán cumplir de manera restaurativa y quedando excluida la pena privativa de libertad, pero con restricciones de movilidad y actividad⁷. Por los delitos de asesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentadas como bajas en combate en la costa caribe (caso 03), la JEP ha sentenciado a doce mandos militares del Batallón La Popa a la pena máxima de ocho años de sanción propia con penas restaurativas que excluyen la cárcel o contemplan la reducción de la pena para quienes ya han pagado parcialmente penas privativas de libertad impuestas por la justicia penal militar⁸.

No obstante estas primeras sentencias de la JEP en septiembre de 2025, las observaciones del informe de la Misión de Verificación de la ONU de 2024 siguen teniendo vigencia en virtud de la preocupación por la restricción de la participación de las víctimas en el diseño sancionatorio del sistema, de tal modo que se les garantice reparación por el daño sufrido. Salvioli (2024) elogia la apertura de once

⁷ La totalidad de la sentencia de la JEP al secretariado de las Farc-EP por el macrocaso 01 puede consultarse en https://relatoria.jep.gov.co/documentos/providencias/4/2/Sentencia_TP-SeRVR-RC-ST-001-2025_16-septiembre-2025.pdf

⁸ La sentencia completa de la JEP por el macrocaso 03 puede consultarse en https://relatoria.jep.gov.co/documentos/providencias/4/2/Sentencia_TP-SeRVR-RC-ST-002_18-septiembre-2025.pdf

macrocasos, pero critica la inexistencia de uno que esté dedicado a la desaparición forzada, dada su magnitud en el país. La decisión de no judicializar a quienes no son considerados máximos responsables trae consigo críticas de impunidad por parte de sus víctimas. A estos también se les debe obligar a aportar verdad y reparación. La oficina del ACNUDH crea una alerta sobre los militares ya condenados por la justicia ordinaria que puedan solicitar sometimiento a la JEP para la revisión de sus penas.

Respecto de la memoria, el relator, consciente de la naturaleza extrajudicial de la CEV, llama a que se implementen las recomendaciones de La Comisión, como lo es una política pública de la memoria del conflicto que sea adoptada por el Ministerio de Educación y se extienda a todas las instituciones educativas del país. Así mismo pide que los archivos de la CEV que reposan en el Archivo General de la Nación sean de fácil acceso. Aún más complejo es que sus hallazgos hagan parte de las sentencias que profiera el tribunal extraordinario.

Aunque el acuerdo de paz ponga en el centro a las víctimas, los mecanismos de reparación son los que peores resultados registran luego de nueve años de firmado el tratado. La Unidad para las Víctimas, La Unidad de Restitución de Tierras y el Registro Único de Víctimas son acusadas de excesiva lentitud, trabas burocráticas, desarticulación interinstitucional y desfinanciamiento de sus programas. A lo anterior se suma que la restitución de tierras seguirá siendo un problema estructural en la medida que el legislativo siga sin regular la jurisdicción agraria aprobada en 2023. Solo el 13% de las víctimas registradas ha podido ser indemnizada (ONU 2024, 8).

Las garantías de no repetición son otra preocupación, si se analiza el panorama transicional desde el enfoque que incluye los derechos de segunda y tercera generación. Las regiones donde menor presencia del Estado hay son las que a 2024 registran altos índices de hechos violentos dado el fraccionamiento de las disidencias de las Farc-EP, el fin de los diálogos de paz con el ELN y el fracaso de las negociaciones con grupos herederos del paramilitarismo⁹. La CEV (2022) recomendó la necesidad de reforma de las instituciones y las políticas de seguridad

⁹ Ávila (2020) grafica en su libro de manera detallada el panorama de seguridad en el país, luego de la aparición de disidencias de las antiguas Farc-EP, y la multiplicación de grupos armados ilegales en zonas que anteriormente eran dominadas por esta guerrilla. Él explica que las zonas que fueron abandonadas por la guerrilla, luego de su desmovilización, han sido ocupadas por nuevos grupos armados, lo que ha abierto nuevos frentes de conflicto. Esta atomización se explica parcialmente porque el Estado no recuperó el control de dichas zonas de anterior dominio guerrillero. Vale la pena recordar que existe consenso entre especialistas, entre ellos Ávila (2020), en que la

del Estado para evitar que se repitan episodios como las ejecuciones extrajudiciales y otro tipo de abusos. Sin embargo, este asunto permanece intacto. Aunque han comparecido ante la JEP militares de mediano rango, el Relator no conoce hasta el momento ningún plan de reforma estructural de las fuerzas de seguridad que cometieron abusos (ONU 2024, 10).

3. La consolidación del enfoque en Colombia y perspectiva de retos

Aunque se considera que el sistema transicional implementado en Colombia es novedoso en cuanto a su enfoque territorial y representa un importante avance en materia de reconocimiento de las víctimas, sin embargo hay un asunto de fondo que está por resolver. La pregunta que Uprimny y Saffón (2006) se plantean luego del proceso con los paramilitares desafortunadamente sigue sin resolverse. Se trata de la paradoja de la existencia de una JT sin transición hacia la paz. Este mismo asunto se lo plantea la CEV (2022 a y b), llegando a formular una relación entre el conflicto armado irresuelto y las causas de fondo que dieron origen al mismo, entre las que cita en repetidas ocasiones el problema de la concentración de la tierra en pocas manos, la ausencia del Estado en el territorio nacional y la poca representación política de grupos minoritarios y disidencias¹⁰. Académicos como Ariel Ávila (2020), Alejandro Reyes (2009), Darío Fajardo (2002) y la misma CEV (2022b) hoy plantean la existencia no de un conflicto sino de varios que se interconectan.

Esta paradoja no es desconocida por la ONU, dada su misión de verificación en Colombia. Los informes de los relatores especiales Pablo de Greiff, Fabián Salvioli y Bernard Duhaime indican claramente la existencia de un giro en los lineamientos internacionales planteados por la ONU en materia de JT para evitar el retorno de la confrontación¹¹ y garantizar el pleno cumplimiento de los estándares

ausencia del Estado en gran parte del territorio nacional es una de las causas estructurales del conflicto.

¹⁰ El trabajo investigativo de Reyes (2009) y de Fajardo (2002a y 2002b), ampliamente reconocidos en el país, llega a concluir que estas tres resumen las causas estructurales del conflicto. Sus publicaciones e investigaciones han sido consultadas por la CEV (2022a, 2022b y 2022c) e incluidas en el informe publicado en ese mismo año.

¹¹ Haciendo una evaluación de los tribunales especiales, como el implementado en Ruanda, Lundy y McGovern (2008, 107) detectan que estos han fallado a la hora de incorporar a los locales como agentes activos de los procesos de cambio. Esta fallida

establecidos por Joinet: verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición¹². No obstante la incorporación de nuevos estándares en el lenguaje internacional, las tensiones entre enfoques no desaparecen.

Tanto en el informe de De Greiff (2014) sobre la transición en España como en el de Salvioli (2024) sobre Colombia, las víctimas se sienten sin garantías de justicia ni reparación. En ambos casos se recomienda a los Estados hacer mayores esfuerzos por vincularlas a los procesos. En el informe de Salvioli (2024) destinado a la revisión de la implementación de estos principios en los acuerdos de paz de 2016 en Colombia, se destaca la existencia de obstáculos políticos e institucionales frente a las tareas del SIVJNR. El relator de la ONU registra como prueba de ello el bajo nivel de implementación de las 578 disposiciones generales del acuerdo, comprobado a su vez por los informes de Instituto Kroc.

La inclusión de una perspectiva “desde abajo” por parte de la ONU se evidencia en su interés por abordar las causas estructurales que dieron origen al conflicto y su preocupación por reparar a las víctimas. Entre estas causas Salvioli (2024) cita el abandono por parte del Estado y la distribución inequitativa de la tierra, lo que confirma las investigaciones de Reyes (2009) y Fajardo (2002) sobre el problema de la concentración de la tierra y que luego fueron incluidas por la CEV.

Los actuales criterios establecidos por la ONU para la JT parecen insistir en el nuevo enfoque como estándar internacional. Así lo deja ver el actual relator Bernard Duhaime (2024) quien ha priorizado la vigilancia de los DESC. Con ello amplía el concepto de justicia y establece una clave contextual para la resolución de los conflictos violentos que vincula a las víctimas con sus territorios y las condiciones previas que dieron origen a estos. Duhaime también reconoce que hasta el momento el sistema transicional internacional se ha interesado por los DECIP dejando de lado los derechos de segunda y tercera generación.

Uprimny y Saffón (2005 y 2006), que exploran este asunto del equilibrio entre lo punitivo y restaurativo, sostienen que el desbalance se resolvería con un modelo de “perdones responsabilizantes” que

política trae como implicaciones para los periodos de postconflicto, el que un 40% de las sociedades que pactaron transiciones, vuelven a la guerra en un periodo inferior a cinco años.

¹² Estos cuatro principios se han establecido como límite y estándar jurisprudencial internacional para los Estados que instauran sistemas de JT. Sin embargo, la implementación de estos parámetros se enfrenta con múltiples límites y resistencias que Uprimny y Saffón (2006) detallan en su trabajo, tal como ha sucedido en los casos de Colombia, Ruanda y Yugoslavia.

incluye un componente retributivo y reconciliador a la vez, de acuerdo a una serie de criterios: 1) a mayor gravedad del crimen, menor posibilidad de perdón; 2) a mayor responsabilidad militar o social del victimario, menor posibilidad de perdón; 3) a mayor contribución a la paz, a la verdad y a la reparación, mayores posibilidades de perdón. Esto significa que, sin renunciar a los procesos punitivos para periodos de transición, estos deben garantizar justicia para las víctimas y asegurar la reconciliación¹³.

Gready *et al.* (2023) llegan a conclusiones similares acerca de la necesidad que tiene la JT en Colombia de incluir una perspectiva que estos autores denominan “transformadora”, por la que las comunidades que habitan los territorios golpeados por la violencia adquieren un papel protagónico en la elaboración de mecanismos que faciliten tanto la transición como el desarrollo. Desde este enfoque es el desarrollo la garantía de una paz sostenible. La transformación de los conflictos armados se alcanza por políticas públicas multisectoriales que impulsen el desarrollo de las comunidades y sus territorios. Por la anterior afirmación queda claro que esta propuesta no renuncia a la institucionalidad; todo lo contrario, procura el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado para que de ello se deriven los recursos necesarios para la transformación. Esto obligaría al Estado al reconocimiento de la autonomía de las comunidades para el gerenciamiento de sus procesos locales.

Tal asunto remite a la necesidad de abordar un problema que aún sigue pendiente en la agenda legislativa del Estado. Se trata de la prometida descentralización que pretende avanzar en la administración regional y local del poder en materia política, administrativa y económica. Por lo anterior, la relación entre JT y descentralización no escapa del análisis hecho por el enfoque “desde abajo”, pues de esta penden las iniciativas transicionales locales. El punto de partida para la elaboración de un balance en materia de descentralización postconflicto no puede ser otro que el mismo acuerdo con la extinta guerrilla de las Farc-EP de 2016. Entre los puntos del acuerdo se encuentran: 1) Reforma rural integral, 2)

¹³ La Comisión Asesora de Política Criminal, en el informe final de evaluación sobre una política criminal para el Estado colombiano, sustenta que la justicia restaurativa tiene un potencial que hay que explorar, en la medida que facilita la reconciliación entre la víctima y el victimario, reduce gastos para el sistema de justicia nacional, y motiva al infractor a realizar lo necesario para reparar el daño y garantizar la no reincidencia. Sostiene además que las cárceles no aportan para la resocialización sino que en muchos casos endurecen al infractor. Para consultar el informe ver: Comisión Asesora de Política Criminal (2012, 69-70).

participación política, 3) fin del conflicto, 4) solución al problema de las drogas ilícitas, 5) acuerdo sobre las víctimas del conflicto, 6) implementación, verificación y refrendación. En total, el acuerdo establece 578 disposiciones destinadas en buena parte al desarrollo de iniciativas locales y regionales. Según el sexto informe elaborado por Jena O’Brien (2023) para el Instituto Kroc sobre la implementación de lo acordado, el porcentaje de implementación completa sigue siendo bajo, específicamente lo relacionado con las iniciativas locales, lo cual es indicio de la continuidad de altos niveles de centralización¹⁴.

Valencia (2018) anota que los avances en cuanto al enfoque territorial son reducidos, impactando directamente las iniciativas locales de transición. El manejo de los recursos destinados a la ejecución de las 578 disposiciones sigue estando en manos del gobierno central, lo que contradice el nominal enfoque territorial del acuerdo que establece una inclusión política y social. Que el acuerdo con las Farc-EP sea centralista y no territorial es una consecuencia de la naturaleza institucional “desde arriba” del modelo transicional pactado, lo cual resulta muy conveniente para no asumir el objetivo de abordar las causas estructurales del conflicto. La centralización es otra de las razones que explica no haber alcanzado una transición y transformación del conflicto armado.

Gready *et al.* (2023, 2) añaden otro factor a esta hipótesis explicativa de la paradoja de una JT sin transición. Se trata de que la propuesta liberal de paz es entendida como una extensión de la globalización. Esto significa, por un lado, que como paradigma liberal se preocupa esencialmente por los DECIP para preservar la institucionalidad democrática liberal, y por otro, que dicha paz debe estar sintonizada con la economía neoliberal y por tanto con los intereses del mercado. Este asunto es muy problemático sobre todo porque históricamente los intereses de las grandes empresas nacionales y multinacionales han chocado con las necesidades de las poblaciones más vulnerables del país, las cuales resultan ser las más afectadas por la violencia. Como prueba de este choque de intereses, la CEV (2022b)

¹⁴ Entre los principales hallazgos del informe se encuentra que, para el periodo de diciembre de 2021 a noviembre de 2022, la implementación tuvo variaciones mínimas respecto del periodo anterior; es decir, el avance fue muy pequeño. Los porcentajes de implementación plena por cada uno de los puntos del acuerdo a 2022 son los siguientes: P1: 4%; P2: 14%; P3: 49%; P4: 23%; P5: 31%; P6: 58%. Véase: file:///Users/mac/Downloads/Presentacio_n%20Seis%20an_os%20de%20implementacio_n%20del%20Acuerdo%20Final%20.pdf

ha dejado registro sobre la manera como algunas multinacionales han financiado el paramilitarismo en Colombia¹⁵.

La magnitud y complejidad de esta cadena de factores es motivo suficiente para seguir buscando el fortalecimiento del enfoque “desde abajo” en procura de alcanzar el objetivo de una transición real hacia la paz por el abordaje de los problemas estructurales que dan origen a los conflictos, tal como lo proponen Zehra Arat (1991)¹⁶ y Johan Galtung (1969).

4. Implementación de proyectos transicionales “desde abajo” en Colombia como mecanismos de reconciliación

Aunque el acuerdo de paz con las extintas Farc-EP ponga en el documento como centro a las víctimas del conflicto armado, distintas voces como el Instituto Kroc y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (ONU 2024), señalan la existencia de múltiples incumplimientos y retrasos que contradicen tal centralidad. Entre estos obstáculos se registra que la ejecución de proyectos destinados a la reparación de las víctimas es lenta, la revisión de las estructuras sociales y estatales que se encuentran vinculadas a las causas del conflicto sigue pendiente, las disposiciones del acuerdo que exigen trámites de reformas en el congreso se encuentra estancada, los planes territoriales de desarrollo no incluyen proyectos que tengan como objetivo la

¹⁵ En el primer informe de la CEV (2022a, 32) queda registro de este asunto tan complejo, ya ampliamente investigado en el país. Se trata de que la CEV ve la necesidad de detallar quiénes han sido los financiadores de la guerra. La CEV afirma que distintas empresas pagaron a grupos paramilitares para que estos cumplieran con el objetivo de desplazar y despojar de sus tierras y los territorios a campesinos de las regiones para implantar negocios de agroindustria o minería, convirtiéndose así en cómplices de numerosos homicidios de líderes comunitarios. También deja registro que existe evidencia de empresas que pagaron a grupos paramilitares para que sirvieran como ejércitos de seguridad privada frente a las posibles amenazas de grupos guerrilleros.

¹⁶ Arat (1991, 1-14) sostiene que sin la garantía de los DESC, no es posible la estabilidad y existencia de los estados democráticos cuyas estructuras sociales reposan sobre el andamiaje del imperio de la ley. Y ya que los procesos legales no son autónomos de los procesos sociales, vale la pena recordar que este proceso de transformación de los conflictos tiene efectividad en la medida que el imperio de la ley sea expresión y esté contenido por estructuras y procesos sociales sujetas a los DESC. La investigación de Arat permite plantear a partir de lo anterior, dos tipos de relaciones que sostienen y posibilitan estados de paz. La existente entre DECIP y DESC, que es por tanto la misma que existe entre procesos legales y sociales. Y la relación entre democracia y desarrollo, que permite que sociedades como la colombiana se definan constitucionalmente como estados sociales de derecho.

implementación del acuerdo, y aparecen denuncias por malversación de los fondos destinados a programas como los OCAD-Paz en los municipios PDET¹⁷.

Estos resultados institucionales o “desde arriba”, a nueve años de la firma del acuerdo, contrastan con los proyectos transicionales “desde abajo” que ya se cuentan por miles en el país. Este contraste se manifiesta en que, ante el incumplimiento de lo prometido, que según O’Brien (2023) alcanza niveles mínimos, emergen miles de proyectos de iniciativa popular provenientes de las víctimas y los excombatientes que intentan dar respuesta a las exigencias de verdad, justicia, reparación y no repetición. Dichos emprendimientos poseen las características propias del nuevo enfoque descritas por Lundy y McGovern (2008, 99), quienes afirman que la JT necesita de los procesos locales de base (*grassroots activism*) porque dan sustento y legitimidad social a lo oficialmente pactado. Muchas iniciativas de este tipo se desarrollan sin el apoyo prometido por el Estado y bajo la amenaza de grupos armados.

Entre los objetivos que desarrollan estos proyectos transicionales se encuentran: 1) la elaboración y conservación de la memoria sobre la guerra; 2) la visibilización de las víctimas y los crímenes cometidos contra ellas; 3) la reincorporación a la vida civil y económica de excombatientes por medio de proyectos productivos; 4) la sustitución de cultivos ilícitos y el desarrollo de proyectos medio ambientales; 5) la reconciliación entre víctimas y victimarios; 6) la promoción de proyectos económicos y empresariales en beneficio de las víctimas y los excombatientes.

Los proyectos transicionales de base que se desarrollan en Colombia apenas comienzan a ser sistematizados por la academia, reconociendo en ellos método. Este artículo reseña solo tres de estos, en la medida que se proponen alcanzar algunos de los objetivos transicionales antes mencionados. Mientras que La Casa de la Paz

¹⁷ Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión del Sistema General de Regalías (OCAD), son un programa creado para facilitar a las regiones la asignación de recursos procedentes del sistema general de regalías. Estos dineros están destinados a la ejecución de proyectos asociados a la implementación de programas fruto del acuerdo de paz. Los OCAD-Paz se encuentran asociados a los PDET, que son Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, y que a su vez son un mecanismo administrativo por el cual el gobierno nacional pretende acelerar el desarrollo económico, social y ambiental en las zonas afectadas por el conflicto. Este programa identifica 170 municipios de los 1.103 que tiene Colombia como beneficiarios PDET. Específicamente tienen como objetivo avanzar en proyectos asociados a la Reforma Rural Integral que propone el acuerdo.

cuenta con el reconocimiento de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), Mafapo y Afrodes hacen parte de la Mesa Nacional de Víctimas y no solo son reconocidas sino consultadas por la Unidad para las Víctimas, la UBPD, la JEP, la CEV y el Centro Nacional de Memoria Histórica. Estas son el resultado de procesos locales de base y poseen en su genética los enfoques territorial, étnico y de género.

4.1. *La Casa de la Paz*

Es el resultado de un pequeño grupo de excombatientes de las Farc-EP y firmantes del acuerdo de 2016. Liderada por Doris Suárez y Alexander Monroy, nace originariamente como un proyecto productivo para estimular la integración a las economías locales de los excombatientes, y a la vez garantizar su permanencia dentro del acuerdo asegurando las condiciones de subsistencia de los desmovilizados¹⁸. Aunque inicialmente nace como un proyecto pequeño debido al mínimo capital otorgado por el Estado, nueve años después, esta organización reúne 100 proyectos productivos asociados. La grandeza de esta iniciativa transicional de base popular, que concreta el tercer punto del acuerdo relacionado con la terminación del conflicto y la reincorporación de los excombatientes a la vida civil, reside en que en esta casa no solo confluyen exmilitarios sino que también allí se desarrollan iniciativas de víctimas del conflicto. Este es un claro ejemplo de reconciliación postconflicto en Colombia que posee el enfoque “desde abajo”.

Rodríguez y Bohórquez (2025, 115-136) en un esfuerzo por sistematizar las experiencias de este grupo de desmovilizados evidencian que, frente al incumplimiento por parte de la ARN, la mejor opción ha sido la de asociarse para hacer posible la reincorporación a la vida civil y evitar el reingreso a la guerra. La dimensión reconciliadora de este proyecto transicional se evidencia en la participación de algunas víctimas del conflicto dentro del mismo proyecto. En este

¹⁸ El informe de la Misión de Verificación de la ONU (2024, 13) señala las múltiples dificultades que han tenido que enfrentar quienes han decidido desmovilizarse. Entre ellas se señalan la dificultad para acceder a tierras, la falta de garantías para su sostenimiento, la falta de oportunidades para el acceso a vivienda y a proyectos productivos, las amenazas de grupos paramilitares y otros grupos armados. De ello se sigue que el 63% de los excombatientes emprenda proyectos por iniciativa personal y sin apoyo del Estado. La Casa de la Paz ha sido seleccionada en este informe como muestra de esta situación.

mismo lugar se desarrolla el proyecto de Virgelina Chará, nominada en el año 2005 al Premio Nobel de Paz, quien a su vez representa una comunidad negra del pacífico nariñense, y con su presencia se sella el ideal de reconciliación entre exmilitarios y víctimas del conflicto armado.

Pero la Casa de la Paz no es solo un referente para la reincorporación, sino que resalta también porque desde allí se ofrece un espacio para la memoria histórica del conflicto a través de la cultura y el arte, el diálogo político con diversos sectores del país y la cooperación académica con la universidad pública.

4.2. *Madres de Falsos Positivos (Mafapo)*

Gutiérrez (2020) relata cómo a partir del año 2006 se comienzan a conocer casos de ejecuciones extrajudiciales realizadas por el Ejército Nacional. Se trata de asesinatos de civiles, presentados como bajas de guerrilleros en combate. La finalidad de esta práctica era la de inflar criminalmente las cifras de bajas guerrilleras, para acceder a los beneficios ofrecidos por el gobierno de turno a los militares que reportaran insurgentes dados de baja. En el año 2008, un grupo de mujeres denuncia la desaparición de 19 jóvenes en Bogotá y Soacha que luego aparecieron muertos y con señales de tortura en la frontera con Venezuela. Estas mujeres, madres, hermanas y tías de las víctimas conforman la asociación Mafapo, como plataforma de denuncia y de resistencia a las fuerzas militares, a las cuales se les señala como responsables de desaparición forzada, tortura y homicidio en persona protegida.

Para el año 2011, la justicia ordinaria profirió sentencia contra ocho militares responsables por la muerte de dos de aquellos jóvenes: Andrés Pesca Olaya y Eduardo Garzón Páez. Una victoria agri dulce, pues aún los crímenes de las otras 17 víctimas seguían impunes. En 2017, otro tribunal dicta sentencia condenatoria contra 21 militares sobre el homicidio de otros cinco jóvenes. Instalada la JEP, este Alto Tribunal reconoce la necesidad de abrir el macrocaso 03 dada la impunidad frente a otras 12 ejecuciones extrajudiciales. Pero lo que parece un logro de la JT, es en el fondo una decepción para las madres de Soacha, porque el sometimiento de los militares al Alto Tribunal puede ser entendido como una estrategia de escape, ya que este podría proferir sentencias mucho menores sobre los casos de ejecuciones extrajudiciales para los perpetradores de los crímenes por el solo hecho de acogerse a este modelo extraordinario de justicia. Este

caso registra otro ejemplo de los dilemas abiertos que deja la JT “desde arriba” en cuanto a satisfacción del derecho a la justicia, y la respuesta de las víctimas “desde abajo”.

Desafortunadamente las ejecuciones extrajudiciales superan este número asociado a los jóvenes de Soacha. En el auto 033 del 12 de febrero de 2021, la JEP establece que ese número se acerca a las 6.402 víctimas, mientras que la CEV (2022b) habla de que podrían llegar a ser diez mil. La dimensión reconciliadora del proyecto Mafapo puede encontrarse tanto en los actos simbólicos de reconocimiento público de responsabilidad por parte de algunos militares comparecientes frente a las madres de los desaparecidos, como en los aportes de verdad sobre los crímenes. La contribución de esta asociación a los procesos de aporte a la verdad y la reconciliación se puede ver reflejada, por ejemplo, en el informe titulado *Unidas por la Memoria y la Verdad* que fue entregado en 2021 a la CEV, la JEP y la UBPD, con el apoyo de la Embajada de Suecia, en el que se narran las experiencias de búsqueda de justicia, verdad y garantías de no repetición a la par que se procura la representación de la totalidad de las víctimas frente a los procesos transicionales.

4.3. Asociación de Afrocolombianos en Desplazamiento (Afrodes)

Nace el 1 de agosto de 1999, como resultado de una convención de comunidades negras, víctimas del desplazamiento forzado y el abandono por parte del Estado, en los departamentos del pacífico colombiano. Esta región tiene la característica de ser la salida al mar, y luego a los EE.UU., de cargamentos de estupefacientes.

Afrodes incorpora múltiples asociaciones regionales y locales de comunidades negras, que adelantan variados programas. Es por ello que sus objetivos son múltiples y varían dependiendo de las necesidades que enfrenten las comunidades. Pero en términos generales, podría decirse que capacita a las comunidades negras para la interlocución con los gobiernos nacional, local y regional. Llama la atención de manera especial su componente de género, puesto que la asociación está liderada totalmente por mujeres. De allí que su coordinación general esté comandada por lideresas regionales y que haya tomado el nombre de La Comadre (León 2013). Una de sus fundadoras, Luz Marina Becerra Panesso, fue la ganadora del premio Nacional a la Defensa de los Derechos Humanos en el año 2021. Esta asociación participó activamente en la elaboración de los informes que fueron posteriormente publicados por la CEV, siendo consultada sobre

la experiencia que las comunidades negras han tenido del conflicto violento en distintas regiones del país.

Afrodes es otro ejemplo de lo que significa construir transición “desde abajo”, al consolidarse como sujeto colectivo y político en medio de la transición. Dentro de los objetivos de La Comadre/Afrodes, se encuentra incidir en la elaboración de políticas públicas con enfoque étnico y de género, relacionadas con las poblaciones negras desplazadas en el país. En este sentido, Luz Marina Becerra materializa lo que Lundy y McGregor (2008), proponen respecto del rol de las comunidades en los procesos transicionales “desde abajo”. A su vez, la lucha de esta lideresa por la restitución de derechos de las comunidades negras frente a la pasividad e indiferencia del Estado, comprueba el planteamiento de estos sociólogos en el que se afirma que la JT institucionalizada deja de lado los intereses y necesidades de las comunidades que enfrentan la guerra.

La representación que Afrodes hace de las comunidades negras en los procesos de reparación y restauración transicional, la acerca a lo que los mismos Lundy y McGregor (2008) denominan como “democratización de los procesos de transición” por medio de la participación popular en cuanto que su estructura horizontal “desde abajo” facilita la incidencia de las víctimas afro en los procesos de decisión que les atañe.

Conclusiones

Este artículo afirma la necesidad de seguir implementando plenamente un enfoque que ponga verdaderamente en el centro a las víctimas del conflicto y que contemple las tres generaciones de los Derechos Humanos, a partir de los estándares de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición, debido a la paradoja de la existencia de sistemas de JT que no logran materializar exitosamente transiciones hacia la paz, la democracia ni el desarrollo. Esto mismo se plantea en los informes que sobre el sistema transicional colombiano han hecho la CEV (2022a, 2022b y 2022c), el Instituto Kroc en cabeza de O’Brien (2023), la relatoría de Salvioli (2024), y los reportes de la misión de Verificación de la ONU (2024). Sus mediciones indican que Colombia ha hecho importantes avances en materia de paz, pero las causas del conflicto asociadas a los DESC y DEPAM aún siguen sin respuestas estructurales, lo que explica que la violencia continúe en el país. Esta es la paradoja de una JT sin transición (Uprimny y Sánchez 2006).

La perspectiva “desde abajo” en la cual se ha insistido y se propone para Colombia, enfatiza en la necesidad de un enfoque territorial, étnico, diferencial y de género, por el cual las víctimas sean no solo destinatarias pasivas sino también sus protagonistas. Este activismo de base (*grassroots activism*) propuesto por Lundy y McGovern (2008), podría facilitar la reconciliación y el desarrollo descentralizado en los territorios por el reconocimiento de la autonomía de sus pobladores, y explicaría el nacimiento de los tres proyectos transicionales presentados.

Quienes insisten en un enfoque liberal retributivo para la JT necesitan comprender, dados los hallazgos de estos informes, que la ley no es el único camino seguro para alcanzar justicia. Los limitados resultados que arroja el enfoque retributivo o “desde arriba” demuestran la necesidad que tiene el concepto de justicia de abrirse a otro tipo de valores. Lo anterior es razón suficiente para postular modelos transicionales que alcancen equilibrio entre lo retributivo y lo restaurativo. La Justicia Transicional “desde abajo” se perfila como una solución equilibrada para este desbalance, puesto que además facilita la reconciliación entre víctimas y victimarios. Esta posee una profunda preocupación por las causas estructurales del conflicto armado, relacionadas con los DESC y DEPAM.

Los proyectos transicionales de base citados como ejemplo de JT “desde abajo” son una apuesta colectiva por alcanzar alguno o varios de los principios establecidos por Joinet, como la verdad judicial sobre las ejecuciones extrajudiciales (Mafapo), la reconciliación y la reincorporación a la vida civil y económica de excombatientes (Casa de la Paz) o la elaboración de memoria y representación política de poblaciones negras y ancestrales desplazadas (Afrodes). La clave de su éxito es el trabajo comunitario de las bases, tal como sucedió con las iniciativas sociales previas que dieron lugar al Acuerdo de Viernes Santo en Irlanda.

Bibliografía

- ACNUDH. 2014. *Justicia Transicional y Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York: ONU. Acceso el 11 de agosto de 2025. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf
- Arat, Zehra. 1991. *Democracy and Human Rights in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner.
- Ávila, Ariel. 2020. *Detrás de la guerra en Colombia*. Bogotá: Planeta.

- Comisión Asesora de Política Criminal. 2012. *Informe Final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: MinJusticia. Acceso el 30 de abril de 2025. <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Informe%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Asesora%20de%20Pol%C3%ADtica%20Criminal.pdf>
- Comisión de la Verdad. 2022a. *Convocatoria a la paz grande*. Bogotá: CEV.
- Comisión de la Verdad. 2022b. *Hallazgos y Recomendaciones*. Bogotá: CEV.
- Comisión de la Verdad. 2022c. *Hasta la Guerra tiene límites*. Bogotá: CEV.
- De Greiff, Pablo. 2014. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición: Misión a España*. ONU: Consejo de Derechos Humanos. Acceso el 21 de Mayo de 2025: <https://www.refworld.org/es/ref/informision/cdhonu/2014/es/101894>.
- Duhaime, Bernard. 2024. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. ONU: Consejo de Derechos Humanos. Acceso de 21 de Mayo de 2025: <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/a79180-report-special-rapporteur-promotion-truth-justice-reparation-and>.
- Fajardo, Darío. 2002a. *Tierra, poder político y reformas agraria y rural*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios legales Alternativos.
- Fajardo, Darío. 2002b. *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Galtung, Johan. 1969. «Violence, Peace and Peace Research». *Journal of Peace Research* 6 (3): 167-191.
- Gready, Paul, José A. Gutiérrez, Parisi Piergiuseppe y Robins Simon. 2023. *La justicia transicional como motor de transformación en Colombia* (Policy Brief 6). Bogotá: Instituto Colombo-Alemán para la Paz – Capaz.
- Gobierno Nacional de la República de Colombia y Las Farc-EP. 2016. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Jurisdicción Especial para la Paz. Acceso el 15 de agosto de 2025: <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>
- Gómez, Gabriel. 2013. «Justicia Transicional desde abajo: Un marco teórico constructivista crítico para el análisis de la experiencia colombiana». *Coherencia* 10 (19): 137-166.
- Gutiérrez, Carlos. 2020. «La lucha contra el olvido de las madres de ‘falsos positivos’ de Soacha y Bogotá (Mafapo): Condiciones y formas de movilizar una memoria subterránea (2008-2018)» *Aletheia* 11 (21): e080. Doi: 10.24215/18533701e080
- León, Gina C. 2013. «Entre el presentismo y la historicidad de la reivindicación social afrocolombiana. Análisis sobre el uso de la memoria colectiva en la asociación de afrocolombianos desplazados (AFRODES)». *Tabula Rasa* 18: 167-185. Acceso el 10 de agosto de 2025: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39629177007>

- Lundy, Patricia y Marc McGovern. 2008. «The Role of the Community in Participatory Justice». In *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*, edited by Kieran McEvoy & Lorna McGregor 99-120. Oxford: Hart Publishing.
- Mani, Rama. 2008. «Dilemmas of Expanding Transitional Justice or Forging the Nexus between Transitional Justice and Development». *International Journal of Transitional Justice* 2 (3): 253–265. Doi: 10.1093/ijtj/ijn030
- McEvoy, Kieran. 2008. «Letting go of Legalism: Developing a ‘Thicker’ Version of Transitional Justice». In *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*, edited by Kieran McEvoy & Lorna McGregor 15-46. Oxford: Hart Publishing.
- McEvoy, Kieran y Lorna McGregor, eds. 2008. *Transitional Justice from below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*. Oxford: Hart Publishing.
- Nagy, Rosemary. 2008. «Transitional Justice as Global Project: Critical Reflections». *Third World Quarterly* 29 (2): 275–289.
- O’Brien, Jena. 2023. *Seis años de implementación del acuerdo final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. University of Notre Dame. Doi: 10.7274/k3569310832
- ONU. 2024. *Misión de verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del secretario general*. Acceso el 25 de mayo de 2025: https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2506612.pdf.
- Reyes, Alejandro. 2009. *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Rodríguez, Miguel y Jimena Bohórquez. 2025. *Parcerías por y para la paz. Sistematización de experiencias de trabajo social desde la descolonialidad*. Bogotá: Fundación Universitaria Monserrate.
- Salvioli, Fabián. 2024. *Informe del relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición: visita a Colombia*. ONU: Consejo de Derechos Humanos. Acceso el 21 de mayo de 2025: <https://www.ohchr.org/es/documents/country-reports/ahrc5750-add1-visit-colombia-report-special-rapporteur-promotion-truth>.
- Teitel, Ruti. 2003. «Genealogía de la Justicia Transicional». *Harvard Human Rights Journal* 16: 69-94.
- Teitel, Ruti. 1997. «Transitional jurisprudence: the role of law in political transformation». *The Yale Law Journal Company* 106 (7): 2009-2080.
- Uprimny, Rodrigo y M^a Paula Saffón. 2005. «Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades». En *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*, editado por Angélica Rettberg 211-232. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Uprimny, Rodrigo y M^a Paula Saffón. 2006. *Justicia Transicional sin transición*. Bogotá: Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Uprimny, Rodrigo y Nelson Sánchez. 2009. «Sobre el concepto de justicia transicional desde abajo. Entrevista con el profesor Harry Mika». En *Reparar en Colombia: Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*, editado por Catalina Díaz Gómez, Nelson Sánchez y Rodrigo Uprimny 227-246. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia

Transicional DeJusticia. Acceso el 1 de septiembre de 2025: <https://www.dejusticia.org/publication/reparar-en-colombia-los-dilemas-en-contextos-de-conflicto-pobreza-y-exclusion/>

Valencia, Germán. 2018. «El posconflicto colombiano es centralista y no territorial como se prometió», *Estudios Políticos* 53: 9-15.

Transitional justice doused in restorative promises: new horizons or old quicksand? A critique of the restorative justice hype promoted by Colombia's Special Jurisdiction for Peace

Justicia transicional impregnada de promesas restaurativas:
¿nuevos horizontes o paraje fangoso ya conocido?
Una crítica a la exaltación de la justicia restaurativa promovida por la
Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia

Michael Reed Hurtado 

Guernica 37 Centre / Georgetown University. USA

michaelr@guernicacentre.org

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3224-8898>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3400>

Submission date: 10.03.2025

Approval date: 30.09.2025

E-published: December 2025

Citation / Cómo citar: Reed, Michael. 2025. «Transitional justice doused in restorative promises: new horizons or old quicksand?». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 199-224. <https://doi.org/10.18543/djhr.3400>

Summary: Introduction. 1. Restorative Justice: a practice that needs to be grounded and that demands humility. 2. Projecting demanding voices. 3. Power dynamics and who benefits from restorative approach in the JEP. 4. Governmentality through moralization. 5. Restorative justice clashes with legal culture and forms of law. 6. Restorative measures should relate to the damage caused and be an expression of concrete recognition; in the JEP, they are not! 7. Personal life: beyond the role as a victim in a legal hearing. A word in conclusion: much-a-do about restoration, what about justice? Bibliography.

Abstract: The promise of restorative justice (RJ) in Colombia's transitional justice (TJ) mechanisms is often framed as a novel paradigm producing remarkable results. Yet, a significant gap exists between rhetoric and practice. Persons seeking justice for gross violations express concern that RJ primarily benefits perpetrators rather than victims. This paper contrasts the promises promoted by Colombia's Special Jurisdiction for Peace (JEP) with scholarly RJ literature and the experiences of victims' families. It critiques the JEP's use of

RJ, emphasizing that restorative approaches are neither new to TJ nor intended to be celebrated uncritically. Experts stress humility and restraint in RJ practice, while the JEP actively promotes its model as a global legacy. Drawing on the voices of Colombians whose relatives were executed by the Colombian Army, this paper highlights how RJ practices shape the experiences of those persons seeking justice and underscores the risks of misusing restorative paradigms in pursuing TJ.

Keywords: restorative justice, transitional justice, Colombia, victims, critical studies.

Resumen: El uso de la justicia restaurativa (JR) en los mecanismos de justicia transicional en Colombia suele presentarse como un paradigma innovador con resultados notables. Sin embargo, persiste una brecha entre la retórica institucional y la práctica. Quienes reclaman justicia ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) señalan que la JR parece beneficiar más a los perpetradores que a las víctimas. Este artículo contrasta los discursos de la JEP con la literatura académica sobre JR y con las experiencias de familiares de víctimas. Se plantea una crítica al uso de la JR por la JEP, subrayando que este enfoque no es tan novedoso en contextos transicionales ni deben celebrarse de manera acrítica. A partir de los testimonios de familiares de personas ejecutadas extrajudicialmente por el Ejército, se analiza cómo el uso la apelación a las prácticas restaurativas inciden en sus percepciones de justicia y se advierten algunos riesgos inherentes a la instrumentalización de la JR.

Palabras clave: justicia restaurativa, justicia transicional, Colombia, víctimas, estudios críticos.

Introduction

The promise of restorative justice (RJ) in the implementation of transitional justice (TJ) mechanisms in Colombia appears to be spreading rapidly. RJ is being floated around in the Colombian TJ field as a new paradigm of justice that serves to reinvigorate the lofty goals of the Special Jurisdiction for Peace (known as the JEP, the Spanish acronym for the *Jurisdicción Especial para la Paz*). The JEP encompasses a complex set of judicial chambers in charge of the criminal accountability leg of the transitional justice scheme derived from the 2016 peace deal with one of the guerrilla groups in Colombia.

Given its complexity and novelty within the TJ field, the JEP has generated a substantial body of academic commentary. Much of the early literature focused on normative aspirations and institutional design, either because the JEP was still on paper, only beginning its operations, or because authors deliberately prioritized conceptual frameworks over practice. From the outset, the JEP has attracted considerable praise—some warranted, some overstated. Its ambitious mandate and the technical and discursive capacity of Colombian lawyers and professionals, amongst other factors, produce undeniable global interest. Much of the existing scholarship has not interrogated concrete results, nor sufficiently scrutinized the adequacy of the mechanism to deliver on its wide-ranging claims. More recent research, including work engaging with victims' perspectives, suggests that partial outcomes remain tenuous and difficult to assess (Figari and Vargas 2024; Mayans *et al.* 2023; García Espinosa 2023). Nearly a decade after the 2016 Peace Agreement, the JEP has not yet issued its first criminal judgment. The special court, its judges, and academic commentators have highlighted important achievements; some recent publications present both positive and critical perspectives (JEP 2025; Michalowski 2024; Sarkin and Pereira 2023; Valencia and Molano 2023; Ambos and Peters 2022). This article does not attempt to evaluate this broader literature or adjudicate the overall success of the JEP. Instead, it narrows the focus to a single dimension: the restorative claims advanced by the JEP and how they are experienced by a particular group of persons who are claiming justice. This contribution is not intended to produce generalizable results, nor to dismiss the potential of restorative practices, but rather to critically illuminate aspects of the restorative rhetoric that remain far less convincing when viewed from the perspective of those directly affected.

The RJ drive at the JEP could remain a provincial stream added to the medley of partial justice-seeking attempts in the war-torn country.¹ However, the JEP's restorative approach to justice is being packaged as a legacy and advertised in global accountability circles as a model to deliver justice in future transitional settings (JEP 2024c; Interview with Vidal 2025). For this reason, alone, other voices —other than that of the promoters of the supposedly unique paradigm— should enter the debate. I attempt to contribute to that purpose by reflecting critically on this experience in Colombia, and by gathering and organizing the testimonies of a group of people who, against all odds, power dynamics and the passage of time, are still demanding justice for heinous crimes committed against their family members by the Colombia military 15 or 20 years ago. They are now the subjects of the restorative tactics that are presented as novel. Their voices and experiences motivate and structure this critique.

Though RJ is being presented as a fresh ingredient in Colombia's TJ practice, the convergence of the two fields is not new (Ward and Langlands 2008 or Woolford 2009, 72-74). It seems that the current hype is riding the wave of a lot of forgetting about past warnings and unfulfilled promises. Scholars and proponents have underscored the shared values and practices by both banners, in the quest to achieve (some sort of) accountability and to make a community whole again (or at least functional), after experiencing troubles, harms or violations.² As an empirical field, RJ practices can inform the way responses to malfeasance and community conflicts are addressed in

¹ Colombia has promoted several official truth-seeking mechanisms since the 1960s; it has also frequently used amnesties and incentive-driven criminal justice schemes to promote demobilizations and collaboration with judicial authorities. Furthermore, it has been toying with TJ-language and put in motion TJ mechanisms since the early 2000s, with the demobilization of some paramilitary groups. Colombia's record in seeking justice is marked by fragmentation and partiality; the current efforts in relation to the FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) are not any different. The country's history reveals a pattern of bits-and-pieces of peace deals and justice efforts; all significant and important, but partial.

² Consider, for example, the 2012 volume of the International Criminal Law Review that contains the papers shared in a 2011 international conference on the interplay between both fields of practice (Doak and O'Mahony, eds. 2012) or warnings issued by Ward and Langlands (2008) in their text on convergences and divergences of RJ and human rights offending. More recently, Aertsen and Pali (2017) gathered a series of authors to work at the intersections of RJ and critical social theory; notably, Lode Walgrave (Aertsen and Pali, eds 2017: 95-110) succinctly underscored the flaws with the misuse of RJ and, given the absence of evidence to support promises of positive results, calls to "dim the expectations."

specific communities. It has also been suggested that RJ practices can act as a catalyst in transitional settings through the creation of new community bonds or strengthening existing ones. These practices may also be used to reinforce the participatory potential of TJ mechanisms by including actors who have traditionally felt alienated from established legal processes and institutions. Both findings are nuanced and, when grounded, should be explored. But this cautious approach is far from the ambitious claims made by various JEP spokespersons that present the restorative paradigm as the new successful formula to addressing heinous crimes.

For example, Roberto Vidal, the Chief Justice of the JEP, expressed in May 2024, during an International Conference on “Restorative Transitional Justice: Healing, Transformation and Peacebuilding,” that the magistrates of that court system are demonstrating “immense creativity,” and “are building very contemporary technologies of social intervention” that seek to make a transition towards peace and consolidate democracy through restorative justice (JEP 2024 c). He declared that the JEP is moving forward like no other mechanism, based on a trial-and-error system. Though, he recognizes that this approach poses a huge risk, he declares to be hopeful and promotes the legacy of this effort, though results are far from materializing.

The JEP is nowhere near the end of its mandate; in fact, though it is over six years into its jurisdictional role it has not reached a single conviction or sentence. And, yet the restorative approach is already being presented as its legacy. The complexity of the quest and the obstacles that the JEP has faced in achieving any sense of justice would advise the use of less pomp in public circles. However, far from the needed caution and humility, the JEP purports to be taking giant leaps, achieving grandiloquent goals and professing restorative justice within the framework of its labyrinthine formal and judicial structure, which only gets more tortuous with the passage of time. The pathway from promise to realization is long, windy and thorny; and good intentions are not enough to move rhetoric into practice.

Legal discourses and JEP decisions are adorned with the RJ rhetoric (JEP 2024a, 36-46): everything sounds pristine, harmonious and restorative! But language is elusive, and justice is not experienced through promises and exaltations. Justice must be experienced. There are important voices, precisely those of people who have suffered violence, persons who the JEP supposedly places at the center of their action, who do not share the restorative aspiration.

Colombia toyed unsuccessfully with restorative notions in the context of the demobilization of paramilitary groups, in the early 2000s

(Saffon and Uprimny 2006; Lyons and Reed 2010; and Firchow 2017). On the global scale, international scholarship heeded heavy warnings about the misuse of conventional RJ to address trauma and suffering resulting from mass atrocities (Doak and O'Mahony, 2012: 305-311). In addition to underscoring the haziness, ambiguities and obfuscation of RJ (including its theory, practice and rhetoric), Clamp and Doak (2012, 346) alerted that "(t)he portability of concepts developed in the context of 'ordinary' criminology' and criminal law generally to human rights violations and other serious acts committed in the course of civil conflict is questionable". Moreover, they cautioned that "restorative justice has also become a victim of its own success, in that the concept has come to be co-opted and construed in so many different ways so as to become virtually meaningless" (Clamp and Doak 2012, 359). As is evident from these observations, the admonitions about the slippery nature of restorative promises in addressing atrocity crimes have been aired loud and clear for over a couple of decades.

Warnings should not be equated with defeatism or to the notion of "nothing works". The pursuit of justice is inherently complex and requires a reflexive approach. Identifying risks and articulating criticisms serve several purposes, including: ensure that we do no harm, prevent repetition of past mistakes, and ensure continual reflection and adjustment to serve the interests of those who seek justice. Such cautions also function as a safeguard against collective amnesia, which often proves more consequential than remembrance. Past warnings or criticism should prevent us from re-launching well-meaning-but-ill-equipped mechanisms or recycling fads that sound good but eventually fail in practice.

RJ practices should have a role in most societies to address some injustices and wrongdoings; but their use needs to be localized and rooted in community approaches. That RJ has worked in addressing an outburst of school violence in a particular northeastern community of Canada does not mean that RJ will work in addressing executions committed systematically by the Colombian Army throughout the country. The nature of the offending, context, dynamics and structures, amongst other factors, matter in claiming, doing and experiencing justice. Furthermore, that RJ language is imported into a formal judicial structure does not wondrously alter the nature or the logic of a jurisdictional initiative structured by criminal law. RJ practices can likely benefit some judicial procedures; but RJ approaches are not always appropriate, and they do not substitute the administration of justice by the state.

Given that the use of RJ by the JEP is the subject of this critique, it is necessary to establish a basic frame of reference for what is meant by restorative justice. Thus, in the first section, a cursory review of what is RJ, according to its proponents, is offered. Based on this review, as will be highlighted, the problem is not so much with the RJ paradigm itself, but rather with the way the JEP is misusing RJ.³ In the second section, the voices of a small group of persons claiming justice in the JEP are introduced. My elaboration of this critique was motivated by interviews that I conducted with a group of persons who are seeking justice for violations attributed to the Colombian military.⁴ Their experiences and opinions—partial and biased as they may be—guide my reflections. Subjectivity matters, particularly under the guise of restorative approaches. Following, in sections three through seven, five thematic blocks are used to summarily illustrate the misuse of RJ by the JEP, including the use of RJ to moralize or control the demands of the persons claiming justice, its transplantation to formal judicial proceedings, and disregard for the great asymmetries of power amongst the participants in the proceedings. Each thematic block is developed in snippet form, to generate reflection of the many ways the restorative promise is being misused or abused. Finally, I offer a word in conclusion, emphasizing the importance of leaving all rhetoric aside and exploring viable routes that will satisfy a meaningful sense of justice to be experienced by the persons who have been harmed and are demanding justice.

³ The critical approach adopted in these reflections is not aimed at criticizing RJ and its use in community settings; if pressed on the matter, I would likely support localized RJ responses to many problems and conflicts that are regularly criminalized. Throughout my work, I have noted the negative effects in Latin American contexts of overcriminalization of wrongdoing, the selectivity of criminal law, and the damage caused by prisons. I take an alternative to the application of criminal law seriously.

The critical approach reflected in this article concentrates on the (mis)use of the restorative paradigm to respond to abominable offenses, by a judicial body, in a context in which power and violent dynamics continue to unduly weigh on the people claiming justice.

⁴ My research employed a qualitative design, focusing on intersubjective accounts of how the JEP's restorative promises are experienced by persons who are claiming justice for their family member who was executed. The sample was purposive but functioned as a convenience sample, facilitated through lawyers representing victims before the JEP who suggested potential participants. From these contacts, I conducted twelve semi-structured interviews, intentionally seeking representation from different regions of Colombia. The aim is not to generalize but to document subjective perspectives, experiences, and motivations of individuals formally recognized as "victims" within the JEP process. All interviews were recorded to ensure accuracy and to capture the depth of participants' narratives.

1. **Restorative Justice: a practice that needs to be grounded and that demands humility**

Talk of restorative justice often eludes definitions. The notion appeals to intuitive understandings, often invoking moral and religious (personal) preferences. Since it appeals to instinct, common sense and predispositions, people talk freely and pursue goals they believe to be “restorative.” The notion can be accommodated to serve as a qualifier, a verb or a noun (restorative, restore and restoration, correspondingly) and, thus, its use expands. Language is sloppily used: restoration is equated with restitution, atonement, healing, reparation or reconciliation.

The word ‘restore’ is full ambivalence; it can mean the action or effect of returning to a previous situation—a sense according to which “restoring the damage”, which is often said, is confusing and probably wrong. Restore can also mean fixing a damaged thing, giving it a new appearance—which may make more sense, but is still problematic. If you think about it, the popular phrase “restoring the damage” continues to be an elusive catchphrase. In relation to extreme damage or harm, it is probably void of meaning. All the persons with whom I spoke insisted that the harms caused were incommensurable and that these could not be undone or fixed. Their assertions and feelings should not be ignored; for example, a mother of one of the executed youths stated: “Nothing you do can bring my son back to life.” Another said: “There is nothing in this world that can restore the damage they committed. There is not; really, there isn’t.” This feeling was unanimously expressed by all persons interviewed.

Howard Zehr (2023), one of the promoters of RJ, says that ambiguity is one of the most powerful qualities of ‘restorative justice’. He says that it activates people’s common sense and makes it easier for everyone (without being specialists) to get involved in the debate. However, he warns that this quality also represents a risk factor, as it allows personal and subjective notions to be incorporated and impose solutions that are far from fair.

Zehr and other RJ practitioners insist, again and again, that ‘restorative justice’ is not a special form of justice, but is the term used to describe practices that can be incorporated in different ways and forms to address the harms generated by different conflicts and social transgressions, favoring dialogue as a means of resolution (Zehr and Toews, eds. 2004).

Proponents insist that RJ is a practice that must be rooted in communities—it should not be conceived as an external or formal

process. The practice of RJ should emerge from below, from the community level, to address the harms experienced by individuals and communities, and to mend the relationships between people and the trust amongst community members. The process should lead to a shared understanding of the damage and its scope. The process should explore the obligations of those persons who harmed and put in motion mechanisms that allow the community's balance to be restored, as the harms are progressively repaired or mitigated by those who have harmed. Proponents stress the importance of engaging the obligation and responsibility of those who have harmed (Zehr 2023).

In the process, different mechanisms are used that favor dialogue and promote the participation and commitment of all those affected and involved in the matter. Zehr (2023) and others (Aerssen and Pali 2017) emphasize that restorative justice practices are wide-ranging—they include community circles, mediations between offended and offenders, and conferences between families and specific communities (such as educational communities or neighborhoods). The repertoire of practices is ample, and approaches are changing. The tool kit approach is not recommended; practitioners insist that attention should be placed on the embeddedness (social roots) of the tools in particular communities and their adequacy and effectiveness in resolving conflicts, re-establishing social relations and addressing damages.

The most successful practices have taken place in specific communities (at the micro level), and in societies that are much less violent and conflictive than Colombia's, such as Canadian and New Zealander communities (Woolford 2009). Where evaluated, restorative justice outcomes are inconclusive (Pavlich 2005). The best practices are recorded in small-scale programs, in which the involvement of an affected community is guaranteed, there is closeness in the exchange between the offended and the offenders, and very concrete and grounded goals are established (such as that the people affected by the harm have a framework that allows them to understand what happened) (Aertsen and Pali 2017).

Andrew Woolford (2009, 76-82) reviewed qualitative and quantitative evaluations of experiences with restorative justice and noted that the appraisals made by offenders are more positive than those made by people who have been harmed. His review also highlights that these practices do not take place as a substitute for formal punitive justice, but as a complement. That is, restorative practices complement and help give a robust sense of justice in cases where criminal sanctions are in place.

In relation to the proclaimed benefits to communities, the results are simply not clear. In contexts of massive human rights violations in which the RJ paradigm has been used to address harm and suffering, several scholars warn that beyond a small circle of people who engage in the specific events and rituals, communities that do not “take” the bait of “quasi-religious philosophy” end up dissatisfied; and that “compulsory compassion” does not yield restoration or any sort of justice (Wilson 2001; Acorn 2004; Mamdani 2000).

In his lectures, Zehr (2019) is particularly careful to claim successes and warns that the practice of RJ raises more questions and doubts than answers. As others, he underscores that ‘restorative’ justice is not opposed to ‘retributive’ justice but complements it. When pressed about the need for criminal punishment, he states that he cannot seriously envision, in the societies in which we live, a world without prisons to resolve cases that cannot be addressed by restorative practices—although, consistently and coherently, emphasizes the need to rationalize the use of prisons (Zehr 2019). The complementarity of the different values goes hand in hand with the multidimensional nature of justice. In other words, justice is a concept composed of various values, including retributive, distributive, restorative, corrective, and compensatory, amongst others. There is no fixed formula and the balance is mobile: for example, the demand for justice can be (more or less) retributive or corrective, depending on changing circumstances. Each of the values adds something, but no value encapsulates all that is just.

Finally, Zehr (2019) makes a fundamental warning: “You can follow the principles (of restorative justice) and still do some terrible things” if certain values are not respected, including respect, responsibility, and relationships (the re-establishment of a balanced relational framework). If only his humility had some echo in those who present the ‘restorative’ paradigm as a magic potion to do justice in Colombia. Now, I turn the persons who stimulated these reflections.

2. Projecting demanding voices

Between April and May 2024, I conducted a series of interviews with a dozen persons who are demanding justice for the murders of their relatives committed by members of the Colombian Army.⁵ All the

⁵ The JEP estimates that the Colombian Army committed over 6,000 of these executions and presented them as Kills-In-Action (KIAs) to increase their effectiveness statistics. These sham-KIAs engage the responsibility of civilian and military commanders

persons interviewed⁶ participate in the JEP in different ways, after having sought justice for these crimes for years in the ordinary justice system.

I reproduce their voices, giving them different names for protection, to make known their experiences in relation to the promises of RJ. As underscored in the introduction, I am working with a purposive and convenience sample that is deeply particular. Any type of generalization appears contrary to the very nature of RJ methods. I have used only excerpts of extensive interviews that I conducted. I leave out vivid and intimate details of their lives, to avoid identification. Their experiences are privileged and should matter; they forever changed my perceptions.

All the persons I interviewed, want to act in a dignified way. After years of experiencing grievances, injustice and denials about what happened, they continue to seek official acknowledgement of wrongdoing and want their loved ones to be remembered, to matter. To varying degrees and in various ways, they all deal with trauma, frustration and feelings of rage. They all have very robust ideas and experiences of what is just and unjust.

The interviews reveal them as complex human beings —like all of us. Violent events and multifarious harms have tainted their lives; however, in the present, marked by the passage of time since the original victimization, they strongly express that they are much more than victims and that their lives are not contained by that role that society and state institutions, such as the JEP, assign to them. They all have a sense of the past, a present and a future that is not limited to being victims of something or someone. For example, Doris, an urban woman about 60-years-old, with a warrior spirit and a critical read of many social problems, who seeks justice for the disappearance and murder of her son by the military, told me: “I am outraged by the word victim, because it is as if they were saying to you: ‘Oh, you poor thing, you lost your son’. So, they want you to be quiet, ‘You have to do what we are going to teach you’.”

Her words illustrate one of the less visible problems of the supposed virtue of classifying persons as victims: when people who have been victimized are labeled as victims that role becomes totalizing —annulling other dimensions of their lives— and regulating what is

and the organizational responsibility of the Colombian Army (Reed 2016). Denial continues to weigh heavily over this pattern of violence.

⁶ See note 4 *supra*, providing a brief description of purposive and convenience sampling, and methods used.

expected of them. The victim-notion is projected as an ideal-type that tames and governs the behavior of a very diverse group of people and assigns them a homogeneous role (Mutua 2001, 203-204). There is nothing wrong with acknowledging that a person has been a victim of a crime or a violation; the problems arise out of the labeling and totalizing process that drains other identities from the personal experience and imposes an expected social role. The social and institutional projections tied to the victim-label are weighty, for example: "victims" are expected to be fragile, sad and passive; they are assumed to need saving; and "good" victims are willing to forgive.

Some of the persons I spoke to insisted that, although there is a lot of talk about "the participation of victims," those instances of participation do not respond to their needs or interests. For example, Antonio, a thirty-something-year-old peasant who has been looking for 20 years to find out why the Colombian Army killed his father, said, in a calm and melodic voice: "perhaps my voice is not heard because I am a simple peasant. They concentrate on what they think is supportive (...) but, sometimes, their action is unfocused. They should really consult more with victims. They decide what we need and don't really ask what we want or need. They should listen more...". Of all the people I spoke to, Antonio is the person who places the most hope in restorative promises, but even so, he expressed that his opinions were not properly considered.

In the following sections, I weave the testimonies of these persons claiming justice in Colombia. Their voices ground my critique and provide a specific perspective of the experience of "victims" subjected to the restorative practices of the JEP.

3. Power dynamics and who benefits from restorative approach in the JEP

RJ was conceived, in part, as a means to respond to the unfairness of the criminal justice system. In its origins, RJ is a practice that seeks to respond to the damage generated by offending conduct whilst seeking to avoid criminal treatment, since criminal justice has proven to be inadequate at addressing harms and has deepened discrimination and further damaged some sectors of the population, for example, poor young persons who are part of discriminated groups. RJ is intended to aid offenders (who are themselves socially vulnerable and regularly criminalized) recognize wrongdoing, assume responsibility and prevent future malfeasance.

In the context of the JEP and, particularly, in the case of commanders who benefited from the executions systematically

committed by members of the Colombian Army, neither social vulnerability nor the disproportionate application of criminal law against them characterize their social or power standing in society. On the contrary, they are protected by power and shielded *de jure* and *de facto* by various forms of impunity.

The use of restorative rhetoric and practice that the JEP is applying to these powerful offenders is inappropriate. A framework of action that was developed in contexts of combating poverty, reducing social vulnerabilities, community promotion initiatives, and strengthening informal justice tools is being transferred without much reflection to a formal scenario that is judicial, that must apply criminal law, and that must judge powerful people (high-ranking officers of the Colombian Army), who continue to be protected by political and military elites and even by the military organization (Reed 2024).

Both Woolford (2009) and Pavlich (2005) have alerted us to some of the risks involved in this type of transplantation, full of imitation of language and forms, but lacking social meaning or community roots. They highlight that if power dynamics are not addressed and processes of discrimination and subordination are not neutralized, restorative practices (such as dialogue circles, mediated exchanges between offenders and offended, or conferences with all stakeholders) do not have the desired effects and can, in fact, reinforce unjust relationships.

Moreover, the imbalances of power observed 'within' the group of offenders subjected to the JEP are extraordinary and are also contrary to a basic premise of RJ: working outside of power relations and subordination. For those not familiar with martial culture, consider the following illustrations: a colonel, no matter how retired he might be, is a superior to any soldier (or captain or major, for that matter); the rank and class differences between officers and non-commissioned officers delineate indissoluble barriers; a soldier is always considered an "order-follower;" and the *esprit de corps* of the military organization reaches beyond active duty. All these factors, and others of the military total institution, determine the behavior of those military men who appear or are called to depose before the JEP (*comparecientes*). These dynamics, internal to the offender groupings, necessarily corrupt any restorative intent the JEP might have. There may be extraordinary cases of humanity in any one group, but they are exceptions, not the norm.

Lastly and most significantly, the disparity of power between the officers responsible for the executions and the people demanding justice for the murders of their relatives was extreme at the time of the events and continues to be so. Nothing has changed! What is worse: many of these people feel that the restorative cloak that the JEP has

put on justice is not for them, but rather for the perpetrators. They feel the JEP is placing the interests of the officers above theirs.

Matilde, a 40-year-old woman from the oriental plains of Colombia, after narrating in full detail all the steps she took over a decade to find out what happened to two of her relatives who were executed by the Army, exposes the imbalance of power with the military officers and the unfairness of the JEP. She expressed: "All this is to manipulate us, to use us. They use us for the benefit of the perpetrators. We are the ones who have to be there (at the JEP) and suffer, so that the perpetrators can get away with it. We, the victims, have not felt any benefit towards us; all benefits have been for them." In a latter part of the interview, she situated herself in the shoes of the perpetrators and clinched: "It can't be that I confess to being a murderer, that I killed some persons and that's it," her voice was silenced by anger and sadness. Her feeling that the killers and the Army are getting away murder without activating consequential forms of accountability was shared by everyone I interviewed.

4. Governmentality through moralization

As Zehr (2019) and other scholars (Pavlich 2005; Walgrave 2017) warn, restorative justice practices have the potential to undermine the persons who have been harmed. One of the risks, particularly documented by Pavlich, is that the RJ framework can be used to "govern" how people should behave, especially those with less power (2005, 43-64). As the aspiration is to change the way people regularly behave in the face of harm, practices can be used to control human behavior, favoring certain attitudes and discouraging others. The RJ framework lends itself to order claimants' behaviors. Gina, a woman from Boyacá who has been pursuing justice for her husband's execution for almost two decades, illustrates this manifestation: "They (the JEP) want us to walk where they want us to walk." Contrary to the predicated "centrality of the victims," the JEP pretends to control the way persons who have been victimized should behave and govern how they tackle conflicts and harms.

Some of the persons who have participated in the restorative practices that the JEP implements, such as private conferences with confessed perpetrators, say that they are directed to talk only about the positive aspects of the process and that if they do not behave as instructed, the JEP excludes or marginalizes them. Luciana, a young woman from the Atlantic Coast, tells me that every time she is going

to say something, there is always a comment like “oh, and now what else does this *girl* want?” Luciana is an avid college student; she grew up not knowing what had happened to her father, who was executed by soldiers and presented as a death-in-combat by the Colombian Army. Luciana wants to “be aware” of what happened and demands justice for her father’s murder. She sounds like a lawyer, though she is not studying law. With a jovial voice and speaking swiftly, she sentenced: “Dissenting voices are silenced. For example, they will tell me: ‘what you are saying is okay, but let’s listen to someone else,’ and they will turn to someone who will speak about forgiveness.” Her reproof of how strong voices are stifled and how certain expressions are favored over others shows how restorative forms are used to condition and govern what people demanding justice can say.

In addition, Luciana draws attention to how moralism is used as a disciplinary framework. She says that the persons who participate in the public sessions are instructed to show a positive and nuanced version of what takes place in the private exchanges with the perpetrators. She is not convinced by the emphasis on the positive-side-of-things and affirms: “we must talk about what’s not pretty. That, too, must be discussed; it must be shown. (Our expressions) can’t be limited the beautiful and the restorative. Why don’t we show the cruelty of the testimonies? No, we must show the pretty side of things so that the perpetrators are encouraged to talk. That can’t be! The armed conflict was not a pretty thing.”

There are some people who have broken with the JEP, precisely because they feel they are being controlled by the JEP. One woman with whom I spoke manifested: “I feel a lot of pain and a lot of sadness for the people who are being used for these cases (in the JEP). Personally, I don’t lend myself to anyone manipulating the way I think.”

All the people interviewed stated that they feel the weight on them to fulfill the restorative aspirations that the JEP teaches them. This transfer of responsibility may be causing greater damage and, undoubtedly, reproduces social relations marked by power and evidences a moralizing control of how people who have been victimized should behave.

5. Restorative justice clashes with legal culture and forms of law

The practice of restorative justice is not intended for formal judicial settings. RJ is, precisely, an alternative or a complementary response to formal justice. Moreover, the fact that RJ is integrated into the JEP’s

practice can conflict with its other functions, as it restorative goals generate tensions and self-interest in the cases that should be resolved through the application of criminal law. The realization of criminal justice clashes with restorative purposes. "Restoration and justice are in themselves both virtuous ends, but the reality of many cases is that they cannot be pursued together. Only in aspirational language do restoration and justice exist without getting in each other's way" (Pemberton and Aarten 2017, 323).

As the JEP assumes multiple roles, including investigator and judge of egregious behavior, mediator or facilitator in restorative practices, and "defender of victims" but promoter of perpetrator confessions, tensions and conflicts become apparent. As the JEP becomes a party in the dynamic, it acts to defend its interests but is also in charge of regulating behavior of others and resolving cases.

Evaluations of RJ programs in other parts of the world where authorities have been more involved highlight an unintended effect: the interests of officials and official entities enter the restorative resolution equation (Pavlich 2005, 16-17 and Woolford 2009, 76-82). This interest may entail a distortion to the extent that the official entity seeks to demonstrate the efficiency of its action, leaving aside the attainment of restorative effects or achieving criminal convictions in cases of complex offending. Official involvement can also favor the adoption of management indicators that demonstrate success in procedures, or count the number of people served, over indicators of social impact.

Moreover, the practice of RJ requires flexibility and informality, but the administration of justice is formal and governed by rigid procedural frameworks. That mix leads to contradictions between the informality of out-of-court sessions where things are said and happen without consequences, and hearings that are governed by law and require lawyers.

Additionally, the habits of officers of the court (clerks and judges, trained lawyers) are not aligned with restorative practices. The testimony offered by Matilde, a forty-something-year-old woman from eastern Colombia, illustrates this point: "Some people in the JEP understand the pain that we are experiencing and respond appropriately to the situations that arise. But there are others who are driven by the coldness of getting on with business, applying the law, using that inhumane veil. For example, there's a lawyer in the JEP who says, 'Why are you crying? Just let things go. The important thing here is that they (the perpetrators) speak up'."

Similarly, Gina, who's specific case was not prioritized by the JEP to follow the confessional track is trying to get answers from magistrates

in charge of addressing the residual caseload, which is immense. As she seeks clarification of her case, left unresolved by the soldiers' confessions, she finds that the legal pathways are inflexible, and the JEP's need to resolve the legal situation of perpetrators is at odds with her interests. She recalls a magistrate telling her that: "the laws and rules had been established (...) so there was nothing that could be done (to address her questions)." The judge, then, recommended that "it was better for her to let go of the baggage (apparently alluding to her trauma and her interest in finding the truth), so that she could walk calmly, lightly, because it was likely that the soldier who had murdered her family member would no longer remember the incident."

These narrated experiences illustrate the difficulties in materializing the restorative purposes through legal proceedings; additionally, they show how far from restorative aspirations, legal practice can, in fact, be an additional source of victimization.

6. Restorative measures should relate to the damage caused and be an expression of concrete recognition; in the JEP, they are not!

The JEP launched in early 2024 something it calls the "Restorative System." It is described as "an effort that, based on Restorative Justice, will ensure the implementation of projects that incorporate works, creations and activities with restorative and reparative content that must be carried out by the *comparecientes* (the persons who appear before the JEP) who have provided truth and who have acknowledged responsibility for the serious crimes committed during the armed conflict" (JEP 2023b).

According to statements by the JEP's Chief Justice Vidal and public communications by the JEP about these "restorative projects," all offenders will converge, without distinction and with no specific relation to the damages or the confessed criminal conduct. "Both members of the security forces and members of the former FARC-EP guerrillas will be working (on these projects)" (JEP 2024c). So, the criteria that have been deemed essential for restorative initiatives to work—including, ensuring differentiation based on type and extent of damages and a direct link between measures adopted and the transgression dynamics, or linking restorative actions with specific communities and people who were harmed—are openly being abandoned by the JEP.

According to this logic, and with respect to restorative measures envisaged in the case concerning extrajudicial executions committed by the Colombian Army (known as Case 003 in the JEP), the projects will involve dozens of soldiers and non-commissioned officers who have plead guilty, along with a small number of officers who have acknowledged responsibility in various regional contexts. The group selected to stand in as “the most responsible” culprits remains very limited compared to the broader universe of individuals implicated in the offending pattern. The fate of the hundreds (if not thousands) who exit the justice scheme via the back door provided by the exceptional chamber tasked with “resolving legal situations” (*Sala de definición de situaciones jurídicas*) of those deemed to not be most responsible for the heinous killings remains uncertain (Colombia, *Ley estatutaria de la JEP, Ley no. 1957 de 2019*, art. 84). What is clear is that these individuals benefit from the system: at the very least, those previously convicted of murder by ordinary courts were set free after serving only five years in prison.

Many of the persons seeking justice for the death of their loved ones have complained that this group of persons was released without contributing to the reconstruction of events or the criminal dynamic. Gina, for example, stated: “I’m outraged that the JEP has several chambers, but they don’t compile and share the information. (...) The chamber that defines the legal situation of the soldiers (*la Sala de definición de situaciones jurídicas*) is a black hole. I’ve been begging for a long time for them to inform me what the man (that executed my husband) has told them, what he has contributed. (...) In fact, they have not confirmed whether he is under the jurisdiction of that chamber. No one says anything; no one confirms whether he is under their domain. Neither yeah nor nay. Nothing.” The contribution of these former soldiers in the restorative dynamic is uncertain. Significantly, this group is the most numerous: as mentioned before, the size is in the hundreds and even thousands of persons who are being “processed” in this “black hole,” as Gina describes it. The persons demanding justice do not have effective recourses in this Chamber of the JEP.

Let us return to the few visible perpetrators that are making their way through the more open confessionally-driven cases (handled by a lower chamber and a higher chamber for cases of acknowledgement of truth and responsibility). These individuals are supposed to actively participate in the restorative projects.

The national launch of the JEP’s Restorative System, “We must sow the future together,” was held on April 2, 2024, in the Usme locality

(to the south of Bogotá) was televised (JEP 2024 b). In addition to authorities, including the mayor of Bogotá and the JEP's Chief Justice, it featured three Army officers, two of them responsible for a litany of atrocities committed in Casanare. Absent, however, were the persons who were harmed and victimized by these military men in Casanaré.⁷ The event took place in the site of one of the restorative projects that the JEP calls "Sowing Life" (*Siembras de vida*). It is a tree-planting initiative with ecological content, which according to the official account, provides "a fertile ground in which actions sprout that contribute to restore and heal the damage caused to the victims of the armed conflict, the communities, the territory and society as a whole" (JEP 2024b). Rhetorical artifices aside, the project is disconnected from the offending pattern and the aggrieved communities; it jumbles up perpetrators of all types.

During the event, Henry William Torres Escalante, a colonel (at the time of the crimes) who has been declared responsible for dozens of aggravated homicides in Casanare, spoke on behalf of all those who will work on the project planting trees. He is referred to and speaks as if he continued to hold his official rank (retiring as a general). Reiterating restorative mantras, he thanked and congratulated everyone, and recognized the courage of the 48 soldiers who will work on this project as a second chance, "sowing hope so that the tragedy of war will not be repeated" (JEP 2024b). The applause of the audience followed—again, an audience that excluded the family members of those executed by his military unit. The language of the confessed perpetrators continued to reflect denial of the heinous acts. Another retired colonel responsible for executions in northeastern Colombia referred to the executed persons as "those people who died in those combats" (JEP 2024 b). His statement reiterates the denial that is at the core of the criminal practice committed under the color of law by the Colombian Army: the production of sham kills-in-action by executing persons, simulating combats and using them for the body count.

Doris, the mother of a young man assassinated in the northeastern region of Colombia, was, also, not invited to the ceremony. In relation to this project, she manifested: "The methods that the JEP is using for restoration are shameful. They order the soldiers who murdered my son to plant flowers, to water them and that is supposed to be restoration! It can't be."

⁷ I confirmed through a direct interview (on August 2024) that they were not invited, though they are organized in an association that is in constant contact with the JEP.

Luciana, now a university student, remembers her father and states that she can contemplate the possibility of some projects serving as a type of sanction, but that they would have to be linked to the recognition of what happened and respond to special conditions. Reflecting on the announcement made by the JEP that development projects were going to be used to restore persons who had been victimized, she stated: "The idea that we are all the same and that the construction of a road serves us all" is far from the recognition we are demanding. She considers that the forestry project goes against their dignity as family members; she explains: "It can't be that they're going to plant trees all over Colombia and put a plaque on them that says the name of the victim, and that's it. So: the tree has (my dad's) name on it and that's it. I've been restored! No, that is not the way it works!"

A group of people demanding justice for the crimes committed in Casanare, strengthened by their collective action, wrote a remarkable letter to the Chief Justice of the JEP, in which they express their openness to participate in projects that contribute to the recognition and understanding of the violations and harms they have experienced. However, claiming their dignity, they raise their voice —*alzan su voz desde la dignidad*— to reject the Usme event, which featured the officers most responsible for the atrocities in Casanare "planting trees in a region so different and distant from (theirs)". This public show, coupled with the growing frustration due to the lack of progress in the JEP case on the executions in Casanare, led them to write: "after so much effort we are left empty-handed, full of questions and with the pain of reopened wounds from expecting what did not take place: we did not get any of the (promised) truth" (Casa-paz 2024).

Their demanding voices are clear. The JEP is celebrating its 'Restorative System', while the people affected by the violence —the victims, who are supposedly the core of the JEP— are openly expressing their rejection to its practices. The official rhetoric is far from restorative and appears to be camouflaging injustice.

7. Personal life: Beyond the role as a victim in a legal hearing

The final thematic exploration regarding the expansive use of restorative rhetoric by the JEP is related to the instrumental use of the persons who have been harmed in the legal proceedings and the manifest disregard for their needs when they are not satisfying the ideal legal role of the victim. Instead of embracing the complexity of

the persons claiming justice, the JEP's practices often reproduce the traditional and reductionist role of the ideal victim, as a figure who is powerless, innocent and passive that requires saving by a protector. Furthermore, instead of delving into the complexity of the human being, the JEP promotes a totalizing and one-dimensional image of the person: the victim. The JEP appears to ignore that many of the persons who act as victims in their legal hearings have complex lives outside the courtrooms, with needs and demands consonant with their social dynamics.

The association of citizens claiming justice for the crimes committed in Casanare complained to the JEP regarding this treatment. They position their claims to justice based on their citizenship—not victimhood (Casa-paz 2024). This group of citizens acknowledges their initial distrust of the JEP and explains that they overcame that position and decided to participate because of the assurances they received that the process would be meaningful for them. They highlight their participation in hearings and workshops in El Yopal (the capital of Casanare) and remind the JEP of everything they did to fulfill their commitment: to participate actively in the proceedings. Following, they describe a part of life that is usually not talked about in the JEP: everything that goes on outside the JEP, everything that can be described as mundane.

Recalling a public hearing held on September 2023 in El Yopal (JEP 2023a), the association describes how their members returned home: "At the end of a hearing that was full of pain, drama, tears, lies, elaborate speeches and arrogance, we were left empty-handed. And we were left alone, suffering from physical and mental illnesses (...), because of the emotional effort required during the hearing and the poor or almost non-existent results of that hearing and the private encounter with the perpetrators" (Casa-paz 2024). The lack of psychological and social support between hearings that this group highlights demonstrates the emphasis placed on public moments of theatricalization and ritualization at the JEP, but omission in the care provided in their day-to-day existence, as if pain was constrained to the judicial spectacle.

Genoveva, a peasant woman in her forties who seeks justice for her brother's execution, shares the anguish caused by the JEP's restorative rituals when she is home. "They conduct workshops for us, they put us up in hotels, they give us good food, they talk to us nicely (...), everything is rosy there; but they forget where we have been, the path that we have taken. It's hard. I want to persevere, because I want justice; I want to know how those who did this to my brother have

lived. But I don't know how much longer I'll have to wait." She expresses that all these experiences are very foreign to her; she experiences them as artificial, removed from reality. After the hearings and workshops, she is left alone and does not find meaning in anything: "It's totally frustrating. After I arrive home, life turns awful: I regret all the days I wasted over there (at the JEP)."

Those unable to attend the hearings also express distress. Antonio, a community leader from the Atlantic Coast, the most hopeful and positive person I interviewed, expressed that he could not be in many hearings because he had to work and that not participating afflicted him. "I would like to be at all those hearings and events," he stated, "but I can't, because I must think about my family, and I can't expose myself (reflecting on his security). I have a family, and I must honor my obligations." Antonio feels guilty when he misses hearings at the JEP; however, he must tend to the various dimensions of his life.

All these expressions reveal tensions that are not sufficiently considered. JEP officials might be dedicated full-time to a *bona fide* effort to do achieve justice in some cases—it is their job, after all! However, persons claiming justice were thrust unwilling into this situation, experiencing extreme trauma and need, often being exposed to great risk, and having many other roles to fulfil, beyond being "victims" in the special criminal proceedings. The multiple layers of their lives weigh heavily on them and a proper restorative initiative should consider their humanity in more complex and ambiguous ways, adapting to specific needs. The people who are supposed to be at the vortex of the JEP are shedding light on needs and pressures that derive from the role that they are expected to play as ideal victims. The restorative framework that the JEP proclaims should provide satisfactory responses to these tensions.

A word in conclusion: much-a-do about restoration, what about justice?

Put simply, but profoundly, Genoveva says in a sad voice and slow cadence: "I will be honest: I don't see justice anywhere in the JEP." Her brother's execution has been included in one of the subregional cases that are getting special attention in the confessional track of the JEP, which should advance quicker through the legal maze of the special courts. In short: she is one of the lucky ones; her specific case is getting special treatment. Unlike Genoveva, most persons claiming justice for the executions of loved ones by the Colombian Army are experiencing

a darker side of the JEP. Thousands of cases that were not prioritized or selected will be disposed with little truth or justice attached. If Genoveva's experience engenders frustration, the persons getting the residual treatment, like Gina, bear an ostracizing experience.

Antonio, the dreamer who has an inexorable positive outlook on life, advances that he wants to believe in the promises made by the JEP, but warns that "we need a more humane, more real justice; not one made of paper." He recognizes that he has been privileged in his dealings with the JEP, because he has been selected to participate in public and private events to bear witness and present his claim to justice for his father's death, but he expresses concern for all those who have been left out, which —I insist— are the majority of persons seeking justice.

Beyond frustration, others are beginning to express rejection. For example, Doris, says: "I feel a lot of pain; it's as if they're making fun of me. After all the effort of pursuing and achieving a bit of justice in the ordinary jurisdiction" —the material killers of her son were convicted— the only thing that JEP has done is annul what had been achieved. "So much effort to be left empty-handed," she concludes.

Satisfying the needs and claims of an extremely large population that has been victimized is no easy feat. Achieving justice in situations of mass and systematic offending is always a difficult task. Furthermore, though a negotiated settlement was reached with the FARC and Colombia's peace is celebrated, the situation on the ground is quite complex: armed conflict persists, and many other sources of violence generate daily threats. Extreme insecurity and socioeconomic needs qualify the lives of the majority of those claiming justice in Colombia. These conditions imply that greater prudence and tact should be followed when promising restoration or justice, or restorative justice, to victimized communities and persons.

Consonant with its restorative creed, the JEP must provide satisfactory and concrete responses to the demands and needs of people who have experienced harm and are demanding justice —or so the theory goes. In practice, some of these persons are manifesting that benefits awarded to confessed perpetrators are not producing the results that were promised, and they feel their pain is being instrumentalized. Recovering a meaningful sense of justice for those who have been harmed should be a guiding principle of the RJ approach the JEP is purportedly adopting in Colombia. For now, restoration appears flighty and enigmatic, and justice seems stuck in quicksand.

Bibliography

- Acorn, Annalise. 2004. *Compulsory compassion: A critique of restorative justice*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Aertsen, Ivo and Brunilda Pali, eds. 2017. *Critical restorative justice*. Oxford: Hart Publishing.
- Ambos, Kai, and Stefan Peters, eds. 2022. *Transitional Justice in Colombia: The special jurisdiction for peace*. Baden-Baden: Nomos.
- Asociación de Víctimas del Casanare por la Paz, Casa-Paz. 2024. Letter sent to Chief Justice of the JEP, Roberto Vidal López, Bogotá, 17 April.
- Carter School for Peace and Conflict Resolution. 2019. *Howard Zehr. Human rights meets restorative justice*, Accessed on September 19, 2024. <https://www.youtube.com/watch?v=Ccz55SO4Ah4>
- Doak, Jonathan and David O'Mahony. 2012. «Editorial: Transitional justice and restorative justice», *International Criminal Law Review* 12: 305–311.
- Figari, Rosario, and Juliette Vargas. 2024. «The 'domino effect' of ongoing violence on transitional justice: The case of Colombia's special jurisdiction for peace.» *The International Journal of Transitional Justice* 17 (3): 435–52.
- Firchow, Pamina. 2017. «Do reparations repair relationships? Setting the stage for reconciliation in Colombia», *International Journal of Transitional Justice* 11 (2): 315-338.
- García Espinosa, Maritza A. 2023. «Justicia restaurativa en la jurisdicción especial para la paz: aplicaciones y retos en la intervención con víctimas del conflicto armado desde el macrocaso 01.» *Trabajo social* 25 (2): 129–51.
- «Interview with Roberto Carlos Vidal López: President of the Special Jurisdiction for Peace in Colombia». 2025. *International Review of the Red Cross*: 1–8.
- Jurisdicción Especial para la Paz, JEP. 2023a. «Audiencia de Reconocimiento de Verdad, Caso 03», Subcaso Casanare, Yopal, 20 de septiembre de 2023. Accessed on October 1, 2024. https://www.youtube.com/watch?v=i1WWWhIL7_Y
- Jurisdicción Especial para la Paz, JEP. 2023b. Comunicado. Bogotá, 29 de diciembre de 2023.
- Jurisdicción Especial para la Paz, JEP. 2024a. *Manual de Justicia Transicional Restaurativa*. Colombia. Accessed on September 19, 2025: <https://www.jep.gov.co/DocumentosJEPWP/Manual%20JTR.pdf>
- Jurisdicción Especial para la Paz, JEP. 2024b. «Lanzamiento nacional del Sistema Restaurativo de la JEP: El futuro hay que sembrarlo juntos.» Usme, Colombia. April 2. Accessed on September 19, 2024. https://www.youtube.com/watch?v=b5cNZstK_4Y
- Jurisdicción Especial para la Paz, JEP. 2024c. Second International Conference «Restorative Transitional Justice: Healing, Transformation and Peacebuilding», Bogota, May 2. Accessed on September 19, 2024. <https://www.youtube.com/watch?v=dLYKK21vsyM>.

- Jurisdicción Especial para la Paz, JEP. 2025. *70 Logros de la JEP que han transformado el país en 6 años*. Colombia.
- Ley estatutaria de la JEP, Ley no. 1957 de 2019.
- Lyons, Amanda and Michel Reed, eds. 2010. *Contested Transitions: Dilemmas of Transitional Justice in Colombia and Comparative Experience*. Bogota: International Center for Transitional Justice.
- Mamdani, Mahmood. 2000. «The Truth According to the TRC». In *The politics of memory: Truth healing and social justice*, edited by Ifi Amadiume and Abdullahi A. An-Na'im, 176-183, New York: Zed Books.
- Mayans-Hermida, Beatriz E., et al. 2023. «Between Impunity and Justice? Exploring Stakeholders' Perceptions of Colombia's Special Sanctions (Sanciones Propias) for International Crimes.» *The International Journal of Transitional Justice* 17 (2): 192–211.
- Michalowski, Sabine, et al. 2024. *Principales implicados: La selección de los máximos responsables y partícipes no determinantes en la jurisdicción especial para la paz, lecciones del caso 03*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Mutua, Makau. 2001. «Savages, Victims, and Saviors: The Metaphor of Human Rights», *Harvard International Law Journal* 42 (1): 201–45.
- Pavlich, George. 2005. *Governing Paradoxes of Restorative Justice*. London: GlassHouse Press.
- Pemberton, Antony and Pauline GM. Aarten. 2017. «A Radical in Disguise: Judith Shklar's Vicotimology and restorative Justice», in *Critical Restorative Justice*, edited by Ivo Aertsen and Brunilda Pali, 315-330. Oxford: Hart Publishing.
- Reed, Michael. 2016. «Killing through the State in the Colombian war and getting away with murder: An exploration of organizational crime and its denial». In *Denialism and Human Rights*, edited by Roland Moerland, Nelen Hans, and Jan C.M. Willems, 285-314, Netherlands: Instersentia.
- Reed, Michael. 2024. «Connivencia con la atrocidad en el Ejército, como si nada,» *El Espectador*, April 25. Accessed on September 19, 2024: <https://www.elespectador.com/judicial/connivencia-con-la-atrocidad-en-el-ejercito-como-si-nada-analisis>
- Saffon, María Paula and Uprimny, Rodrigo. 2006. «Transitional Justice, Restorative Justice and Reconciliation», *Working Paper*. Bogotá: Dejusticia.
- Sarkin, Jeremy J. and Ines Pereira. 2023. «Reaching for both justice and peace in Colombia: Understanding the special jurisdiction for peace's mixed approach (using both retributive and restorative justice) to deal with international crimes.» *Contemporary Justice Review*, 26 (2): 123–44.
- Valencia, Paula, and Paola Molano. 2023. *La participación de las víctimas en la JEP y sus efectos restauradores*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- Ward, Tony and Robyn L. Langlands. 2008. «Restorative justice and the human rights of offenders: Convergences and divergences,» *Aggression and Violent Behavior* 13: 355–372.

- Walgrave, Lode. 2017. «Restorative justice is not a panacea against all social evils», in *Critical Restorative Justice*, edited by Ivo Aertsen, and Brunilda Pali, 95-110. Oxford, UK: Hart Publishing.
- Wilson, Richard. 2001. *The politics of truth and reconciliation in South Africa: Legitimizing the post-apartheid state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woolford, Andrew. 2009. *The politics of restorative justice: A critical introduction*. Nova Scotia: Fernwood Publishing.
- Zehr, Howard. 2023. *Justice: Insights and stories from my journey*. Pennsylvania: Walnut Street Books.
- Zehr, Howard and Barb Toews, eds. 2004. *Critical issues in restorative justice*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Can memory heal the wounds? How dealing with the past in Colombia contributes to reconciliation in transitional contexts

¿Puede la memoria sanar las heridas? Formas de tratar el pasado en Colombia que contribuyen a la reconciliación en contextos transicionales

Carlos Gutiérrez-Rodríguez 

University of Padova. Italy

cagutrod@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6763-7856>

Pietro De Perini 

University of Padova. Italy

pietro.deperini@unipd.it

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8101-0048>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3402>

Submission date: 10.03.2025

Approval date: 30.09.2025

E-published: December 2025

Citation / Cómo citar: Gutiérrez-Rodríguez, Carlos and Pietro De Perini. 2025. «Can memory heal the wounds? How dealing with the past in Colombia contributes to reconciliation in transitional context.» *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 225-246. <https://doi.org/10.18543/djhr.3402>

Summary: Introduction. 1. Methodology. 2. Memory as a pillar of Transitional Justice. 3. Memory's relevance for victims in the Colombian case. 4. Memory's challenges and contributions to reconciliation. Conclusions. References.

Abstract: This article examines whether memory, in the Colombian context, is strengthening transitional justice in its contribution to reconciliation. We took Colombia as a case study because the Final Peace Agreement signed in 2016 has become a global benchmark for the negotiated resolution of armed conflicts and a source of lessons learned. While in other transitional processes, memory has been a step, a complement, or a replacement for justice, in Colombia, memory is playing a fundamental role in the judicial sanction of the perpetrators. Consequently, an analysis of the Colombian case explores the potential and limits of memorial initiatives in peacebuilding,

considering both the advances and obstacles present in the post-agreement scenario. Based on a set of interviews with experts and victims of the Colombian conflict, the article claims that memory can benefit peacebuilding and reconciliation if it is exemplary, polyphonic, and participative. Otherwise, it can reinforce social divisions and political contestation.

Keywords: Memory, Colombia, reconciliation, transitional justice.

Resumen: Tomando como caso de estudio el contexto colombiano, este artículo examina si la memoria puede contribuir a la reconciliación en los procesos de justicia transicional. Elegimos Colombia porque el Acuerdo Final de Paz firmado en 2016 es considerado una referencia global para la resolución negociada de conflictos armados y una fuente de lecciones aprendidas. Mientras que en otros procesos transicionales la memoria ha sido un paso, un complemento, o un reemplazo de la justicia, en Colombia la memoria está jugando un papel fundamental en la sanción judicial de los perpetradores. Consecuentemente, el análisis del caso colombiano explora el potencial y los límites de las iniciativas memoriales para la construcción de paz, considerando los desafíos y obstáculos presentes en el escenario de post-acuerdo. Basado en un conjunto de entrevistas con expertos y víctimas del conflicto colombiano, el artículo afirma que la memoria puede beneficiar la construcción de paz y la reconciliación si es ejemplar, polifónica y participativa. De lo contrario, puede reforzar las divisiones sociales y la contestación política.

Palabras clave: Memoria, Colombia, reconciliación, justicia transicional

Introduction

This paper assesses the role of memory to advance reconciliation in a context of Transitional Justice (TJ) in the follow up of the Colombian Final Peace Agreement (FPA). According to the former Deputy Prosecutor of the International Criminal Court (2018,4), the concept of TJ:

[E]mbraces a full range of processes that societies employ to deal with the legacy of past human rights abuses and to achieve accountability, justice, and reconciliation. To fulfil these aims, transitional justice systems commonly include four measures: criminal justice, mechanisms for the establishment of the truth, reparations programs, and guarantees of non-recurrence.

The FPA, signed in November 2016 between the Colombian government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC-EP), found political solutions to seemingly unsolvable conflicts (Herbolzheimer 2016). Due to the method followed during the peace talks and the innovations introduced in its content, the agreement is considered a global reference of negotiated settlements to armed conflicts (Nylander *et al.* 2018, 8). Moreover, the FPA has been considered among the most victim-centered comprehensive peace agreements ever signed (Quinn and Joshi 2019, 208).

One of the reasons for such recognition is its Integral System for Truth, Justice, Reparations, and Guarantees of Non-Repetition (from now on: *The Integral System*). This is a mixed Transitional Justice System that combines a Truth Commission (CEV, Spanish Acronym), a Special Jurisdiction for Peace (JEP, Spanish acronym) and a Unity to Find People Considered Disappeared (UBPD, Spanish acronym).

The final report of the CEV has acknowledged that in Colombia there have traditionally been *defensive memories* where victims built communities and groups based on shared victimizing events. However, those memories and collectives were reluctant to acknowledge the harm suffered by the opposing side (CEV 2022a, 33). Consequently, the CEV established that no single sector is responsible for the armed conflict in Colombia. It opted for constructing an *inclusive truth* that recognizes the memories of all victimized sectors (CEV 2022a, 60). More importantly for this paper, in its Resolutions of Conclusions,¹ the

¹ A Resolution of Conclusions is a document that finishes the first investigation phase at the Acknowledgment Chamber of the JEP. After a dialogical process between perpetrators and victims (Cote-Barco 2020), the Resolution determines if the

JEP has established that memory is a fundamental component of the sanctions that must be complied by the perpetrators holding the biggest responsibility for the crimes committed during the armed conflict. According to this tribunal, memory can contribute to the reparation of the damages caused by the war. This is the first time that memory is a fundamental part of the criminal sanction and does not function as an alternative —e.g., Chile and Spain—, a complement —e.g., Greece— or a step towards justice —e.g., Argentina and the *Juicios por la Verdad* (Gutiérrez-Rodríguez 2025).

All these reasons make Colombia an exceptional case study for understanding the contributions of memory to transitional justice and the advances and challenges of memory to achieving reconciliation. The following sections will discuss the methodology employed in this project, the relationship between memory and TJ, the contributions of memory to reconciliation in the Colombian case, and its main achievements and challenges.

1. Methodology

This article gathered information applying qualitative techniques —reading, observing, and questioning (Corbetta 2015). The data collected was analyzed using a grounded theory approach, according to which theories are based on the findings from the ground (Birks and Mills 2023). To do so, we analyzed information collected from academic sources, reports of Human Rights Organisations, and judicial documents; we observed meetings of victims at Bogotá's Center for Memory, Peace and Reconciliation and public interventions of JEP's judges, victims, and experts during academic conferences.

Moreover, we interviewed 22 victims. Half of them had relatives killed by state representatives, and the other half had relatives who belonged to the Colombian armed forces. They were interviewed and contacted through the CMPR. We also interviewed eleven experts/practitioners. These included two magistrates of the JEP, a former JEP's deputy magistrate (*Magistrado Auxiliar*); advocates representing victims before the JEP, the former director of the Colombian Mission of the United Nations Mine Action Service who participated in the design of one of the restorative projects proposed in the Resolutions of

perpetrators prosecuted have fulfilled the requirements determined to benefit from the "restorative sanctions". It also presents its findings to a further instance of the JEP, the Tribunal for Peace, which should evaluate the proposed sanctioning projects.

Conclusions; and the team's leader of the Kroc Institute for International Peace Studies, in charge of monitoring the implementation of the FPA's point on victims.

Although it might be argued that this is a small sample and therefore not representative, representativeness does not only have to do with quantitative issues. In fact, a small group of testimonies can offer keys to interpreting a phenomenon and represent specific dynamics (Carnovale 2007). Obviously, the testimonies themselves are not enough to build this type of representativeness, and that is why the research is triangulated with other sources such as scholarly papers, official documents, and human rights reports.

As mentioned at the end of the Introduction, the information was analyzed following a grounded theory approach divided into three cycles. During the initial cycle, *in vivo* coding was employed, using memos and notes to highlight the parts that intuitively seemed the most significant. This activity was carried out based on a list of predetermined codes, which were then edited and enhanced later. During the intermediate cycle, the interviews' transcripts were systematized using *Atlas.Ti* to identify patterns and organize the quotes and ideas shared by victims and experts. Finally, the advanced cycle linked the testimonies to information gathered through observation and reading, which includes relevant scholarship, to the point of theoretical saturation. The latter "is the point at which categories are sufficiently developed that no new concepts are introduced through the process of concurrent data generation/collection and analysis" (Birks and Mills 2023: 176).

2. Memory as a pillar of Transitional Justice

As mentioned in the introduction, TJ is characterized by measures taken to achieve justice, truth, reparations, and guarantees of non-repetition. These concepts were considered the four pillars of TJ. However, "memory processes in connection with serious violations of human rights and international humanitarian law constitute the fifth pillar of transitional justice" (Salvioli 2020, 5). We recognize that memory is transversal to transitional justice, in the same sense that all its pillars are connected to each other. However, thinking of it as an independent pillar is convenient from an analytical point of view to understand its specific contributions to reconciliation.

Whether common, individual, official, or collective, memory "refers to the ways in which people construct sense or meaning of the past,

and how they relate that past to their present in the act of remembering” (Jelin 2007, 141). It is an interdependent process of remembering and forgetting (Amadiume and An’Naim 2000, 5), which relates to human actions that bring subjectivities, emotions, communications, interests, narratives, social conditions, and power relationships into play (Gutiérrez-Rodríguez 2020a). While an individual memory refers to personal remembrances of an event, a ‘common memory’ brings together the memories of those who personally experienced a certain incident (Margalit 2004, 51). In contrast, a ‘shared memory’ refers to events that are relevant at a personal level even if they did not occur to us (Margalit 2004: 52). A shared memory can also be a ‘collective memory’, a representation of the past, demarcating the boundaries between social groups, a source of social and political identity and justice (Moskovljevic 2022, 23; Teitel 2002).

Fabian Salvioli (2020, 4-5), UN special rapporteur on truth, justice, reparation, and guarantees of non-recurrence, claims that “the acknowledgment of war crimes and mass human rights violations is essential for restoring dignity to victims, enabling society to regain trust and initiating a process of reconciliation.” However, memory is a slippery concept with multiple meanings and political implications. As a case in point, many assume that memory is a fundamental vector that produces democracy (Pettai 2016). Nonetheless, such an assumption should be avoided or problematized because memory is an involuntary muscle (Portelli 2016, 487). For instance, in the context of the European Union, “memory politics has unintentionally facilitated exactly what it aimed to condemn: the political forces in Europe that are increasingly resorting to distortion of historical facts, and employ symbolism and rhetoric that echoes aspects of totalitarian propaganda” (Pistan 2020, 34). Therefore, one way of understanding the relationship between memory and democratic transformation is that such relation is never direct and linear, because sociopolitical processes are always uncertain and open-ended (Jelin 2019, 188). After all, memory is “a struggle over power and who gets to decide the future” (Barahona de Brito *et al.* 2011, 38) and also the sanction of memory laws can trigger memory wars because people who disagree with the officialized version react to express their discontent (Pistan 2024, 14). In a nutshell, memory policies do not imply that populations will passively receive the narrative proposed. There are always ‘underground memories’ that oppose the ‘official memories’ (Pollak 2006, 18).

As one of TJ’s pillars is truth, public debates are opened to determine what societies went through. Truth is also a fundamental

component in understanding the potential contribution of memory to reconciliation. First of all, the way in which truth is constructed "defines what is memorable, what is forgettable and also what is reprehensible of the collective experiences lived in the traumatic contexts, in this case, the armed conflict" (Molano and Hernández 2024, 84). Secondly, truth can act as a form of social empowerment for those who were deprived of power and repressed. It can act as a "weapon against oblivion, which can combat 'social amnesia', denial, cover-ups, and various pernicious forms of revisionism, whereby past atrocities are either justified or denied" (Barahona de Brito *et al.* 2011, 26).

Usually, during political transitions, institutions are settled to establish an official version of what happened. The social representation of those memories produced by the transitional institutions depends on the level of victims' participation. Excluding victims affects the legitimacy of the process and questions the decisions made by the transitional institutions (Hodžić 2010, 124). Indeed, as official institutions are no exception to the political disputes on memory referred to above, 'official memories' are also susceptible to variations and contestation. Agreement among elites within such institutions can establish political reconciliation. However, this outcome does not necessarily equate to achieving social reconciliation based on how a society interprets and appropriates its past in an ongoing attempt to mold its future (Barahona de Brito *et al.* 2011, 37-38).

Through memory, therefore, the past is constantly re-elaborated. Political and social identities affect the readings of the past. Memory is a contested field in which different versions of what a society experienced influence the present and may determine potential futures. Indeed, the struggle for the past is always a struggle for the future because speaking about social memory means speaking about memories (in plural) that are in constant dispute (Jelin 2017).

Memories that emerge from transitional circumstances can either impose a Manichean interpretation of the past through a feeling of community that excludes those who disagree, or they can be plural and embrace differences through peacebuilding and democratic ambitions. As Verovšek (2016) points out, indeed, politicians often draw on collective understandings of the past to mobilize remembrance as an instrument of politics.

Ideally, memories contributing to building peace and (social and political) reconciliation should amplify victims' narratives, acknowledge their pain, and advocate for social transformations, recognizing victims' activism and political processes of organization (Wills 2022). In a nutshell, a peace process needs to include approaches to 'dealing with

the past,' acknowledging that resolving the legacy of war is necessary for future stability (Strömbom and Bramsen 2022, 1244).

These democratic virtues are related to the potential that memory has to maintain the cohesion of groups, institutions, and nations, creating the illusion of a shared national past (Pollak 2006, 25). Consequently, certain narratives of the past can be used to strengthen democratic values. Thus, memory can be a value for democracy when it is conducive to democratic justice because it makes it a source of mobilization for the reproduction and the modification of a political system (Misztal 2005, 1335-1336).

3. Memory's relevance for victims in the Colombian case

There is no academic consensus regarding when the Colombian armed conflict started. However, according to the Historical Commission on the Conflict and its Victims (2015), violence has persisted due to unaddressed structural factors such as an absent State and extreme inequality in the countryside. These two elements, combined with an excluding political system and the legacy of violent traditions from the civil wars of the 19th century, have made the Colombian armed conflict one of the world's oldest (Jiménez and González 2012, 10).

Although the exact beginning of the armed conflict is debatable, the CEV's final report establishes that the National Front of 1958 was the turning point between the internal armed conflict that ended with the FPA in November 2016 and the bipartisan civil war of the 1950s (CEV 2022b, 25). The National Front was an agreement between the Liberal and the Conservative party, the groups involved in *La Violencia* of the 1950s, who agreed to alternate government every four years, capturing the state and excluding non-traditional elites from power.

The CEV affirms that, in contrast to *La Violencia*, which was a conflict between political parties, the war that Colombia experienced from the National Front was a conflict over political power, democracy, the model of state, land tenure, territorial control, and income. The armed conflict that the National Front initiated is also different from the armed conflicts that continue in some territories after the signing of the FPA. Indeed, the dynamics of these conflicts are a combination of economic and political objectives that do not seek to seize power at the national level but to exercise local control to favor illegal economies (CEV 2022a, 88).

Memory is closely related to symbolic reparations as long as "to be effective for reconciliation, reparations should not only focus on

assistance and compensation, but should also attend to the psychological and symbolic damages of war in communities affected by mass atrocity" (Firchow 2017, 333).

In Colombia, memory is related to victims' processes of narration and self-recognition (Alzate 2022, 189). The recovery of memory has allowed victims' organizations at the national level to reconstruct the events related to the violence they have suffered. Moreover, it also allows giving back to the murdered or disappeared people their human and political integrity, vindicating their vision of a concrete change in Colombian society (Casafina 2023, 120).

The JEP does not offer retributive justice in the sense of sending perpetrators to jail as many victims expect, but neither does it offer distributive justice, because the JEP is not allowed to order individual reparations or land restitutions (Judgment C-080 of 2018). The only thing left for victims is the right to know what happened to their relatives and the possibility to transmit the memory of their case (Castañeda 2024). For many victims and organizations, memory has become a form of resistance that can have more social impact than any judicial decision (Lemus 2024).

As public memory is a scenario of a political dispute that reflects the social struggles in the country, memory's relevance for victims should be understood in the framework of broader historical claims of the victims' movement in Colombia (Vargas 2024). As a result of these political disputes, the state's definition of 'victim', i.e., who deserves the deployment of public policies to acknowledge and repair the damages they suffered, has changed over time. Colombia went from local definitions of the public problem of victims to transnational concepts, which implied a 'standardization' and the generation of technical-legal devices to homogenize the definition of 'victim' (Espinosa 2021, 420). According to this international standardization, a victim is a person who has suffered a violation of international human rights law or a serious violation of international humanitarian law.

Despite such homogenization, 'hierarchies' of social mourning persist. Consequently, some victims receive more attention than others (Espinosa 2021, 423). This grading relates to memory by creating a dispute over who deserves to be publicly remembered. Through that remembrance, it is recognized that a citizen's rights were violated. By publicly acknowledging this, there is a contribution to the reparation and recognition of that person's citizenship and agency despite becoming a victim due to the perpetrators' actions.

Even if 'victim' is a contested category that might not be easily accepted due to the social stigmas regarding passivity and vulnerability,

Colombian victims' activism highlights their agency. Moreover, as the FPA was achieved "in a context where victims had a fairly robust set of constitutional and legislative rights" (Landau 2020, 1321), being a victim in Colombia means having specific rights to truth, justice, reparation, and guarantees of non-repetition. For this reason, victims like Janeth Rodríguez, Jacqueline Mosquera, and anonymous victims 3, 4, and 5 felt offended for not having been recognized as victims by the JEP. In the words of Janeth Rodríguez (2024), "we feel 'destroyed' for not being part of the peace process".²

However, independently of their participation in the JEP, victims have already taken action to promote and build their memories. Most victims do not expect permission or support from the JEP to do memory. In the court, they see the opportunity to have their memories officially acknowledged by an institution. Victims participate in the JEP to give visibility to their memory so that their relatives and their organizational actions are not forgotten (Rojas-Lozano 2024).

Memory can help victims deal with their pain, establish links with others, and unfold a human rights activism that denounces the crimes they have suffered, advocating for the prevention of future human rights violations (Wills 2021; Gutiérrez-Rodríguez 2020a). This was corroborated in the interviews with the victims, who recognize in memory a possibility to deal with their grief.

In the words of Jacqueline Mosquera (2024, personal interview), "memory serves to repair, a little bit, the pain left by the war." For Delsa Vanegas (2024), memory is significant because remembering helps clarify the facts and contributes to dignifying the lives of people who served the country. In memory, victims have found a way to make their stories visible, hoping that it will contribute also to non-repetition. According to Aidee Forero (2024, personal interview), "we are the voices of those who were silenced. We as mothers, widows, and families continue with this [struggle for memory because otherwise] they will be forgotten." In that regard, Esperanza Rojas affirmed that:

² The JEP did not choose their cases due to technical reasons. As their relatives were killed by paramilitary groups and the JEP was designed only to judge the crimes committed by the National Army or by the FARC, the tribunal cannot accept their cases. To attend to the crimes committed by paramilitary groups Colombia has a different system created by the Law of Justice and Peace of 2005, a transitional mechanism instituted in the framework of the peace talks with paramilitary groups. However, victims whose individual cases do not meet the technical requirements can participate in the JEP as collective actors as long as they belong to an organization accredited by the transitional tribunal.

Memory is important for us. We want the memory of our loved ones to be included in all these memory processes because it is very sad to arrive at the Center for Memory, Peace and Reconciliation, and see that our relatives are not included, [it is sad] that we as victims are not visible and that our organizations are not very visible either. This work has been done together and has to be visible because history has been written with pain and sacrifice and, above all, over the victims (Rojas 2024).

This position is shared by Blanca Monroy (2024), for whom memory plays a fundamental role, to the point of affirming that “if we forget, these people die. If, however, we remember them, we have them in our memory. By having them in our memory, we revive these boys. We make them stay alive” (Monroy 2024, personal interview).

Memorial processes offer the possibility of bonding with other victims who have suffered from similar harm. Individual memories evolve into collective memories because victims are no longer just searching for their relatives. In the words of Manuela Páez-Rojas (2024, personal interview) “we are no longer looking for just my family member, but for 6,400 victims. When we go, let’s say, on August 30, which commemorates forced disappearances, people have come to us [saying] ‘I am looking for my husband, and you are exhibiting a photo of him’”. Moreover, for Jacqueline Mosquera (2024, personal interview), participating in such memorial initiatives is ‘nice’ because she can share hugs with other victims. They feel they are not the only ones going through such a complicated situation (Hernández 2024). Anonymous Victim 3 (2024), expressed that memory has contributed to her personal healing because they know that other companions are in the same situation. This was the same position of Anonymous Victim 4 (2024), who expressed that by participating in the memorial initiatives, “you are with more people, you meet with more people. All of that, all of that has helped me”.

4. Memory’s challenges and contributions to reconciliation

In the previous sections, we explored the meaning and the relationship of memory with other pillars of TJ. In this section, we will discuss the concrete relationship with reconciliation to identify the main challenges and achievements of memory as a tool for reconciliation in the Colombian transitional process.

Before the signing of the FPA and the beginning of the peace talks there was a debate regarding the existence of the armed conflict in

Colombia. In 2002, Álvaro Uribe (2002-2010) won the presidential election with a political agenda that prioritized the military defeat of the guerrillas over a negotiated solution (Pizarro 2003, 6). His narrative denied the political dimension of the armed conflict, arguing that the guerrillas were narco-terrorist organizations, and affirming that Colombian Armed forces were heroes saving the country. This reading of the past denied the crimes committed by the armed forces and tried to silence their victims' claims (Gutiérrez-Rodríguez 2019).

Against this backdrop, the first achievement of the 'Integral System' is its commitment to overcome this Manichean narrative of Colombian history, reviewing the complexities of the conflict and giving voice to actors and memories that had traditionally been denied or subjugated. Through eleven volumes and almost 10,000 pages, the CEV's Final Report presents the historical account, the causes, and the degradation of the armed conflict. It also reports on the impact of the war on specific regions and particular populations, for example, children and adolescents, populations with diverse sexual orientations and gender identities, ethnic peoples, and exiled persons (Molano and Hernández 2024, 102).

The findings of the CEV, as an extrajudicial institution, are combined with the decisions of the JEP. The latter has been able to establish that a *de facto* policy was instituted in the Colombian National Army to systematically murder civilians who were presented as combat casualties. Moreover, the JEP has determined that sexual violence was structural and practiced by all armed actors. Furthermore, the tribunal acknowledged a disproportionate impact against ethnic peoples. It recognized that repairing this damage requires an inter-judisdictional dialogue with ethnic notions of justice, and found that nature itself was a victim of the armed conflict (Gutiérrez-Rodríguez 2024). Furthermore, the JEP determined that FARC-EP systematically committed kidnappings, degrading the conflict.

According to the former president of the CEV, Francisco De Roux, these acknowledgments are contributions to reconciliation because "the first thing that is required for reconciliation is to accept, with greatness and humility, that the human tragedy that all of us carry in Colombia is part of our identity" (Ríos-Monroy 2022, personal interview). In that sense, the memory constructed by the transitional institutions aims to be a memory for peace instead of a memory for war (Wills, 2022), where we recognize ourselves from our vulnerability, as there is a shared pain regardless of the sides that fought in the conflict.

Nonetheless, these steps towards reconciliation face material challenges, such as the continuation of the armed conflict. Due to the lack of readiness of the state to fill the security vacuum left by the FARC-EP (Piccone 2019, 7), Colombia has at least six non-international armed conflicts that involve the National Liberation Army (ELN) a guerrilla that did not participate in the peace talks, FARC-EP dissidents, FARC-EP recidivists, and paramilitary groups fighting to control territories previously occupied by the 'guerrilleros' who abandoned weapons (International Committee of the Red Cross 2022). Consequently, "victims, NGOs, and ex-FARC combatants noted the lack of security and the continuation of violence in some areas of the country, making the implementation of sanctions difficult and putting offenders and communities at risk" (Mayans-Hermida *et al.* 2023, 209).

In theory transitional institutions are crucial for individual and social reconciliation because they help a society to understand and acknowledge a disputed history by bringing the voices of victims to the general public, aiming to prevent further abuses (Narvaéz *et al.* 2018, 62). In practice, however, neither the JEP nor the CEV have closed the public debate regarding Colombia's past. Memorial battles continue. For instance, the *Centro Democrático*—a political party of the extreme right—headed by former president Álvaro Uribe, has created its own report opposing the CEV's findings. In it, they deny the armed forces' role as perpetrators, prioritizing their role as victims and heroes. The document also describes the Commission's findings as biased and designed to pass off the victimizers of the past as the heroes of the present (Uribe 2022).

At an individual level, some of the victims interviewed recognize that the meetings with the perpetrators organized by the CEV and the JEP have been useful for forgiveness and reconciliation when adequately prepared and organized. For instance, Blanca Nubia Monroy—mother of Julián Oviedo Monroy, a civilian young man recruited and killed by the army to be falsely presented as a combat casualty—affirms that:

It is something beautiful. They [from the CEV and the JEP] bring us together and reunite us with these people who hurt us. Our struggle [for memory, truth, justice, and guarantees of non-repetition] teaches us how to heal the wounds we have. And to forgive. I think that if the Truth Commission and the JEP were not here right now, we would still be full of rage and hate (Monroy 2024, personal interview).

Cecilia Arenas —sister of Mario Alexander Arenas, another civilian killed by the army to be falsely presented as a combat casualty— agrees with her. Cecilia affirms that one of the biggest achievements of the transitional process is “showing the world that victims and perpetrators can work together. Because [they] have found victims and perpetrators that still do not forgive each other, but they are working to make that reconciliation” (Arenas 2024, personal interview). Moreover, Anonymous Victim 2 (2024) affirmed that a significant achievement of the transitional process was the chance that she had to be face to face with those responsible for the death of her family member. It was a very hard process for her, but she recognized it as an opportunity.

Some of the victims interviewed who have not yet been summoned to the restorative meetings developed by the ‘Integral System’ state that “we as victims of the security forces want to get there and be able to see the faces of the perpetrators who did harm to us” (Vanegas 2024, personal interview). However, members of the same organization have had the opportunity to meet with the perpetrators without preparation. Some were at an event without knowing that the perpetrators were going to be there. They were not prepared to see them, and the encounter caused new harm.

Participation in these types of encounters must be well-informed and voluntary. An example of events organized by the ‘Integral System’ that contribute to reconciliation are the JEP’s acknowledgment hearings (*Audiencias de Reconocimiento*), where perpetrators and victims meet in a meticulously prepared public event. In these acknowledgment hearings, victims intervene, perpetrators recognize the damages caused by their crimes, and occasionally publicly ask for forgiveness (Parra-Vera 2023a, 4).

However, if victims do not perceive requests for forgiveness as sincere, it may cause further harm. Such requests may also be premature. Some of the victims interviewed reported feeling offended because perpetrators asked for forgiveness without having confessed or told the truth. They said they ask for forgiveness, but forgiveness for what?

In the first hearings organized by the JEP, the military arrived reading papers meticulously written by their lawyers. Many victims stated that such apologies were meaningless because it was a forgiveness that “did not come from the heart” (Gutiérrez-Rodríguez 2020b, 37).

Esperanza Rojas (2024), the Director of the Foundation for the Protection of the Rights of Victims of Abduction and Enforced

Disappearance expressed in her interview that she feels that the FARC-EP has not been honest. In interviews, victims expressed several times that the perpetrators participating in the JEP were offering a 'half-truth'. In that regard, JEP's Magistrate Julieta Lemaitre argued that the victims' disagreement with the perpetrators' statements is related to the moral dimension of the truth. For the victims, it is not enough if the perpetrators limit themselves to describing the facts without acknowledging what these harms meant to the victims and how this affected their lives (Lemaitre *et al.* 2024).

Moreover, JEP's Judge Marcela Giraldo stated that the truth that relatives expect is marked by their emotional ties with the direct victims. They hope to know the last words of their relative, what jokes he/she made in captivity, if he/she cried, and other personal things. However, the perpetrators had a very different relationship with the direct victims, and, to a large extent, they are not able to respond to these demands for emotional and affective truth (Kroc 2024). Consequently, a memory that serves reconciliation should be 'exemplary' (Todorov 2000), i.e., it should go beyond the literal description of the facts, contemplating the reasons behind the heinous human rights atrocities and imparting knowledge that encourages non-repetition. This is why for Rojas (2024) a talk, or a press conference in which they apologize is not enough.

Regarding "the apologies offered at different times by the groups in conflict, Colombia follows a Latin American pattern, i.e., apologies are perceived as insincere and ineffective, and their usefulness in the context of reparations to victims and reconciliation with perpetrators is questioned" (Ruiz *et al.* 2022, 147). The lack of honesty or the perception that the perpetrators are not telling the whole truth is related to the fact that at the beginning, they used the transitional instances to reproduce discourses that justified their actions in the war or maintained behaviors typical of an ordinary judicial process.

This is shown, for instance, by the tendency to say or answer only what they are asked, limiting themselves to solely the facts. Some have even alluded to the 'scripts' they had to follow in the ordinary justice system, in the context of the cover-up strategies that are currently under investigation. Consequently, victims have complained about re-victimization occurring during certain statements. In other voluntary statements, a debate has arisen about how perpetrators perceive the harm suffered by victims and compare it to the pain they themselves have suffered. Some victims have also considered this comparison to be re-victimizing (Parra-Vera 2022, 146).

In this sense, the memory that serves reconciliation must be participatory, incorporating the demands and questions of the victims so that the narrative that emerges from the institutions does not unquestioningly reproduce the narrative of the perpetrators. However, in Colombia, the armed conflict has left more than nine million victims, a massive number that immediately raises logistical difficulties to engage and guarantee the participation of such an enormous number of people (Gutiérrez-Rodríguez 2024, 1577).

Conclusions

Memory can contribute to reconciliation as long as it is exemplary, polyphonic, and participative. For instance, the CEV constructed a novel report that brings to the forefront the accounts of previously unheard populations and has documented the human rights violations committed by different sides in the war, recognizing the complexity of the conflict without holding only one side responsible. In fact, as mentioned above, the CEV's Final Report places the origin of the conflict on the National Front. In other words, the periodization of the report locates the beginning of the conflict in a decision of both conservative and liberal political elites, who decided to take turns in political power. However, this achievement is challenged because memorial battles do not end with the institutions' findings. Currently, there is a dispute over the past and certain sectors deny the veracity and legitimacy of institutions such as the CEV and the JEP.

The work carried out by these institutions has allowed certain victims to advance healing and reconciliation processes with their perpetrators, but the massiveness of the conflict means that not all victims can participate in these initiatives. Those who do not participate feel excluded, question the system's legitimacy, and do not see individual paths to forgiveness or reconciliation. Even those who do participate may see apologies as acts of protocol. Forgiveness and reconciliation remain subjective and are distanced when the state is unable to make material reparations to the victims and respond to their demands. Finally, memory is limited in contributing to reconciliation when the conflict has not ended. In Colombia, rather than not to repeat, memory calls for the conflict to cease. In this country, therefore, reconciliation through memory is an ongoing process that is not just about addressing past events but also about shaping, inclusively, the present and future of Colombian society. Indeed, while institutions can provide frameworks and opportunities

for reconciliation, true social reconciliation depends on broader societal acceptance and engagement.

References

- Alzate, Mary L. 2022. «Las formas de comunicar y narrar el dolor de las víctimas del conflicto armado a partir del Acuerdo de Paz en Colombia.» *Análisis Político* 35(104): 179–198. Doi: 10.15446/anpol.v35n104.105171
- Anonymous Victim 2. 2024. *Personal interview with accredited victim in macro-case 003* [Personal communication]. March 25.
- Anonymous Victim 3. 2024. *Personal interview with a victim who is a relative of a member of the security forces* [Personal communication]. April 24.
- Anonymous Victim 4. 2024. *Personal interview with a victim who is a relative of a member of the security forces* [Personal communication]. April 24.
- Anonymous Victim 5. 2024. *Personal interview with a victim who is a relative of a member of the security forces* [Personal communication]. April 24.
- Arenas, Cecilia. 2024. *Personal interview with accredited victim in macro-case 003 and member of the Mothers of 'False Positives–MAFAPO* [Personal communication]. March 25.
- Barahona de Brito, Alexandra, Carmen González-Enríquez & Paloma Aguilar. 2011. «Introduction.» In *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*, edited by Alexandra Barahona de Brito, Carmen González-Enríquez & Paloma Aguilar, 1–39. Oxford: Oxford University Press.
- Birks, Melanie & Jane Mills. 2023. *Grounded theory a practical guide* (3rd edition). London: SAGE.
- Carnovale, Vera. 2007. «Aportes y problemas de los testimonios en la reconstrucción del pasado reciente en la Argentina.» In *Historia reciente: Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*, edited by Marina Franco & Florencia Levín, 155–181. Barcelona: Paidós.
- Casafina, Francesca. 2023. *Violenza di massa, memoria e percorsi di giustizia. Il caso colombiano della Unión Patriótica alla luce della Sentenza della Corte Interamericana.* *Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine* 35(68): 109–124. Doi: 0.6092/ISSN.1825-9618/17742
- Castañeda, Juan F. 2024. *Personal interview with attorney representing victims before the JEP in macro-case 001* [Personal communication]. April 24.
- Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. 2015. *Historical commission on the conflict and its victims*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV). 2022a. *Hallazgos y recomendaciones: de la Comisión de la Verdad de Colombia*. Bogotá: Comisión de la Verdad.
- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV). 2022b. *No matarás: Relato histórico del conflicto armado interno en Colombia*. Bogotá: Comisión de la Verdad.

- Corbetta, Piergiorgio. 2015. *La ricerca sociale: Metodologia e tecniche* (2nd edition). Bologna: Il Mulino.
- Cote-Barco, Gustavo E. 2020. «El carácter dialógico del proceso con reconocimiento de responsabilidad ante la Jurisdicción Especial para la Paz: Retos del derecho penal en contextos de Justicia Transicional. *Vniversitas* 69: 1–30. Doi: 10.11144/Javeriana.vj69.cdpr
- Espinosa, Fernanda. 2021. *De damnificados a víctimas: La construcción del problema público de los afectados por la violencia en Colombia (1946-1991)*. Ciudad de México-Bogotá: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa Editorial Universidad del Rosario.
- Firchow, Pamina. 2017. Do reparations repair relationships? Setting the stage for reconciliation in Colombia. *International Journal of Transitional Justice* 11(2): 315–338. Doi: 10.1093/ijtj/ijx010
- Forero, Aidee. 2024. *Personal interview with a victim who is a relative of a member of the security forces and part of Fundación Color y Esperanza (FUNCOES)*. [Personal communication]. April 11.
- Gutiérrez-Rodríguez, Carlos A. 2025. Memorial Justice? Lessons from Colombia on how memorialization can serve justice in transitional contexts. *The International Journal of Transitional Justice* 19(2): 333–351. Doi: 10.1093/ijtj/ijae046
- Gutiérrez-Rodríguez, Carlos A. 2019. De víctimas a pedagogas de la memoria: El caso de las llamadas Madres de Soacha. *Revista Controversia* 213: 229–262. Doi: 10.54118/contover.vi213.1181
- Gutiérrez-Rodríguez, Carlos A. 2024. Beyond liberal justice? Decolonising Colombian transitional justice through victims' participation and indigenous rights. *The International Journal of Human Rights* 28(10): 1569–1591. Doi: 10.1080/13642987.2024.2354168
- Gutiérrez-Rodríguez, Carlos A. 2020a. La Justicia Especial para La Paz ¿Una verdad reparadora? Análisis de la primera audiencia sobre 'falsos positivos' desde la perspectiva de un grupo de víctimas. *Lecciones y Ensayos* 104: 17–43.
- Gutiérrez-Rodríguez, Carlos A. 2020b. La lucha contra el olvido de las madres de 'falsos positivos' de Soacha y Bogotá (MAFAPO): Condiciones y formas de movilizar una memoria subterránea (2008-2018). *Aletheia* 11(21), e080. Doi: 10.24215/18533701e080
- Herbolzheimer, Kristian. 2016. *Innovations in the Colombian peace process*. Norwegian Center for Conflict Resolution, 1–10. Accessed on October 25, 2025: <https://noref.no/Publications/Regions/latin-america/Innovations-in-the-Colombian-peace-process>
- Hernández, Martha. 2024. *Personal interview with a victim who is a relative of a member of the security forces and part of Fundación Color y Esperanza (FUNCOES)*. [Personal communication]. April 22.
- Hodzic, Refik. 2010. Living the Legacy of Mass Atrocities: Victims' Perspectives on War Crimes Trials. *Journal of International Criminal Justice* 8(1): 113–136. Doi: 10.1093/jicj/mqq008

- International Committee of the Red Cross. 2022. *Retos humanitarios 2022*. Retrieved 19 June 2023. Accessed on October 25, 2025: <https://www.icrc.org/es/document/balance-humanitario-colombia-2022-dih>
- Jelin, Elizabeth. 2007. Public memorialization in perspective: Truth, justice and memory of past repression in the Southern Cone of South America. *International Journal of Transitional Justice* 1(1): 138–156. Doi: 10.1093/ijtj/ijm006
- Jelin, Elizabeth. 2017. *La lucha por el pasado: Cómo construimos la memoria social*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Jelin, Elizabeth. 2019. Memory and democracy: Toward a transformative relationship. In *From Transitional to Transformative Justice*, edited by Paul Gready & Simon Robins, 172–188. Cambridge: Cambridge University Press. Doi: 10.1017/9781316676028.008
- Jiménez-Bautista, Francisco & González-Joves, Álvaro. 2012. La negación del conflicto colombiano: Un obstáculo para la paz. *Espacios Públicos* 33: 9–34.
- Judgement C-080 of 2018 (Colombian Constitutional Court 15 August 2018). Accessed on October 25, 2025: <https://www.jepvisible.com/images/docs/corte-cons/C-080%20de%202018.pdf>
- KROC Institute for International Peace Studies. 2024. *International Symposium on the Challenges and Opportunities for the Implementation of Restorative Justice in Colombia*. April 17.
- Landau, David. 2020. «The causes and consequences of a judicialized peace process in Colombia.» *International Journal of Constitutional Law* 18(4): 1303–1323. Doi: 10.1093/icon/moaa087
- Lemaitre, Julieta, Alejandro Ramelli & Rodrigo Uprimny. 2024. *Conversatorio Intercambio de aprendizajes. La verdad de la JEP: Definiciones y Alcances*, Bogotá: April 24
- Lemus, María P. 2024. *Personal interview with attorney representing victims before the JEP in macro-case 001* [Personal communication]. April 4.
- Margalit, Avishai. 2004. *The ethics of memory*. Ciudad: Harvard University Press.
- Mayans-Hermida, Beatriz E., Barbara Holá & Catrien Bijleveld. 2023. Between impunity and justice? Exploring stakeholders' perceptions of Colombia's special sanctions (sanciones propias) for international crimes. *International Journal of Transitional Justice* 17(2): 192–211. Doi: 10.1093/ijtj/ijad009
- Misztal, Barbara A. 2005. «Memory and democracy». *American Behavioral Scientist*, 48(10), 1320–1338. Doi: 10.1177/0002764205277011
- Molano, Frak & Claudia M. Hernández. 2024. «Abordajes del conflicto armado: La verdad, la memoria y la historia en las Comisiones e Informes. Colombia 1958-2023». *Ciencia Nueva, Revista de Historia y Política* 8(1): 80–109. Doi: 10.22517/25392662.25569
- Monroy, Blanca. N. 2024. *Personal interview with accredited victim in macro-case 003 and member of the Mothers of 'False Positives'—MAFAPO* [Personal communication]. March 23.

- Moskovljevic, Milos. 2022. «War on the walls: (Re-)imagining past and collective memories through murals and graffiti in post-Yugoslav Serbia». *UXUC - User Experience and Urban Creativity* 4(1): 23–40. Doi: 10.48619/UXUC.V4I1.649
- Mosquera, Jacqueline. 2024. *Personal interview with a victim who is a relative of a member of the security forces and part of Fundación Color y Esperanza (FUNCOES)*. [Personal communication]. April 22.
- Narváez, Berónica, Osvaldo Ramírez & Dulfay D.C. Monsalve. 2018. *Derecho y lógicas de la justicia. Un análisis socio-jurídico desde la academia*. Corporación Universitaria del Caribe Cecar. Doi: 10.21892/968-453-504-X
- Nylander, Dag, Rita Sandberg & Idun Tved. 2018. *Designing Peace: The Colombian Peace Process*. Accessed on October 25, 2025: <https://nofef.no/insights/publications/regions/latin-america/designing-peace-the-colombian-peace-process>
- Office of the Prosecutor of the International Criminal Court. 2018. *The role of the ICC in the Transitional Justice Process in Colombia*. Accessed on October 25, 2025: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/otp/201805SpeechDP.pdf>
- Páez-Rojas, M. 2024. *Personal interview with accredited victim in macro-case 001* [Personal communication]. April 28.
- Parra-Vera, Oscar 2022. «The special jurisdiction for peace and restorative justice: First steps.» In *Transitional Justice in Colombia*, edited by Kai Ambos & Stefan Peters 135–160. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Doi: 10.5771/9783748923534-135
- Parra-Vera, Oscar 2023a. *Las Audiencias de Reconocimiento de la JEP*. Accessed on March 10, 2025 <https://www.jep.gov.co/DocumentosJEPWP/Las%20audiencias%20de%20reconocimiento%20de%20la%20JEP.pdf>
- Parra-Vera, Oscar. 2023b. *Personal interview with JEP Magistrate* [Personal communication]. December 27
- Pettai, Eva-Clarita. 2016. «Interactions between history and memory: Historical truth commissions and reconciliation.» In *The Ashgate Research Companion to Memory Studies*, edited by Siobhan Kattago, 237–250. London: Routledge. Doi: 10.4324/9781315613208
- Piccone, Ted. 2019. *Peace with justice: The Colombian experience with transitional justice*. Ciudad: Brookings. Accessed on October 25, 2025: <https://www.brookings.edu/articles/peace-with-justice-the-colombian-experience-with-transitional-justice/>
- Pistan, Carna. 2020. Collective memory in the context of European integration processes: *De Europa: European and Global Studies Journal*, 23(2): 21–38. Doi: 10.13135/2611-853X/4515
- Pistan, Carna. 2024. Genocide memorialization through Law in Bosnia and Herzegovina: reconciling the irreconcilable? *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, 17(3): 1–25.
- Pizarro, Eduardo. 2003. «Colombia. El proyecto de seguridad democrática de Álvaro Uribe.» *Nueva Sociedad*, 186: 4–17.

- Pollak, Michael. 2006. *Memoria, olvido, silencio: la producción social de identidades frente a situaciones límite*. La Plata: Al Margen.
- Portelli, Alessandro. 2016. *Historias orales: Narraciones, imaginación y diálogo*. Rosario-La Plata: Prohistoria.
- Quinn, Jason M. & Madhav Joshi. 2019. «Transitional Justice in the Colombian Final Accord: Text, context, and implementation.» In *As War Ends*, edited by James Meernik, Jacqueline H. R. DeMeritt & Mauricio Uribe-López, 207–229). Cambridge: Cambridge University Press. Doi: 10.1017/9781108614856.010
- Ríos-Monroy, Julián. 2022. ¿Cómo puede Colombia lograr la reconciliación? / Entrevista con de Roux. June 29. Accessed on October 25, 2025: <https://www.eltiempo.com/justicia/paz-y-derechos-humanos/informe-final-comision-de-la-verdad-entrevista-a-francisco-de-roux-683796>
- Rodríguez, Janeth. 2024. *Personal interview with a victim who is a relative of a member of the security forces and part of Fundación Color y Esperanza (FUNCOES)*. [Personal communication]. April 11.
- Rojas, Esperanza. 2024. *Personal interview with accredited victim in macro-case 001* [Personal communication]. April 28.
- Rojas-Lozano, Gabriela. 2024. *Personal interview with a researcher from the Colombian Commission of Jurists—CCJ* [Personal communication]. April 1.
- Ruiz, José I., Pablo Castro-Abril, Wilson López-López, Darío Páez, Lander Méndez, Suly Castro-Molinare, Zulma Yadira-Cepeda, María A. Caicedo-Bucheli, María D.C. Amaris, Jorge E. Moncayo, Rossana Camelo-Mendoza, Frank S. Orduz-Gualdrón, Manuel Beltrán-Espitia, Zulma L. Mongui, Elsy Domínguez, Argemiro Alejo-Riveros, Luís E. Pérez-Cervantes, Carolina Orozco, Laura Alvarado-Pinzón, ... Mar Pérez Arizabaleta. 2022. «La Comisión de la Verdad en Colombia: Conocimiento, percepción, eficacia y emociones asociadas.» *Revista de Psicología* 40(1): 119–154. Doi: 10.18800/psico.202201.005
- Salvioli, Fabián. 2020. *Memorialization processes in the context of serious violations of human rights and international humanitarian law: The fifth pillar of transitional justice*. (A/HRC/45/45). United Nations General Assembly. Accessed on Month day, year:.. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-truth-justice-reparation-and-non-recurrence/annual-thematic-reports>
- Strömbom, Lisa & Isabel Bramsen. 2022. «Agonistic peace: Advancing knowledge on institutional dynamics and relational transformation.» *Third World Quarterly* 43(6): 1237–1250. Doi: 10.1080/01436597.2022.2054797
- Teitel, Ruti G. 2002. «Transitional justice genealogy.» *Harvard Human Rights Journal* 16: 69–94.
- Todorov, Tzvetan. 2000. *Los abusos de la memoria*. Barcelona: Paidós.
- Uribe, Álvaro. 2022. ¿Cuál verdad? Centro Democrático. Accessed on October 25, 2025: <https://www.centrodemocratico.com/wp-content/uploads/2022/10/Cual-verdad-1.pdf>

- Vanegas, Delsa. 2024. *Personal interview with a victim who is a relative of a member of the security forces and part of Fundación Color y Esperanza (FUNCOES)*. [Personal communication]. April 11.
- Vargas, Anderson. 2024. *Personal Interview with a Member of the Technical Secretariat of the International Verification Component for the Implementation of the Peace Agreement, at the Center for Research and Popular Education—CINEP*. [Personal communication].
- Verovšek, Peter J. 2016. «Collective memory, politics, and the influence of the past: The politics of memory as a research paradigm.» *Politics, Groups, and Identities* 4(3): 529–543. Doi: 10.1080/21565503.2016.1167094
- Wills, M^a Emma. 2022. *Memorias para la paz o memorias para la guerra: Las disyuntivas frente al pasado que seremos* Bogotá: Planeta Colombiana, Crítica.
- Wills, M^a Emma. 2021. «El encuentro entre víctimas, artistas y académicas. Su potencia transformadora y sus límites.» In *Narrativas artísticas del conflicto armado colombiano. Pluralidad, memorias e interpelaciones*, edited by M^a Emma Wills, 173–209. Bogotá: Uniandes. Doi: 10.51566/paz2107.

Grounds for reconciliation: participation and reparations at the Inter-American Human Rights System

Bases para la reconciliación: participación y reparaciones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Mayra Nuñez Pastor 

Valencia International University. Spain

mayra.npastor@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7430-7780>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3294>

Submission date: 15.05.2025

Approval date: 19.11.2025

E-published: December 2025

Citation / Cómo citar: Nuñez, Mayra. 2025. «Grounds for reconciliation: participation and reparations at the Inter-American Human Rights System». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 247-273. <https://doi.org/10.18543/djhr.3294>

Summary: Introduction. 1. Methodology. 2. Transitional justice and victim-centred approaches. 3. Approaches to the definition of reconciliation. 4. The Inter-American Human Rights System and reconciliation approaches. 4.1. Participation as a constitutive element of reconciliation. 4.1.1. Participation in the stage before the Inter-American Commission. 4.1.2. Participation in the stage before the Inter-American Court. 4.2. Reconciliation as conditional to the enforcement of reparations. Conclusion. References.

Abstract: Reconciliation in a transition requires interconnected events and processes to enable peaceful coexistence and restore trust in State institutions after a period of systematic violations to human rights. It involves articulating different transitional justice mechanisms. Prosecutions, truth commissions, reparations and guarantees of non-recurrence must be implemented comprehensively, ensuring victims' families feel repaired. The absence of this balance hinders reconciliation. This research explores the participation of victims and their relatives in proceedings before the Inter-American Human Rights System (IAHRS) and the implementation of reparations as mechanisms for reconciliation. The study argues that victims' relatives and survivors' input in legal proceedings and horizontal relationships with legal representation foster agency and dignity, enabling reconciliation. Whereas full engagement in the IAHRS process promotes an inclusive legal environment, failure to

implement Court-mandated reparations obstructs reconciliation with State institutions and the idea of justice itself, causing disillusionment.

Keywords: reparations, participation, victims' agency, reconciliation, Inter-American Human Rights System.

Resumen: Tras un periodo de vulneración sistemática de derechos humanos, la reconciliación requiere de procesos interconectados para una convivencia pacífica y la restitución de la confianza en las instituciones del Estado. Consecuentemente, es preciso articular los diferentes mecanismos de la justicia transicional (procesos judiciales, comisiones de la verdad, reparaciones y garantías de no repetición) para que las víctimas se sientan reparadas. La ausencia de este equilibrio dificulta la reconciliación. Esta investigación explora la participación de las víctimas ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y la implementación de reparaciones como mecanismos de reconciliación. El análisis concluye que la implicación de supervivientes y familiares de víctimas en los procesos judiciales, y las relaciones horizontales con representantes legales promueven la autonomía y dignidad que facilitan la reconciliación. Mientras la participación en el SIDH fomenta la inclusión jurídica, la falta de implementación de reparaciones de la Corte obstaculiza la reconciliación con las instituciones y con la propia idea de justicia, provocando desilusión.

Palabras clave: reparaciones, participación, agencia de las víctimas, reconciliación, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Introduction

This research paper examines the relationship between the petition and case system of the Inter-American Human Rights System (IAHRS) and its impact on reconciliation. To this end, two factors are analysed. First, petitioners and victims' participation in the IAHRS as a process that strengthens reconciliation efforts. Second, the implementation of reparations ordered by the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) as a necessary condition for articulating efforts towards a possible reconciliation context. Further consideration is required on the relationship between reparations, victim participation and reconciliation. Those who have been awarded reparations but whose measures have not yet been implemented may encounter difficulties in achieving reconciliation at different levels: with human rights offenders, state institutions, and with the very concept of justice itself.

To examine this situation I analysed three case studies that are currently in the compliance monitoring stage. The study tracks the obstacles victims face in their quest for justice at the international level. Firstly, I examine the relationship they have with their legal representatives and how they dictate their participation in a formal legal context. Secondly, I focus on the difficulties that many victims face in participating effectively in the Inter-American Commission's proceedings, which are characterised by a legal and technical approach. Furthermore, I examine the problem posed by the accumulation of different cases that the Court is required to analyse together. Thirdly, I analyse the importance of victims' voices in public hearings before the Court to determine reparations, as well as their lack of implementation at the local level, which distance people from reconciliation.

1. Methodology

This article was conducted through a qualitative research consisting of multiple case studies. It encompasses the doctrinal and jurisprudential analysis of reconciliation in light of the practices of the IAHRS. Conversely, it analyses the interviews conducted in the context of three cases presented to the IAHRS: one from Peru, one from Paraguay, and one from Guatemala. Moreover, I examined the case files for each instance in the Court archives.

In 2023 I conducted interviews as part of my doctoral thesis fieldwork on reparations within the IAHRS, focusing on economic,

social, and cultural rights. Sixty-nine interviews were conducted with petitioners, including survivors and relatives of victims, as well as their legal representatives, legal advisors from the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) and the Court, and both current and former judges of the Court. Among these, nine were group interviews: six took place in Peru, two in Guatemala, and one in Costa Rica with legal advisers. Furthermore, I examined legal decisions and court files related to the cases.

2. Transitional justice and victim-centered approaches

Transitional justice (TJ) consists of mechanisms designed to address serious consequences in the aftermath of authoritarian contexts and/or systematic violence (Fischer 2011; Sharp 2016; Rettberg 2005). The “pillars” of TJ (OHCHR 2012, para. 80; Sharp 2013) encompass institutional, administrative and judicial responses to address systematic human rights violations. These include truth commissions, prosecutions of human rights violators, guarantees of non-repetition —such as vetting public agents (de Greiff 2015, paras 21–23)— and reparations programs.

In cases where this context-sensitivity has not been given due consideration, the impact of TJ mechanisms has been very limited, as evidenced by the experiences of Peru, Timor Leste and Kosovo (González 2006, 242–48; Fischer 2011; Theidon 2006, 454–56; Simangan 2017, 312–316). Often, these measures lack social, political, and cultural integration within the specific society. Consequently, they are insufficient in fostering meaningful changes in post-conflict settings.

It is noteworthy that the viewpoints of victims’ families and survivors were often overlooked in the formulation of many institutional transitional justice strategies. In South Africa, the Truth Commission granted amnesties to individuals accountable for serious human rights violations in return for their testimonies, which aimed to uncover the truth in cases involving severe abuses such as torture, murder, and enforced disappearances (Gibson 2002, 344). The Commission’s framework did not incorporate the participation of victims’ relatives, many of whom voiced their disapproval of offering amnesties in exchange for testimonies (Phakathi and van der Merwe 2008, 118–26). The process facilitated forgiveness in a top-down approach, dictating the “how” and “when” of reconciliation to the victims.

In Uganda, the International Crimes Division of the High Court allowed victims to participate in the criminal prosecution of Thomas Kwoyelo, a former commander of the Lord's Resistance Army. However, the absence of clear standards and procedural rules for their involvement resulted in victim fatigue, stemming from their limited direct participation and the prolonged duration of the case (Avocats Sans Frontières 2019, 2). Moreover, the two lawyers assigned to represent the victims lacked experience in international victim representation and had not established direct contact with the affected communities by the time the trial commenced (Avocats Sans Frontières 2019, 2-3). Situations like this may generate a potential disengagement of the victims from the proceedings and the case.

The Special Jurisdiction for Peace in Colombia offers a contrasting perspective. A psychosocial assistance team has been formed to support the involvement of survivors and victims' families in public hearings where perpetrators also give testimony. This initiative seeks to foster spaces for dialogue (Jurisdicción Especial para la Paz 2023).

To effectively address the needs of families affected by human rights violations and survivors, it is essential to understand the experiences of those who have endured violence. This understanding is crucial for developing comprehensive and effective institutional responses (Gready and Robins 2014). When victims turn to the courts, their input is key for their legal strategy (Madlingozi 2010). In this context, lawyers have a duty to cultivate a relationship and communication grounded in equal partnership. It is essential to avoid power dynamics that can perpetuate a passive role for victims (Robins and Wilson 2015). Regarding reparations, this horizontality is crucial. Efforts to address impacts on survivors and victims' families must consider what they need to overcome conflict aftermath.

3. Approaches to the definition of reconciliation

As an initial consideration, it is crucial to acknowledge that the reconciliation process hinges on each individual's personal decision. Consequently, this article addresses the conditions necessary to foster more favorable scenarios that ensure the free choice of each person involved, irrespective of how they perceive and experience this process. Reconciliation, rather than being imposed, remains a possibility.

When considering the conceptualisation of reconciliation, it is important to recognise its broad nature and the multiple approaches it entails. As Dwyer (1999, 82) points out, "(t)he notable lack of any clear

account of what reconciliation is, and what it requires, justifiably alerts the cynics among us”.

A first conceptual approach examines interpersonal conflicts. Bar-Tal and Bennink (2004, 12) describe reconciliation as both a process and an outcome, highlighting that the transformation of relationships between different groups affected by conflict is crucial for ensuring peaceful social coexistence in the long term. Verdeja (2009, 3) equates it to a mutual recognition of respect between opposing parties in a conflict, where each side acknowledges the dignity of the other. From an institutional perspective, reconciliation is frequently linked with the notion of forgiveness (Doorn 2008, 382).

These reconciliation strategies are well-suited to the dynamics of a victim-offender relationship (Gibson 2002, 546–49). Here, the concept of interpersonal reconciliation is understood as the potential to create environments that foster coexistence and the rapprochement between opposing members of a society.

From a second perspective, reconciliation at the institutional level emerges as a distinct possibility. In this context, it is crucial to differentiate between reconciliation with the direct perpetrators of victimizing acts and a broader reconciliation involving the State and public institutions.

The arrival of new administrations can create opportunities to introduce new social policies designed to address unmet needs in transitional justice contexts. These policies should prioritize and centralize the needs and dignity of survivors and victims’ relatives. However, when subsequent governments fail to prioritize these issues or when the policies are not maintained over time, survivors and victims’ relatives often seek justice and redress from international bodies such as United Nations Rapporteurships and Treaty Bodies, as well as regional human rights jurisdictions like the IAHRS.

Beyond the deeply personal aspect, external factors also shape the process of achieving closure and reconciliation within the institutional realm. Martín Beristain (2009, 45) argues that victims’ emotional and psychological closure progresses at a different pace than administrative and judicial proceedings. For example, while legal processes often emphasize the sentencing phase, victims find greater significance in the public hearing, where they have the chance to be heard, or in the implementation of court-ordered measures.

A third approach involves reconciling with the concept of justice itself. This idea posits that individuals who feel alienated from the justice system might regain faith in its capacity to deliver fairness. This notion is linked to the journey victims undertake to be acknowledged,

heard, and compensated. It addresses the needs of victims before State institutions. When national policies fail to adequately address victims' concerns, these institutions lose their legitimacy.

In the American region, the IAHRs frequently is the final recourse to resort to. Petitioners before the IAHRs have navigated a complex journey through national judicial systems before accessing international jurisdiction. In certain cases, judicial decisions have not been aligned with international human rights law, or indeed have contradicted it.

4. **The Inter-American Human Rights System and reconciliation approaches**

The IAHRs is the regional international institution responsible for protecting and promoting human rights in the Americas. It is composed of the Inter-American Commission and the Inter-American Court. The Commission is responsible for the preparation of thematic and State reports regarding the rights protected under the American Convention on Human Rights. Meanwhile, the Court is responsible for adjudicating contentious cases and issuing Advisory Opinions (American Convention on Human Rights 1978, art. 33).

Within the IAHRs, under the System of Individual Petitions and Cases, individuals and non-governmental organisations may submit a petition to the Commission for the purpose of analysing allegations of human rights violations and determining the admissibility of the petition (Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights 2011, art. 30, 36). The Commission's Report on the Merits assesses whether the rights outlined in the American Convention have been violated. If violations are found, it recommends measures for the State to address the situation and provide remedies to those affected (arts. 43-44). If the State disregards these recommendations, the Commission has the authority to refer the case to the contentious jurisdiction of the IACtHR.

The Court analyses the specific case and issues a judgment, which is binding for the respondent State. In doing so, the judges consider the parties' arguments, the evidence and expert opinions presented, and the necessity of holding hearings, if deemed necessary (Rules of Procedure of the Inter-American Court of Human Rights 2009 arts. 43, 57-58). The Court's judgment may include an order for reparations in favour of the victims of the case.

The IAHRs has intervened in cases related to transitional justice, such as armed conflicts or authoritarian regimes (Case of the Ituango

Massacres v. Colombia. Judgment [Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs] 2006; Case of the Massacre of El Mozote and nearby places v. El Salvador [Merits, Reparations and Costs] 2012; Case of Gomes Lund [Guerrilha do Araguaia] v. Brazil. Judgment [Preliminary Objections, Merits, Reparations, Costs] 2010; Case Gelman v. Uruguay. Judgment [Merits and Reparations] 2011). In such contexts, the IAHRs plays a crucial role in fostering reconciliation through two key aspects: the involvement of victims in the proceedings and the implementation of reparations mandated by the Court.

In this context, it is crucial to differentiate between two approaches to fostering reconciliation: offering apologies and granting recognition. These are two different paths. The apology implies the externalisation of repentance, aim to secure the forgiveness of those affected (Tavuchis 1991). Acknowledgement, in contrast, involves the externalization of *mea culpa* and the acceptance of responsibility. It underscores the dignity and victim status of those impacted by the events in question. This second form of recognition is embodied in the work of the IAHRs through victims' participation and the establishment of reparations.¹

The examination of three cases submitted to the IAHRs's System of Petitions and Cases has highlighted the pivotal role of survivors and victims' relatives in fostering reconciliation. Following the Commission's Merit Report and in the absence of any State initiative to address human rights violations thereby declared, these cases were referred to the Court, which has issued judgments on all three. The cases are:

- a. Members of the Chichupac village and neighboring communities in El Rabinal v. Guatemala (2016) (hereinafter, the Chichupac case)

The case concerns gross human rights violations perpetrated against members of rural communities in Rabinal, predominantly Maya Achi indigenous communities, in the context of military operations conducted by the armed forces and their collaborators during the internal armed conflict in Guatemala from 1981 to 1986. These violations included massacres, enforced disappearances, torture, sexual violence and forced displacement. Furthermore, there was a lack of investigation and prosecution of those responsible.

¹ On the importance of acknowledgment, see Govier and Verwoerd (2002, 74–76).

b. *Dismissed employees of Petroperú and others v. Perú* (2017) (hereinafter, the Petroperú case)

The case concerns the violation of the right to judicial guarantees and protection among workers who were dismissed as a result of inadequate and ineffective legal protection during a period of economic rationalisation during the authoritarian regime of Alberto Fujimori in the 1990s. The case concerns 39 workers from the Ministry of Education, 84 from Petroperú, 15 from the Ministry of Economy and Finance, and 25 from the National Port Company.

c. *Goiburú and others v. Paraguay* (2006) (hereinafter, the Goiburú case)

The case in question involves the Paraguayan State's international responsibility for the enforced disappearance of Agustín Goiburú, Carlos Jose Mancuello, and the brothers Rodolfo and Benjamin Ramírez Villalba, perpetrated by military and police agents during the dictatorship of Alfredo Stroessner. Additionally, it examines the lack of a comprehensive investigation and the subsequent failure to prosecute those responsible.

4.1. *Participation as a constitutive element of reconciliation*

Reconciliation is closely linked to the effective involvement of the petitioners in legal proceedings and their capacity to assume ownership of it. In the IAHRs, participation is expected from the moment the alleged victims submit a petition to the Inter-American Commission, continuing through to the contentious stage before the Court.

4.1.1. PARTICIPATION IN THE STAGE BEFORE THE INTER-AMERICAN COMMISSION

After the Inter-American Commission evaluates whether the necessary requirements for its admission have been met, it proceeds to the analysis of the petition's merits. The Commission or parties may request meetings to reach a friendly settlement between petitioners and the State to avoid the contentious stage. Throughout the process, although the petitioners themselves may attend these working meetings, it is the legal representatives who are prioritized for intervention.

In the Chichupac case, many of the interviewed survivors and victims' relatives expressed disconnection with the petition stage before the Inter-American Commission (Miguel Sic Osorio, interview,

2023)². This situation is intricately connected to various factors that impeded their full participation. In this case, most of the affected persons are from Mayan Achí communities of Rabinal, Baja Verapaz, Guatemala (Janssens 2012, 146; Oficina de Derechos Humanos, Arzobispado de Guatemala 1998, 143). The indigenous community's vehicular language and the victims' institutional educational level presented significant challenges for them in accessing crucial documents, such as resolutions from the Commission. These challenges were deepened by the lack of familiarity with the intricacies of legal documentation and the procedure itself. The participation of the individuals was based on informal meetings they held with their legal representatives (Tarcila Morales Millian, interview, 2023)³.

For many, even without actively participating in the proceedings before the Commission, the support of their legal representatives was crucial (Jerónimo Paz Ixpatá, interview, 2023⁴; Itzel Xic Xic, interview, 2023⁵; Sasil García Toj, interview, 2023⁶). One of the victims in the Chichupac case emphasised the importance of their active role in the case: "When there is a meeting, María Dolores (the lawyer working for the association that is the legal representative in the case) calls me and I go to their office. They're also grateful for my support. When they said 'we had to go to court', I said: 'Let's all go, then' (Napoleón Depaz, interview, 2023⁷)." However, when legal representatives do not make representation an inclusive endeavour, there is often a noticeable disconnect, frustration and even tension between them and the victims. This was evident in the Goiburú case, where the legal representation did not enable victims to engage in the contentious phase and did not submit a demand. The Commission, which had referred the case, was the only party to present their legal arguments to the Court.

In other cases, victims have a pivotal role in the documentation of proofs sent to the Court, and their opinion is respected. One victim from the Petroperú case stated: "I remember that [legal representatives] came to take statements. I participated, [but] when I read it and felt that it did not reflect my opinion. So, I wrote my own statement (...) and sent it (Agustín Acedo, interview, 2023⁸)."

² Guatemala. Interview 1_t9_2.

³ Guatemala. Interview 1_t7_2.

⁴ Guatemala. Interview 1_t2_5.

⁵ Guatemala. Interview 1_t12_2.

⁶ Guatemala. Interview 1_t10_2.

⁷ Guatemala. Interview 1_t8_2.

⁸ Interview 2_t23_2.

Usually, the frequency of working meetings involving the legal representatives of the petitioners, the Commission and State representatives depends on the State's level of predisposition and openness to negotiate a friendly settlement. In the Chichupac case, the case file from the proceedings before the Commission revealed that only a limited number of meetings took place before the Commission released the Report on the Merits of the case in 2014 (IACHR 2016a; IACHR 2014).

Therefore, the disconnection of the victims from this stage of the process was driven by two key factors. Firstly, the State's reluctance to reach a solution that took into account their needs. Secondly, context-based socio-cultural factors that limited the participation of the victims in the process. It is crucial to recognize that the necessary provisions for the petitioners' participation in the Commission's working meetings were not established.

In the Petroperú case, some of the petitioners did participate in some of the working meetings (Isi Flores, interview, 2023⁹; Eduardo Chávarry, interview, 2023¹⁰). Here, those affected did not encounter socio-cultural obstacles that hindered their understanding of the language used in the working meetings, as in the Chichupac case. Despite this, the legal language used in this case also obscured the effective participation of the petitioners in this stage of the process (Isi Flores, interview, 2023). A former legal advisor of the Commission confirmed that this situation is a generalised issue (IAHRC Legal Expert 1, interview, 2023¹¹). Even when petitioners are physically present at working meetings, they often find it difficult to express their concerns in this setting. The current process before the Commission tends to favor a formal legal model, which prioritizes the involvement of lawyers and State representatives over that of the petitioners.

The lack of centrality of victims in this stage in the Petroperú case highlighted the disconnection of petitioners to the process: further negotiations and follow-up of the petition was delegated to the legal representatives (Nidia Blanco Castro, interview, 2023¹²). Limited involvement in legal proceedings can hinder reconciliation with local institutions. This is because there are concrete needs arising from victims' everyday lives and unreported consequences of human rights violations, such as housing, gender-based discrimination and labour

⁹ Perú. Interview 2 t4_2.

¹⁰ Perú. Interview 2 t1_2.

¹¹ Interview 1_t3.

¹² Perú. Interview 2 t32_2.

rights. One of the victims that served as nexus between dismissed workers and the legal representative of the case declared: “When there was something urgent, I would go to the capital and then go back to Talara [a 1100 kilometers journey]” (Eduardo Chávarry, interview, 2023). Then, he would organise meetings and talk to the rest of victims about how the Commission was making progress on their case.

In the Goiburú case, the victims’ testimonies confirmed that the family members were actively involved in the working meetings prior to the case’s referral to the Court (Marcelo Mancuello 2023¹³; Rogelio Goiburú 2023¹⁴). This is related to the socio-cultural context of the victims in the case and their families. Therefore, communication between the petitioners, their legal representatives, the Commission and the State was fluid among all parties (OAS 1996; IAHR 1997, fols 713, 716).

Moreover, there is an additional procedural factor that negatively impacts victims’ perceptions of fairness and justice. The Inter-American Commission has the authority to group cases that share the same object of the petition, the same respondent State, and where the facts of each case exhibit a high degree of similarity.¹⁵ In the Petroperú and Goiburú cases, the files referred to the Court were not submissions of a single case, but the accumulation of a group of similar cases.

In the case of Petroperú, the petition from individuals dismissed from the Petroperú company in Talara, a city in the northern part of the country, was submitted to the IACtHR. This was alongside cases involving workers dismissed from the Ministry of Economy and Finance (MEF), the National Ports Company (ENAPU), and the Ministry of Education (MINEDU), all of whom were based in or near the capital, Lima. Altogether, the grouped cases involved a total of 164 alleged victims.

In the case of Goiburú, the Commission grouped together the cases of enforced disappearance of Agustín Goiburú, Carlos Mancuello and the brothers Rodolfo and Benjamín Ramírez Villalba.

This procedural decision, proposed as a remedy for the overwhelming number of petitions received by the IAHR (OAS/IACHR 2021), has significantly influenced how individuals perceive the IAHR

¹³ Paraguay. Interview 3 t4_2.

¹⁴ Paraguay. Interview 3 t5_2.

¹⁵ *Rules of Procedure of the Inter-American Commission on Human Rights* 2011, art. 29.5: ‘If two or more petitions address similar facts, involve the same persons, or reveal the same pattern of conduct, the Commission may join them and process them together in the same file.’

and the handling of their cases. This, in turn, affects their assessment of justice on an international scale and the possibility of reconciliation. A former legal advisor from the Commission has stated that the accumulation of cases is a necessary measure in order to address the backlog of petitions. However, he considers it essential to ensure that this measure takes into account the views of the parties involved (IACHR Legal Expert 2, interview, 2023¹⁶). In addition, he drew attention to other measures that would improve the management of cases, such as “allocate greater resources to the number of staff working on cases, given that it is here where [human rights] standards are generated.”

One of the main effects of the accumulation of cases is the assimilation of the social, material and cultural conditions of every alleged victim. This blurs diverse realities and factors that affect each group of victims differently. In the case of Petroperú, the socioeconomic reality of the families living in Talara is very different from the social and economic context of the people who had worked in the MEF and MINEDU. While numerous former workers from ENAPU and the MEF were reinstated following multiple complaints, those affected by Petroperú were unable to return to their previous positions, and their economic conditions never fully recovered to the levels they had enjoyed prior to their dismissal (Carlos Zapata, interview, 2023; Rosa Acedo de Seminario, interview, 2023¹⁷; Manuel Paiva, interview, 2023¹⁸; María Esther Medina, interview, 2023¹⁹; Gerber Acedo, interview, 2023²⁰).

4.1.2. PARTICIPATION IN THE STAGE BEFORE THE INTER-AMERICAN COURT

During the contentious stage, which generally progresses more swiftly than the preceding phase before the Commission, the focus of the alleged victims shifts to the final stage of the proceedings: the judgment and reparations that the IACtHR will impose if the State is found to be liable (Martín Beristain 2009, 45).

This expectation increases in view of one of the most relevant moments for victims’ relatives and survivors: the public hearing. The

¹⁶ Interview 14_t3.

¹⁷ Perú. Interview 2 t17_2.

¹⁸ Perú. Interview 2 t15_2.

¹⁹ Perú. Interview 2_t9_2.

²⁰ Perú. Interview 2 t8_2.

Court has the authority to summon the parties, deponents and expert witnesses to hear their testimony and arguments (Rules of Procedure of the Inter-American Court of Human Rights 2009, art. 15). During this hearing, the Court primarily listens to oral presentations from the alleged victims and their families, as well as expert witnesses when necessary. Judges may also question the involved parties to gain a clearer understanding of the relevant information.

This is the pinnacle of victim protagonism throughout the proceedings. They are given the opportunity to address the judges directly, providing first-hand accounts of the events, their expectations, and, most importantly, their needs. For many deponents, the chance to share the truth about what happened and to be acknowledged is seen as a restorative act in itself (Martín Beristain 2009, 66–67).

In the Chichupac case, although more than 800 individuals, including both direct and indirect victims, came forward as alleged victims, none of the interviews with these victims revealed any dissatisfaction with the selection of those who testified before the Court. In fact, they remembered the public hearing as an act of recognition. During the 2016 public hearing, only two individuals who had suffered severe human rights violations during the Guatemalan armed conflict testified.

In this case, the legal representatives articulated the necessary means so that as many victims as possible could attend the hearing and be present at the event. Moreover, they provided psychosocial support to the two witnesses in the case and other victims. Interviews with survivors who attended the hearing showed a high level of acceptance of this procedural mechanism (Sasil García Toj, interview, 2023; Napoleón Depaz, interview, 2023; Miguel Sic Osorio, interview, 2023). A public hearing, even if is not a judgment, is an instance of State accountability and, as such, has an impact on the perception of justice of the people who turn to the IAHRs. For victims, the public hearing is one of the most important moments in the entire procedure, especially if they testify. During the public hearing of the Chichupac case, one of the victims expressed: “We have made an enormous effort, we travelled kilometers and kilometers to be here. Because we have not being listened to [at home]” (IAcTHR. 2016b, min. 34:24-34:54). This “being listened to” is the cornerstone of victim recognition and a first step towards reconciliation.

When asked about their experience, both deponents in this case expressed feeling welcomed and pleased to have the opportunity to speak. The formal context of the testimony also influenced their experience: while it can be a daunting and challenging situation, it also

offers deponents a sense of contributing to the process at a crucial stage, thereby emphasizing their agency. Describing the context of the hearing, one of the deponents recalled: "We sat in front of them [remembering the courtroom and the judges]. (...) I am grateful because they listened to us when we arrived. Thank God (Napoleón Depaz, interview 2023)."

In a similar vein, when multiple cases are accumulated, choosing to hear only one victim from several distinct groups effectively homogenizes a context that is, in reality, quite diverse (Gerber Acedo, interview, 2023; María Esther Medina, interview, 2023). In the public hearing of the Petroperú case, only one of the victims from ENAPU was able to present her testimony. Victims from Petroperú in Talara felt that the hearing did not relate to their particular case and experiences:

Petroperú was the group entitled to testify, as none of us had been reinstated in our jobs. Ultimately, this decision was made, and I accepted it. However, [the deponent] spoke about herself and the ENAPU workers (Eduardo Chávarry, interview, 2023).

Legal advisors working with cases at the Court have highlighted the accumulation of cases can effectively obscure the nuances between the various needs of victims from diverse groups (IACtHR Legal Expert 1, interview, 2023²¹; IACtHR Legal Expert 3, interview, 2023²²). Nevertheless, this situation was compared to collective cases, in which it is not possible to review the situation of each individual victim (IACtHR Legal Expert 1, interview, 2023).

Martín Beristain (1998, 2) highlights the importance of psychological support during and after the proceedings as a vital component of victim participation in trials. For many years, psychosocial approaches have focused solely on the victim's ability to testify and contribute essential information to the case. Reconciliation, seen as a rapprochement between victims and the concept of justice, is more likely to occur when victims have the opportunity to express themselves. This is why denying a public hearing in a contentious case can lead to significant frustration for the victims and their families (Carlos Portillo, interview, 2023²³). In the Goiburú case, the Court unexpectedly decided against holding a public hearing, thereby

²¹ Interview 4_t3.

²² Interview 10_t3.

²³ Paraguay. Interview 3 t6_5.

preventing the families of those who were forcibly disappeared from addressing the judges directly.

Indeed, one of the Court's legal advisers noted that in grouped cases, the needs of different groups of victims are identified on the basis of "submitted documents, or from relevant information that may come to light during the hearing (IACtHR Legal Expert 2, interview, 2023)." Therefore, it is of particular importance that, in accumulated cases, the holding of a hearing should have a different procedural priority from that of other cases.

Recounting traumatic experiences in a public forum naturally involves vulnerability and the risk of re-victimizing the witnesses. Romero (2010, 10–11) emphasizes that the victims' narrative is subsumed to what the legal procedure requires, to what is relevant to the case and to the courtroom methodology. As a result, individual emotions and experiences are relegated to the periphery. This is why some legal representations are supported by professionals who offer psychosocial assistance to survivors and the victims' families before, during, and after the hearings. Recently, the Court itself introduced its own psychosocial support program for deponents in public hearings, addressing the vulnerable situations they face (IACtHR 2023).

After the public hearing, the Court deliberates on the case and the judgement is delivered. For the victims, the verdict stands out as a significant moment in the contentious process, particularly regarding reparations. The international acknowledgment of the State's responsibility, especially after national policies have either failed or were absent, serves as a crucial act of recognition for the victims and suggests a potential reconciliation with justice.

However, in many cases, the judgments fall short of meeting the victims' expectations or fail to thoroughly address the reparations needed to confront the consequences of the harm endured.

In the Chichupac case, for instance, the Court requested that the State of Guatemala facilitate the safe return of victims who had been forcibly displaced from their land. However, it clarified that it would not oversee the State's compliance with this measure (IACtHR 2016c, para. 298). This situation rendered a crucial measure of reparation for the victims unenforceable, leading to a profound sense of disappointment for many of them (Legal representative of the Chichupac case, interview, 2023²⁴).

²⁴ Guatemala. Interview 1_t15_1.

In the Petroperú case, a primary demand from the victims, particularly the former Petroperú employees, was the reinstatement of their jobs or the provision of employment opportunities for their children. Nevertheless, the Court opted to grant only monetary compensation, which was deemed exceedingly low, considering the number of individuals recognized as victims in the case. Every victim, regardless of the company they worked for or their individual circumstances, received the same amount, whether they were employed and living in Lima or facing various vulnerabilities in Talara, located in the northern part of the country (IACtHR 2017, paras 222–228).

4.2. *Reconciliation as conditional to the enforcement of reparations*

The IACtHR has placed particular emphasis on the comprehensive nature of the reparations it mandates, aiming to address the harm in a holistic manner while considering its often-structural aspects. In cases of enforced disappearance, the Court gives special relevance to rehabilitation measures for the victims' relatives. In *Gomes Lund v. Brazil*, it determined that "(...) psychological and psychiatric treatment must be provided by State personnel and institutions specialized in victims of acts of violence such as those that occurred in this case" (IACtHR 2010, para. 268). These reparations consider victims' concrete needs. Following the same case, the Court determined that in the provision of psychological and psychiatric rehabilitation measures, "the specific circumstances and needs of each victim must be considered, so that they are offered individual and family treatment".

Regarding structural measures and generalised violence, in the *Coc Max* case, the Court ordered Guatemala to improve and widen the road leading to the entrance of the community (IACtHR 2018).

These reparations target structural areas that enhance the living conditions of those affected by violence. It is crucial, therefore, to consider the interconnections between the reparations ordered to assess their effectiveness and impact. The positive effect of a rehabilitation measure, such as psychological care, can be undermined if the basic needs of the beneficiary are not simultaneously addressed. This is especially true when the current deprivation derives from the victimizing events. Faced with these structural obstacles, the possibilities of generating an environment conducive to promoting closure for victims and reconciliation diminish.

In the cases examined, reconciliation is closely tied to adherence to the reparations mandated by the IACtHR. After the judgment, many

victims expect the State to promptly implement the ordered measures (Dupuis 2009, 24–25). However, compliance times vary from State to State and even from government to government (Pérez Liñán et al. 2023). The legal representative of the Chichupac case declared that the lack of compliance by the State affected “[victims’] health and independence” (Legal Representative of the Chichupac case, interview, 2023²⁵).

Another aspect to consider is the nature of the reparations ordered. Generally, measures of a more structural nature tend to be implemented more slowly than others, either due to a lack of State will or because of insufficient coordination among the state agencies involved in implementing the measure. This latter scenario is evident in reparations such as the construction of roads, the installation of drinking water networks, or the updating of the Armed Forces’ training programs (Pérez Liñán et al. 2023, 28-29, 31). Structural measures are fundamental to reconciliation. Enhancing the economic conditions of those affected by violence is essential for transforming interpersonal relationships and establishing the groundwork for reconciliation (Bar-Tal and Bennink 2004, 26).

Victims of the three cases pointed out that the delay in implementing the Court-ordered measures is a major obstacle to achieving closure for the events that victimized them and to potentially reconciling with justice (Rogelio Goiburú, interview, 2023; Gerber Acedo, interview, 2023; Marcelo Mancuello, interview, 2023; Miguel Sic Osorio, interview, 2023). This phase of the process has also highlighted the limited resources available to an international jurisdiction for ensuring compliance with its judgments. Two victims, one from the Petroperú case and another from the Goiburú case, stated:

Why is this sentence not being enforced? Which strategies should be implemented to guarantee compliance with this sentence, which is insufficient in my opinion? Frankly, it’s a joke. They offer you justice and then fail to deliver (Agustín Acedo, interview, 2023).

Do you know the phrase “If they have no bread, let them eat cake”? [He laughs]. I will never be satisfied with the decision. I will never be happy with it (Rogelio Goiburú, interview, 2023).

This discrepancy between the needs expressed by the victims in the proceedings and the reparations ordered in the judgement creates

²⁵ Interview 3 t3_1.

difficulties when considering efforts towards reconciliation. Furthermore, the State's failure to comply is likely to exacerbate the negative feelings of victims, not only with regard to state institutions, but also with regard to the Court's inability to take measures that influence compliance at the local level.

When the Monitoring Compliance phase commences, the Court oversees the States' implementation of reparations. This stage is particularly stressful for the victims involved in the case. The States' inability or unwillingness to carry out the reparations mandated by the judgment directly affects the mental and emotional well-being of those still engaged in the proceedings. Additionally, it impacts their material well-being, as many face significant economic challenges and rely on compensation ordered by the Court to enhance their living conditions (Martín Beristain 2009, 53–55).

In none of the three cases examined have the States fully complied with all the reparation measures ordered by the Court. In the Chichupac case, out of the 10 measures ordered, only one has been fulfilled (IACtHR 2016c, sec. Reparations).²⁶ In the Petroperú case, which has only two reparation measures ordered, the Peruvian State has not fully complied with the payment of compensatory amounts (taking into account the urgent needs of many of the victims) (IACtHR. 2022).²⁷ Finally, in the Goiburú case, of the ten reparation measures, the State has still not complied with four of them, including the active search for the disappeared persons (IACtHR. 2019).²⁸

²⁶ Reparations encompass several measures: covering costs and expenses; the duty to investigate, prosecute, and, when appropriate, punish those accountable for the human rights violations in the case; determining the whereabouts of victims of enforced disappearance, along with the recovery and identification of remains from clandestine graves; providing medical, psychological, and/or psychiatric care to victims; conducting a public act acknowledging responsibility; publishing and disseminating the Judgment; offering continuous human rights and international humanitarian law training for members of the Guatemalan Army; implementing non-discrimination education programs; strengthening State agencies that combat racial and ethnic discrimination; and compensating for both material and non-material damages.

²⁷ Reparations include: payment of costs and expenses; the publication and dissemination of the Judgment and payment of compensation for material and non-material damage.

²⁸ Reparations include: payment of costs and expenses; the obligation to investigate, prosecute and, where appropriate, punish those responsible for the human rights violations in the case; determination of the whereabouts of victims of enforced disappearance, as well as recovery and identification of the remains of persons buried in clandestine graves; medical, psychological and/or psychiatric care of victims; a public act of recognition of the responsibility; the publication and dissemination of the Judgment; a memorial to the victims; payment of compensation for material and non-material

In this same case, in the first resolution to monitor compliance in August 2008, the Court observed that, in the two years following the judgment, none of the measures had been implemented (IACtHR 2008).

Moreover, it is important to note that reparations which fail to satisfy the expectations of the victims, in conjunction with the ensuing delay in the implementation of measures ordered by the Court, have the potential to engender tension between legal representatives and victims themselves. In relation to one of the victims, the former legal representative of the Goiburú case declared: "He wanted more money (regarding compensation). I told him I would step aside so the family could discuss about how the reparation ordered by the Court would be distributed among them" (Legal Representative of the Goiburú case, interview, 2023).

Likewise, in two of the three judgments analysed, an act of recognition and responsibility of the State was ordered as a reparation measure (IACtHR 2016c, resolute par. 21; IACtHR 2006, resolute par. 7). This form of reparation is of significant importance for victims in terms of their ability to reconcile with the State. The manner in which the measure is implemented reflects the commitment on the part of the public authorities to acknowledge the harm caused and their dedication to honouring the relatives and survivors of the victims. In the Goiburú case, for instance, two sons of victims of enforced disappearance noted that the State conducted the recognition act without the presence of relevant authorities, leading them to perceive it as a mere formality. One of them expressed: "(I)t's all just words, you know? There's a ceremony, everyone is there for the picture and then they all disappear. Typical" (Marcelo Mancuello, interview, 2023). The lack of solemnity and true recognition by the State damages any attempt to build a bridge to reconciliation.²⁹ In a resolution on supervision of compliance, the Court warned how reparatory measures, if adopted late, cease to have a reparatory effect:

The Court notes that the State complied with the public act of acknowledgment of responsibility more than eleven years after the

damage; bringing the offences of torture and 'forced' disappearance of persons contained in articles 236 and 309 of the current Criminal Code into line with the provisions applicable to international human rights law; ongoing human rights education programs within the Paraguayan police forces.

²⁹ On this aspect, Govier states that "(a)n apology in which there is no willingness to undertake any practical measures of reparation is likely to seem insincere or hollow. It may even be worse than no apology at all" (Govier and Verwoerd 2002, 73).

expiration of the term granted in the judgment (...). The Court concurs with the sentiments expressed by the victims' sons, Rogelio A. Goiburú and Carlos Marcelo Mancuello, in the aforementioned act. They emphasized the critical importance of the State promptly fulfilling reparations, as the passage of time affects the adequacy of these reparations (IACtHR 2019, para. 13).

In the Guatemalan case, almost eight years after the sentence, this measure has still not been complied with (IACtHR 2024, resolutive par. 2.d).

It is crucial to stress the interconnected nature of these measures, as they are inextricably linked. In the Goiburú case, for example, the State's acknowledgment of responsibility failed to have a reparative effect because it was not supported by a concrete policy to search for the disappeared persons.

Two of the cases examined involve the enforced disappearance of individuals (IACtHR 2016c, para. 139; IACtHR 2006, para. 94). Consequently, one of the reparation measures established by the Court is the search for the remains of the disappeared persons (IACtHR. 2016c, paras 290–297; IACtHR 2006, paras 171–172). These measures remain open in both the Chichupac and Goiburú cases. Although determining the whereabouts of disappeared persons is a complex task fraught with numerous operational challenges, the documents from the Monitoring Compliance stage of the Court in both cases reveal a lack of willingness on the part of the State to allocate the necessary human and material resources for actively conducting a search over the years.³⁰

The lack of cooperation and initiative from States regarding this specific measure undermines any chance of reconciliation, both at the national level with State institutions and with the broader concept of justice. The search for missing persons in cases of enforced disappearance is a prioritized reparation measure, and reconciliation is closely tied to the compliance, or at least the willingness, of public institutions to make every effort to locate the victims in these cases.

³⁰ The Court's last reference to the reparation measure on the search for the missing persons in the case established as early as 2009: "more than three years having elapsed since the delivery of the Judgment, the State has not made significant progress in the search for the remains of Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro, Rodolfo Ramírez Villalba and Benjamín Ramírez Villalba (...). If the State claims not to have sufficient resources, it would be appropriate for it to take the necessary measures to take the steps required to strengthen the State's capacity to search for and identify them". The measure is still pending today (IACtHR 2009, par. 30).

Regarding basic material needs, if, as a result of the victimising events, the victims find themselves living in conditions that jeopardise the minimum basis of economic, social and cultural rights that guarantee them dignified life, the fulfilment of measures related to housing, health and work become particularly relevant. In this context, bringing reconciliation closer to families that cannot live in dignity is unthinkable. There are minimum material conditions that must be guaranteed in order to implement reconciliatory approaches. In this sense, it is not feasible to propose reconciliation to families who have been declared victims by the Court and who do not have access to basic services. This is particularly true when compliance with some of the reparations ordered by the Court could substantially improve this situation.

In the two cases where rehabilitation measures were ordered (Chichupac and Goiburú cases), none of the measures were even partially complied with by the State. This is significant given the health concerns expressed by the victims in both cases. One of the victims in the Goiburú case stressed the importance of medical and psychological treatment, especially for the family members who had led the petition before the IAHR, such as her grandmother, who has since passed away (Marcelo Mancuello, interview, 2023).

Among most of the pending measures highlighted by the victims of the Chichupac case is health care, which is becoming increasingly urgent due to the passage of time and the advanced age of many of the survivors.

We need a doctor here. The government told us that there would be one in the village, but there is no doctor or medicine. So what are we waiting for? (T)he Court promised us health, education. [W]e are dying, we suffer, our children suffer from illnesses because of all that violence (Juanita D. P., interview, 2023³¹).

Furthermore, many of the victims interviewed indicated that they had no money to obtain treatment. Some of them are reliant on their children to procure vital medications (Pablo Cuxum, interview, 2023). Others used their compensation payment to address illnesses of their children (Paulina Toj, interview, 2023), distorting the goal of the reparation measure.

In the Petroperú case, the only reparation measure directly related to the victims is the payment of compensation. The State has

³¹ Guatemala. Interview 1_t1_2.

successfully avoided complying with this measure by initially attributing the delay to changes in its internal institutional structure and the adoption of computerised administrative processes. However, these changes have merely served to delay compliance. As the Court has rightly pointed out in its monitoring of the case, the excessive delay in the payment of compensation to the declared victims in this case is not reasonable (IACtHR 2022, para. 33).

Considering the advanced age of most victims and their challenges in accessing adequate medical care due to financial constraints, the victims' legal representative requested provisional measures to ensure that the State would exceptionally provide the urgent medical treatment needed by one of the victims (IACtHR 2022, par. 5). The Court rejected such a measure and the victim died. Nonetheless, the Court issued a resolution mandating 'enhanced supervision' of the case and requested the State to report within three weeks to expedite the payment process, as the delay at this stage was deemed 'unacceptable' (IACtHR 2022, par. 33).

In the Goiburú case, one of the victims expressed that he no longer monitors the implementation of the judgment, since it has been "a terrible frustration" (Rogelio Goiburú, interview, 2023).

Conclusion

From the cases analysed, and especially through interviews with victims, a clear disconnection emerges between the potential for reconciliation and the minimal involvement of these victims in judicial proceedings. Additionally, this situation is exacerbated by the glaring failure of States to comply with the reparations ordered by the Court. The fact that it is impossible to guarantee a context that promotes reconciliation also extends to reconciliation at different levels. Due to the failure of States to comply with the reparations ordered for victims, it is not possible for survivors and their families to approach State institutions. This disbelief, particularly evident in cases like that of Goiburú, hinders victims' ability to reconcile with the very concept of justice.

The lack of connection with the concept of justice in a broad sense is a significant problem. The words of those interviewed reveal a fatigue with the search for the prosecution of those responsible, reparations, and truth. This translates into a profound distrust of justice systems, both nationally and internationally.

At the international level, it has been observed that the procedural system of the Inter-American System does not actively encourage victims to participate, often relegating them to a passive role at various stages of the process, both before the Commission and before the Court. There is an exception to this rule, which is the holding of public hearings before the Court. In the course of the interviews, individuals confirmed that this was a defining moment for them in terms of feeling close to achieving justice. This viewpoint is further validated by the observation that among the three case studies examined, victims in the Goiburú case, which did not involve a public hearing, expressed the most negative perceptions of the Inter-American System.

It is important to note that the manner in which legal representatives of victims work with them –either vertically or horizontally– significantly influences their experience and effective participation throughout the judicial process. Providing psychosocial support for witnesses, ensuring all victims have access to documentation, and facilitating ongoing two-way communication are key elements that shift the relationship between legal professionals and victims from a hierarchical to a more egalitarian one.

When it comes to transitional justice measures, the issue lies not with the foundational pillars themselves, but with their sequencing. These measures cannot be implemented in a disjointed manner. The effectiveness of a transitional scenario aimed at fostering reconciliation becomes doubtful when reparations are only partially executed; for example, offering compensation without making efforts to locate missing persons. Similarly, acts of responsibility lose their impact if they occur without establishing the truth about the events that caused victimization. Each pillar of transitional justice either strengthens or undermines the others. Moreover, they directly influence the potential for reconciliation, whether it is aimed at national institutions or at the perception of justice through international avenues.

If the participation of victims in the proceedings before the IAHRs and the implementation of the reparations they require are not considered, the conditions necessary to foster reconciliation at various levels cannot be assured. At the Inter-American institutional level, the process itself must ensure that victims are recognized and that mechanisms are in place to guarantee their effective participation. Similarly, the reparations ordered by the IACtHR can be seen as the enactment of justice at the national level. Their fulfilment reconciles the victims with the idea of justice, satisfies their needs, and at the same time promotes the creation of spaces for coexistence. Therefore, participation and reparations build the social, cultural, economic, and

political base necessary to promote the multiple dimensions of reconciliation.

References

- Avocats Sans Frontières. 2019. *Reflections on Victim Participation before the International Crimes Division in Uganda*. Accessed November 10, 2025: <https://www.asf.be/wp-content/uploads/2019/11/Policy-Brief-Victims-participation-in-Uganda-1.pdf>.
- Bar-Tal, Daniel, and Gemma H. Bennink. 2004. «The nature of reconciliation as an outcome and as a process». In *From conflict resolution to reconciliation*, edited by Daniel Bar-Tal and Gemma H. Bennink, 11–38. Oxford: Oxford University Press.
- Doorn, Neelke. 2008. «Forgiveness and reconciliation in transitional justice practices». *Ethical Perspectives* 3: 381–98.
- Dwyer, Susan. 'Reconciliation for Realists'. *Ethics & International Affairs* 13 (March 1999): 81–98.
- Fischer, Martina. 2011. «Transitional justice and reconciliation: Theory and practice». In *Advancing Conflict Transformation. The Berghof Handbook II*, edited by Beatrix Austin, Martina Fischer, and Hans J. Giessmann, 405–30. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Gibson, James L. 2002. «Truth, justice, and reconciliation: Judging the fairness of amnesty in South Africa». *American Journal of Political Science* 46(3): 540–56.
- Gómez Dupuis, Nieves. 2009. *Plan de Sánchez. Una aproximación a la estrategia psicojurídica*. Ciudad de Guatemala: ECAP.
- González, Miguel Á.. 2006. *Perú: Autoritarismo y democracia. Sobre las dificultades de la consolidación de la democracia en la América Andina. El Perú de Fujimori*. Madrid: Compañía Española de Reprografía y Servicios.
- Govier, Trudy, and Wilhelm Verwoerd. 2002. «The promise and pitfalls of apology». *Journal of Social Philosophy* 33(1): 67–82.
- Gready, Paul, and Simon Robins. 2014. «From transitional to transformative justice: A new agenda for practice». *The International Journal of Transitional Justice* 8(3): 339–61.
- Greiff, Pablo de. 2015. «Security sector reform, including vetting of security institutions». A/70/438. Relatoría Especial sobre la Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.
- IACtHR. 1997. *Goiburú and others v. Paraguay*. Court file (IACHR Evidence Appendix II).
- IACtHR. 2006. *Goiburú and others v. Paraguay*. Judgment (Merits, Reparations and Costs).
- IACtHR. 2008. *Goiburú and others v. Paraguay*. Monitoring Compliance with Judgment. Resolution of August 6.

- IACtHR. 2009. *Goiburú and others v. Paraguay. Monitoring Compliance with Judgment. Resolution of November 19.*
- IACtHR. 2010. *Case of Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia) v. Brazil. Judgment (Preliminary Objections, Merits, Reparations, Costs).*
- IACHR. 2014. *Report No 6/14 (Merits). Case 12.788. Members of the Chichupac Village and Neighbouring Communities of the Municipality of Rabinal (Guatemala).* 6.
- IACtHR. 2016a. *Members of the Chichupac village and neighbouring Communities of the Municipality of Rabinal v. Guatemala. Court file (Part I).*
- IACtHR. 2016b. *Members of the Chichupac Village and Neighboring Communities of the Municipality of Rabinal v. Guatemala. Public Hearing of April 28.* Accessed November 10, 2025: <https://vimeo.com/showcase/3924876>.
- IACtHR. 2016c. *Members of the Chichupac Village and Neighbouring Communities of the Municipality of Rabinal v. Guatemala. Judgment (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs).*
- IACtHR. 2018. *Case of Maurilia Coc Max et al. (Xamán Massacre) v. Guatemala. Judgment (Merits, reparations and costs).*
- IACtHR. 2019. *Goiburú and others v. Paraguay. Monitoring Compliance with Judgment. Resolution of May 14.*
- IACtHR. 2022. *Dismissed Employees of Petroperú and Others v. Peru. Monitoring Compliance with Judgment resolution of Sep 9.*
- IACtHR. 2023. *Regulations of the Psychological Support Service for Declarants before the Inter-American Court.*
- IACtHR. 2024. *Members of the Chichupac village and Neighboring Communities of the Municipality of Rabinal v. Guatemala. Monitoring Compliance with Judgment. Resolution of September 2.*
- Janssens, Bert. 2012. *Oj K'aslik. Estamos vivos. Recuperación de la Memoria Histórica de Rabinal (1944-1996).* Rabinal: Museo Comunitario de la Memoria Histórica.
- Jurisdicción Especial para la Paz. 2023. *DAV (Dirección de Atención a Víctimas).* Accessed November 10, 2025: https://www.jep.gov.co/Planeacion1/Informes%20de%20gesti%C3%B3n/2022/20230125_DAV%20Visor%20Vigencia%202022.pdf#search=DAV.
- Madlingozi, Tshepo. 2010. On transitional justice entrepreneurs and the production of victims'. *Journal of Human Rights Practice* 2(2): 208–28.
- Martin Beristain, Carlos. 1998. «Health, memory, and human rights in Guatemala». *The Lancet* 352 (9129): 733–34.
- Martín Beristain, Carlos. 2009. *Diálogos sobre la reparación: qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos.* Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- OAS. 1996. *IACHR: 93 Period of sessions.* Accessed November 10, 2025: <https://www.oas.org/en/iachr/sessions/default.asp?S=93>.
- OAS/IACHR. 2021. *IACHR Reports good results in 2020, the fourth year of its program to overcome procedural backlog.* 1 February. Accessed

- November 10, 2025: https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2021/019.asp.
- Oficina de Derechos Humanos, Arzobispado de Guatemala (ODHAG). 1998. *Guatemala: Nunca más. El entorno histórico*. Ciudad de Guatemala: ODHAG.
- OHCHR. 2012. *Report of the Special Rapporteur on the promotion of Truth, Justice, Reparations and Guarantees of non-Recurrence. Ways in Which the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence Contribute to Strengthening the Rule of Law. A/67/368*.
- Pérez Liñán, Aníbal, Luis Schenoni, and Kelly Morrison. 2023. «Compliance in time: Lessons from the Inter-American Court of Human Rights». *International Studies Review* 25(1): 1–23.
- Phakathi, Sizwe T., and Hugo van der Merwe. 2008. «The impact of the TRC' amnesty process on survivors of human rights violations». In *Truth and Reconciliation in South Africa: Did the TRC Deliver?*, edited by Audrey R. Chapman and Hugo van der Merwe, 3:116–141. Baltimore: University of Pennsylvania Press.
- Rettberg, Angélica, ed. 2005. *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. 1. ed. Bogotá: Uniandes.
- Robins, Simon, and Erik Wilson. 2015. «Participatory methodologies with victims: an emancipatory approach to transitional justice research». *Canadian Journal of Law and Society* 30(02): 219–36.
- Romero, Juan P. 2010. «De un dolor a un saber: cuerpo, sufrimiento y memoria en los límites de la escritura». *Papeles Del CEIC* 2: 1–27.
- Sharp, Dustin. 2013. «Beyond the post-conflict checklist: linking peacebuilding and transitional justice through the lens of critique». *Chicago Journal of International Law* 14(1): 164–96.
- Sharp, Dustin. 2016. *Interrogating the peripheries: The Preoccupations of Fourth Generation Transitional Justice*. Doi: 10.1163/2210-7975_hrd-9944-3005.
- Simangan, Dahlia. 2017. «The pitfalls of local involvement: justice and reconciliation in Cambodia, Kosovo and Timor-Leste». *Peacebuilding* 5(3): 305-319.
- Tavuchis, Nicholas. 1991. *Mea culpa: A sociology of apology and reconciliation*. Stanford: Stanford University Press.
- Theidon, Kimberly. 2006. «Justice in transition: The micropolitics of reconciliation in postwar Peru». *The Journal of Conflict Resolution* 50(3): 433–57.
- Verdeja, Ernesto. 2009. *Unchopping a tree: Reconciliation in the aftermath of political violence*, Philadelphia: Temple University Press.

Taking colonialism seriously. A decolonial approach to international law, transitional justice and the restitution of cultural heritage

Tomando en serio el colonialismo. Un enfoque decolonial del derecho internacional, la justicia transicional y la restitución del patrimonio cultural

Pietro Sullo 

Université Catholique de Louvain. Belgium

pietro.sullo@uclouvain.be

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9064-9118>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3427>

Submission date: 22.05.2025

Approval date: 05.12.2025

E-published: December 2025

Citation / Cómo citar: Sullo, Pietro. 2025. «Taking colonialism seriously. A decolonial approach to international law, transitional justice and the restitution of cultural heritage». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 275-303. <https://doi.org/10.18543/djhr.3427>

Summary: Introduction. 1. Colonialism and transitional justice. 1.1. Colonialism as present. 1.2. The urge to further engage with the legacy of colonialism. 1.3. Transitional justice, colonial atrocities and restitution of cultural heritage. 1.3.1. An uneasy relationship: transitional justice, colonialism and cultural heritage. 2. The injustices of colonialism: overcoming the constraints of European colonial international law. 2.1. International law and colonial violence. 2.2. How to address colonial violence through (or without) international law. 2.3. The rule of intertemporality between stability and change. 3. The restitution of colonial cultural heritage. The terms of the current debate. 3.1. New developments on cultural restitution under international law. Conclusion. Bibliography.

Abstract: Transitional justice processes have paid scant attention to colonial injustices. Among the latter, crimes against the cultural heritage of colonized nations have gone particularly overlooked. The argument of former colonial powers is that although morally appalling, colonialism was not illegal according to the standards of the time. By challenging this argument, this article critically investigates the relation between international law and colonial injustices to suggest ways to address the crimes of the past and provide legal

guidance during transitional justice processes. It argues that to engage with colonial injustices, transitional justice should embrace a decolonized approach to Eurocentric international law and take into consideration alternative legal frameworks including both interpolity law and the legal resistance of the colonized nations.

Keywords: colonialism, international law, transitional justice, reparation, restitution, cultural heritage, rule of intertemporality.

Resumen: Los procesos de justicia transicional han prestado escasa atención a las injusticias coloniales. Entre estas últimas, los delitos contra el patrimonio cultural de las naciones colonizadas han sido especialmente ignorados. El argumento de las antiguas potencias coloniales es que, aunque moralmente repugnante, el colonialismo no era ilegal según los estándares de la época. Al cuestionar este argumento, este artículo investiga críticamente la relación entre el derecho internacional y las injusticias coloniales para sugerir formas de abordar los crímenes del pasado y proporcionar orientación jurídica durante los procesos de justicia transicional. Sostiene que, para abordar las injusticias coloniales, la justicia transicional debe adoptar un enfoque descolonizado del derecho internacional eurocéntrico y tener en cuenta marcos jurídicos alternativos, como el derecho interpolítico y la resistencia jurídica de las naciones colonizadas.

Palabras clave: colonialismo, derecho internacional, justicia transicional, reparación, restitución, patrimonio cultural, norma de intertemporalidad.

Introduction¹

The key argument that this article makes is that transitional justice nowadays, after transitioning throughout a number of phases (Teitel 2003), should overcome its gloomy link with colonial international law to progress towards its maturity. A central concern within the field of transitional justice is the imperative to recognize and address the injustices of the past (Sirleaf 2024, 172). A transitional justice based approach should aim at surfacing the truth(s) about past wrongs, providing retributive and restorative justice, repairing the victims, fostering guarantees of non-repetition and encouraging reconciliation. When it comes to addressing the wrongdoings of the colonial past, international law, if traditionally interpreted, becomes an insurmountable obstacle to reach the main goals of transitional justice. It makes so by simply postulating that colonial wrongdoings, although unfair, were not prohibited by international law in force at the time. Breaching its link with Eurocentric and colonial bias by embracing a decolonized relationship with international law, can provide transitional justice with legal guidance and new pathways to address the legacy of historical colonial atrocities. This legacy is charged with pervasive epistemic violence and dictates economic and racial subordination showing unequivocally that colonialism is all but an issue of the past.

Theoretically, this article is based on the awareness that European states have failed to recognize the constituent role that colonialism has played in their history. It is inspired by the Third World Approach to International Law (TWAAIL), postcolonial studies and recent legal scholarship challenging the postulate that colonial atrocities were legal at the time they were perpetrated. It relies on the idea of Gurminder Bhambra (2022, 12) that “the decolonization of Europe will only happen once the colonial histories of Europe are explicitly reckoned with and Europe itself is understood to have been constituted by those histories –in all their variety”. Decolonizing Europe therefore, demands both epistemic justice, namely recognition of non-European knowledge claims, and material reparations.

This article challenges the common argument of former colonial powers that, although morally appalling, colonialism was not illegal according to the standards of its time. It demonstrates that, on the contrary, the legal framework surrounding colonial conquests is highly ambiguous and contradictory (Goldman 2024; Fuhrmann and Schweizer

¹ This article has been written thanks to a research fellowship of the UCL.

2025). Furthermore, it suggests that a proper understanding of the principle of intertemporality (see paragraph 2.3) can lead to embrace the idea that European states involved in the colonial project have not only a moral duty to repair the injustices of colonialism but also a legal obligation. This reparatory process should include the restitution of colonial cultural heritage acquired without the consent of the communities of origin which today vividly claim their cultural items back.

Methodologically, this article is based on an up-to-date review of the legal scholarship on colonialism and international law and postcolonial approaches to transitional justice. It adopts a doctrinal approach in the analysis of international rules concerning reparation for colonial injustices and the emerging right to restitution of colonial cultural items. It also takes into account state practice in the field of return of looted cultural colonial items.

It is divided in five sections. The first includes an introductory overview on the key issues addressed. Section two shortly discusses today's immanent dimension of colonialism in the globalized world and analyses the engagement (or better the lack thereof) of transitional justice with the atrocities of colonial time. It suggests that to be able to cope with colonial atrocities, transitional justice should breach its link with neo-colonial aspects of international law and fully embrace a decolonized approach to it. Section three highlights that the colonial encounters implied also a fight for jurisdiction where different legal systems with different rules clashed. It demonstrates that in this legally ambiguous context, several instruments emerge leading to the conclusion that colonial injustices, at least in part, should be repaired. This conclusion is based on a non-Eurocentric interpretation of international law and on alternative legal systems grouped under the umbrella of interpolity law. Section four focuses on the legal framework under international law governing the repatriation of colonial artefacts and shows how a duty of restitution of these items emerges through a decolonial approach. Section five discusses the previous findings and proposes concluding remarks concerning the possible future engagement of transitional justice with the deeds of the colonial era.

1. Colonialism and transitional justice

1.1. *Colonialism as present*

Within one century, between 1815 and 1914, European powers through merciless colonial exploitation managed to gain direct control

over 85% of the earth's surface. Decades after the end of the formal decolonization process, colonial and neo-colonial structures are still alive, as stressed by the UN Secretary General (2025). The existence of 17 Non-Self-Governing Territories and Israel's settler colonial project in the Occupied Palestinian Territories are an evidence that colonial relations are still in place nowadays (Al-khersan and Shahshahani 2025; Sirleaf 2024). A subject traditionally overlooked in school and academic curricula, colonialism and its legacies keep shaping racial, social and economic hierarchies (Vergès 2019). Examples of its lively presence are abundant. Fabián Salvioli, examining the legacy of violence resulting from settler states and former colonies that became later independent, argued that these contexts "have a common denominator: those rights violations have clear direct and indirect consequences today" (Salvioli 2021). Tendayi Achiume has stressed that several patterns of international migration today "are responsive to political subordination rooted in colonial and neocolonial structures" (Achiume 2019, 1510).

Former colonial powers however firmly deny any legal responsibility to repair the past. UK Prime Minister Keir Starmer in 2024 during a Commonwealth summit has declared he wants to 'look forward' rather than have 'very long endless discussions about reparations on the past'. On the contrary, the position of the African Union is that colonial practices corresponded to a large extent to crimes to be repaired (African Union 2023). Consistently with this position the African Union has chosen 'Justice for Africans and people of African descent through reparations' as theme of the year 2025. The results of a 2025 Survey involving more than 4,250 respondents show that Africans consider the restitution of colonial artefacts a key component of the reparation process for the colonial legacy (Department of Social Research INPOIDC 2025).

As postcolonial scholars have argued, the European colonial project can also be interpreted as a form of cultural control over the colonized populations that created mechanisms of knowledge-production and power relations of an oppressive nature that have gone so far unchallenged (Said 1978). The near-monopoly of Western museums' possession of the global South's cultural heritage in particular represents one of the continuities between the age of empires and our time. It is estimated that a mere few universal collections host between 90 and 95% of African cultural heritage (Sarr and Savoy 2018, 3). Museums as classic 'implicated subjects' (Rothberg 2019), have benefitted from past colonial regimes even though they were not a central actor in the colonial administrations. They historically served as a 'legitimizing device for an ideology of white supremacy that

naturalized colonialism – not merely a side effect of empire but an essential technology thereof’ (McAuliffe 2021, 683; Hicks 2020, 23). Although colonialism was central in making international law universal, few scholars have focused on its legal implications (van der Linden 2016, 7; Mutua 2000, 39–40; Gathii 2012, 407–428; Reynolds and Sujith 2016).

1.2. *The urge to further engage with the legacy of colonialism*

In the last decades a sophisticated framework known as transitional justice has emerged to address systematic and pervasive human rights violations linked to the injustice of the past. Trials, truth commissions, reparations, and vetting and reform processes accompanied by targeted policies of memorialization have been employed to address past atrocities. However, these instruments have not been systematically applied to colonial injustices, as clearly evidenced by the EU Framework on transitional justice, which makes no reference to colonial injustice (Stahn 2020, 798).

In the past few years, as demonstrated by the Black Lives Matter movement and protests like the ‘urban fallism’, the urge to engage with the multi-layered legacies of colonialism has gained momentum. In 2019, the European Parliament passed a resolution to strengthen rights of people of African descent in Europe, in which highlighted that some EU Member States have “taken steps toward meaningful and effective redress for past injustices and crimes against humanity” and invited “EU institutions and the remainder of the Member States to follow this example”². Furthermore, the European Parliament (2021, 6) has encouraged the development of EU guidelines on restitution of colonial artefacts. In the last decade there have been also efforts to address colonial violence through investigations and litigation in domestic courts of European countries (Stahn 2023).

Since historical injustices linked to the colonial era have not been systematically addressed by Western states and the EU, it is legitimate to further investigate how transitional justice can be engaged in this respect. This article positions itself within the emerging literature investigating the relationship between transitional justice, international law and colonialism. It recognizes both recent efforts by civil society, diasporas and (more modestly) states to cope with the legacy of

² European Parliament Resolution 2018/2899 (RSP) of 26 March 2019.

colonialism and the obstacles these efforts have faced. The next paragraph succinctly examines the fraught relationship between transitional justice and colonial atrocities, identifying the key challenges it presents.

1.3. *Transitional justice and colonial atrocities*

Despite its expanding trajectory, transitional justice has not largely engaged with colonial injustices. Colonial atrocities are deemed to be chronologically too far, which makes the reconstruction of their setting and the identification of victims and perpetrator too challenging. Recent initiatives have however signalled a new trend with transitional justice institutions accepting an engagement with the legacy of colonialism. The Truth and Dignity Commission in Tunisia, for instance, has analysed the institutional legacies of French colonial rule (Nyhus 2025, 1). In 2018, the mandate of the Burundian National Truth and Reconciliation Commission was expanded to include colonial wrongs committed since 1885 (Nyhus 2025, 2). The Belgian parliament in 2020 established a commission to shed light on the implications of its colonial rule in Congo, Burundi and Rwanda (Rosoux 2022). Other examples include the 2008 Truth and Reconciliation Commission on Indian Residential Schools in Canada, the historical and truth commissions set up to investigate injustices suffered by the Sámi, the Kven, the Tornedalians and Lantalaiget people in Sweden and Finland (Destrooper and Palli-Aspero 2022) and the 2020 Yoo-Rook Justice Commission in Victoria, Australia.

1.3.1. AN UNEASY RELATIONSHIP: TRANSITIONAL JUSTICE, COLONIALISM AND CULTURAL HERITAGE

Restitution of colonial cultural heritage has gained increasing importance as a significant transitional justice step and an important moment towards the decolonization of museums. This is due to several factors. Scholars since more than one decade have argued that transitional justice should embrace a broader spectrum of harm to include also cultural heritage (McAuliffe 2021, 687, de Greiff 2014, 12). Civil society and diasporas in cooperation with Global South's and Western curators have organized initiatives highlighting the racist approach underpinning several museum collections and the importance of cultural heritage for the source communities. This has

strengthened the acknowledgement of cultural heritage as a key element of the identity of former colonies and the progressive (although still marginal) inclusion of cultural rights under the umbrella of transitional justice. Debates from the past thirty years within transitional justice resonate with striking similarity in contemporary discussions on restitution of cultural heritage (McAuliffe 2021, 687). This is because reparative, truth, memorialization and justice related aspects of the restitution discourse fit well in the transitional justice paradigm (Sarr and Savoy 2018). Restitution of colonial cultural heritage therefore can accomplish key goals of transitional justice like reparation, truth-telling, victims acknowledgement and equitable redistribution of wealth (McAuliffe 2021, 687). Boheme has stressed the high justice potential of acts of restitution because “museums are in a unique position of being custodians of the material manifestations of appropriation that opens up practical avenues to ‘make it good’” (Besterman 2014, 24, quoted in Boehme 2022, 5). She reads unsuccessful attempts at restitution by France and Germany through a transitional justice paradigm concluding that these states failed to convincingly engage with the legacy of the colonial past. Moreover, the discourse on restitution is ‘distinctly transitional’ where it is framed as a form of reparation after pervasive violence (McAuliffe 2021, 680). This new engagement with colonial past has not gone unnoticed. Aidan Nyus has stressed that the structural dimension of the injustices of the colonial systems, results very complex to grasp.

Colonial violence being ‘structural’ means it is carved into the fundamental architecture of colonial societies and institutions, leading to harm and inequality without a single, identified perpetrator (Nyhus 2025, 2; Lu 2011). This pervasive violence was embedded in systems, laws, and cultural norms that benefit the colonizers and dispossess the colonized, causing lasting disparities in access to resources and power. This has triggered the dilemma, discussed by postcolonial critique, whether transitional justice can be associated with efforts to cope with colonial legacies and whether itself can be decolonized.

The first common denominator of postcolonial critiques to transitional justice, not surprisingly, is tied with the Western origins and Eurocentric nature of the discipline. It is in fact widely accepted that the knowledge on which transitional justice is based as well as the one it produces, is linked mainly with European and North American academia and practice (van der Merwe and Lykes 2020 415-419). Consequently, such critique goes on, a genuinely postcolonial transitional justice would be a challenge to the legitimacy of Western actors active in the field (Sesay 2022). Abdullah An-ai’im has

impersonated a radical criticism of transitional justice neo-colonial nature by stressing that it aims at 'universalizing relativistic liberal values' (An-Na'im, 2013, 198). The consequence is, An-Na'im argues, that the Western idea of justice to be applied during transition remains so unquestionable, that 'even the possibility of an indigenous alternative conception of justice is not taken seriously at a theoretical or empirical level' (An-Na'im 2013, 197).

The neo-colonial remnants in the transitional justice approach are well evidenced by its legalism (McEvoy 2008). Transitional justice is strongly intertwined with international (rule of) law, which it constantly tries to export and promote in a manner considered both ahistorical and context-insensitive (Moyo 2019, 71; Anghie and Chimni 2003). Due to its roots in liberal democracies, transitional justice has also prevalently focused on violations of the right to physical integrity and of civil and political rights, neglecting economic, social and cultural rights. Therefore, the transitional justice link with neo-colonial aspects of international law makes it unfit to address the colonial legacies. The racial bias of global international law institutions is exemplified by the operating of the International Criminal Court (ICC). In fact, the selectivity of the prosecution programme of the ICC has attracted well-known criticisms centred on the shielding of citizens of White nations and accuses of continuing the civilizing mission of international law (Sirleaf 2024, 170-171). Coherently with these criticisms, TWAIL scholarship has stressed that the prevalent regimes of global trade, investments and intellectual property embedded in international law favour industrialized countries to the detriment of those of the Global South (Gathii 2021, 412).

Another important point made by postcolonial critique to transitional justice regards the nature and intrinsic weakness of the postcolonial state, to which poor attention has been paid. Due to its culturalist and textualist drift, transitional justice has become an object of knowledge and a battlefield where it is decided whose knowledge matters, the one it has produced so far, dominated by Western scholars and practitioners, or the one of its supposed beneficiaries (Grewal 2023, 322; Nyuhs 2025, 12; Mignolo and Walsh 2018). This has implicated scant attention to the features of the postcolonial state and its inherited weakness sharpened by the neoliberal twist imposed by the international financial institutions in the aftermath of independence.

It goes beyond the scope of this article to elaborate upon a recipe for a decolonized version of transitional justice ready to face the full gamut of the colonial legacies. More humbly, here it is suggested that

if the discipline wants to try to seriously engage with colonial injustices and colonial heritage restitution, it should breach its unhealthy relation with the limits that a conservative reading of international law imposes. To do so, it should fully engage with decolonial approaches to international law and draw some lessons learnt from the scholarship promoting it. The next paragraphs present an analysis of the possibilities that a decolonized reading of international law offers to cope with colonial crimes and injustices.

2. The injustices of colonialism: overcoming the constraints of European colonial international law

2.1. *International law and colonial violence*

Although colonialism was central in making international law universal, few scholars have focused on its legal implications (van der Linden 2016, 7). A remarkable exception to the lack of interest for the legal issues relating to colonialism is represented by the scholarship linked to the Third World Approach to International Law (Anghie and wa Mutua 2000, 31–40; Gathi 2012, 407–428).

Anghie (2012) offers a far-reaching analysis of the legal features of colonialism and its impact on international law. The traditional interpretation of international law of the time of colonization is strongly positivistic. This interpretation ignores the tensions and ambiguities characterizing colonial international law. The latter, despite its deep European, class and gender roots, was unilaterally labelled as universal at the time of colonial empires. This universal status however could be obtained only through political, epistemic, material and legal violence. Universality was not substantiated by consent and reciprocity, key principles of international law, but through the unilateral application of racist theories grounded on the idea that only ‘civilized nations’ –white people– would be subject of and contribute to the development on international law. Put it simple, the paradoxical and untenable result of this logic was that (European) international law would apply universally but selectively, depriving colonized nations also of the minimal protection they would be entitled to.

Colonial international law was part of a fight for jurisdiction during colonial aggressions. In fact, at that time no universally accepted meta-rule that entitled European powers ‘to set the terms of International law’ existed (Goldmann 2024). Colonial powers simply claimed that European international law governed relations between themselves and

colonised peoples. And they did so intentionally ignoring the legal rules and the international legal order that colonized people had already established. Repeating this logic today, as European governments do, means not only reiterating the injustices of the past, but imposing a narrow view of international law which deprives the discipline of its emancipatory potentiality (Fuhrmann and Schweizer 2025, 16). The argument that international law of the time of empires should be chosen as an exclusive benchmark to discuss, analyse and assess the atrocities of that time seems therefore a selective choice dictated by a clear political will to circumvent obligations to repair the past.

To address the colonial and racist legacy it is therefore necessary to escape the trap posited by what Milos Vec has poignantly labelled as the 'Eurocentric canonization of subjects and sources of international law' (Vec 2017) as well as limitative readings of the intertemporality rule that reduce it simply to a form of authority of the past over the present (Fuhrmann and Schweizer 2025, 7). This implies that the Global North must be open to include a plurality of views that decentres and displaces the myth of Westphalia as a birthplace of international law. The idea that colonial injustices have to be assessed based on the yardstick of legal precepts of the time is often coupled with a reading of coeval international law which excludes any protection of autochthonous populations. This approach ignores that the process of colonization by European states of large parts of Africa, Asia and Oceania did not occur in a legal vacuum. It was often regulated through mutual agreements (of protectorate or cession) creating a complex, ambiguous and often contradictory legal setting on the ground. This complex legal setting has been overlooked by international legal scholarship. The current academic debate remains dominated by European scholars, despite the fight for reparation for colonial injustices being led by non-Western academics and practitioners from the Global South (Savoy 2022, 1-7). This makes necessary a paradigm shift in the reparation debate to include in its remit perspectives and sources from the Global South.

International law has played an ambiguous role with regard to colonialism. It is at the same time a culprit, as it developed and acquired its universal character by justifying the colonial adventure; and a remedy, because through subfields such as international human rights and international criminal law it is asked today to redress the past. Colonialism has also escaped the grip of international law and efforts to include it in the catalogue of international crimes have failed, as judge Pal, the only representative of developing world at the Tokyo Post-WWII Tribunal stressed in his dissenting opinion (Pal 1948).

Historians have shown structural commonalities between colonial injustices and contemporary patterns of atrocities culminating in the subjugation and humiliation of peoples (Zimmerer 2004, 49–76). Raphael Lemkin (1944, 79), the father of the term genocide, and Hannah Arendt (1951, 267-268) have stressed that it was colonial violence that paved the way for totalitarian regimes and the Holocaust in the 20th century. However, while the perpetrators of the Shoah were prosecuted despite the absence of a clear legal framework condemning their crimes, the colonial violence has gone unpunished.

More recent efforts by states of the Global South to criminalize colonialism as a violation of the right to self-determination, similarly failed. At the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance held in Durban in 2001 reparations for grave human rights violation linked to slavery and colonialism were discussed under the auspices of the UN. Despite the requests of former colonies for reparations, the closing Declaration of the conference recognized the suffering caused by colonialism, but it neither acknowledged responsibility of former colonial States nor provided for remedies. In the next paragraph are presented legal arguments as to why and how colonial injustices could and should be redressed overcoming the limits dictated by colonial international law.

2.2. *How to address colonial violence through (or without) international law*

Against a conservative interpretations of the legal framework regulating colonial relations recent legal scholarship has produced several counter-arguments. The latter have proved that: 1) part of the colonial past wrongs constituted unlawful acts already at the time when they were committed; 2) the legal framework applicable to colonial time was ambiguous, and so far pluralistic approaches to its reconstruction taking into account the legal stance of the colonized have been scant and marginalized; 3) exceptions to a rigid and illogical application of the principle of non-retroactivity were made in the past to address atrocities comparable to colonial crimes (Fuhrmann and Schweizer 2025, 7; Stahn 2020, 803).

Arguing that some of the colonial atrocities were already illegal when they were perpetrated, Nora Wittmann and Mamadou Hébié have analysed reparations claims for the *Maafa-Maangamizi*, the 'African holocaust,' including the atrocities connected with chattel slavery and colonialism (Fuhrmann and Schweizer 2025, 7). They have

demonstrated that transatlantic slavery was illegal since its beginning based on European, African and International law of the time (Wittmann 2016, Hébié 2022). This conclusion was based on the fact that 'virtually all legal systems restricted the legality of enslavement to cases of captivity in just wars' and that persons in captivity maintained basic protection rights and the right to life (Wittmann 2016, quoted in Fuhrmann and Schweizer 2025, 7). In the same vein, Andreas von Arnould has demonstrated that international law of the colonial time was not as positivistic as it is today because it included moral principles incompatible with the colonial exploitation. Relying on a 'jurisgenesis' based on the concept of *colère publique* elaborated by the French sociologist Émile Durkheim, von Arnould (2021, 405) demonstrates that the inhuman colonial violence was considered illegal already when it was perpetrated. Van der Linden (2016) provides a legal analysis of treaty practice between Africans and Europeans. The study concludes that the acquisition of African territory was illegal pursuant to the legal framework in force at the time.

Affirming that colonial international law is the legal benchmark to assess the legality of colonial injustices is highly controversial and rather problematic for several reasons. The first set of reasons is linked to the challenges relating to ascertaining what were the rules governing the relations between the colonized and the colonizer. It remains widely debated when European international law has become universal and consequently applicable to non-European polities. The reconstruction of the legal framework applicable to the colonial context is hence extremely difficult and legal sources from colonized settings need to be duly reconstructed and assessed. The colonized subjects were at the same time subjected to but excluded from the elaboration of international law of the colonial era, which was not by chance known also as *Jus Publicum Europaeum*. The non-inclusive and explicitly racist nature of international law of the colonial time openly contradicts the principle of consent, which is a pillar of international law.

During colonial time, international law endowed with universal applicability and validity was not in force and international relations between European states and foreign polities were governed by different parallel orders. There was hence a polycentric international legal order based on what is defined also as 'interpolity law'. Saliha Belmessous (2011) questions the uncritical applicability of international law of the colonial time, to colonized populations. Belmessous employs 'interpolity law', a set of legal practices with broad recognition across a diverse range of polities in the early modern and modern world, as the order applicable to the relation colonizer-colonized. This approach

deprives former colonizers of the possibility to justify colonial practices of dispossession based on the uncritical application of (European) international law.

In this articulated setting, decolonial scholarship argues in favour of a 'postcolonial interpretation of the doctrine of intertemporal law' which includes research on when the polycentric international legal order was replaced by (European) international law (Theurer 2023, 1147). Therefore, the legal reasoning culminating in the argument that European colonial practices were legal pursuant to the standard of the time is characterized by an evident flaw. On the one hand former colonial powers argue that international law had reached its universal status during the 19th century, which made it universally applicable. On the other, they deprive former colonies of the connected protection, like the shelter provided by humanitarian law.

The position of the German Government on the genocide committed in Namibia at the beginning of the 20th Century illustrates this paradox in a paradigmatic fashion. A document published by the academic service of the German Bundestag highlights that The Hague Convention of 1899 represented a codification of rules of humanitarian law that had already crystallized into customary international law and were hence universal at that time (Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, 2016). The document also makes clear that the so-called Martens clause in paragraph 7 of the preamble of the 1899 Hague Convention implied that the precepts of humanity and civilization prohibited genocide. Being customary international law universal in its application, one would expect that this assumption would logically lead to the illegality of the German extermination practices in South-West Africa. The document of the academic service of the Bundestag on the contrary states that:

This legal view was limited to members of the community of international law, which at the time consisted largely of European states. Indigenous peoples were, according to the prevailing view, "uncivilized" and thus excluded from the aforementioned principles principles.

This position has been criticized because it is based exclusively on a limited number of Western sources and is imbued with racist stereotypes (Theurer 2023, 1158). Several contemporary western legal scholars had different and more nuanced positions. Making legal subjectivity under international law dependent on different levels of civilization was not a universally accepted criteria at the end of the 19th century. This is evidenced by the fact that the Belgian Institute of International Law dropped an attempt to formulate a legal definition of

'civilized people'. Moreover, some Western scholars of the time considered indigenous peoples, irrespective of their full-fledged legal subjectivity under international law, entitled to protection of their basic rights (Blunschli 2002, 299).

The disparate opinions make research on the law applicable during the colonial time which includes the stance of the colonized peoples more necessary than ever. The results of the research can guide transitional justice efforts towards reparative approaches for colonial injustices. Next paragraph argues that the precise contours of the rule of intertemporality are contested. This argument provides a useful analysis of context-sensitive ways to interpret the principle of intertemporality and room for addressing the wrongdoings of colonialism.

2.3. *The rule of intertemporality between stability and change*

The intertemporality rule consists of two elements included in the decision of Judge Max Huber acting as arbitrator in the Las Palmas case (Huber 1928, 829, 845). The first part of the rule states that:

a juridical fact [is] appreciated in the light of the law contemporary with it, and not the law at the time when a dispute in regard to it arises.

In a nutshell the rule, by requiring a given fact to be adjudicated in the light of the norms in force at the time of its commission, prevents the retroactive application of international law. The second element of the rule of intertemporality can support a more flexible and context-sensitive understanding. It reads as follows:

[t]he same principle which subjects the act creative of a right to the law in force at the time the right arises, demands that the existence of the right, in other words its continued manifestation, shall follow the conditions required by the evolution of law.

Here the need for legal certainty entrenched in the first limb yields ground to a more dynamic interpretation of past rules and titles. If the rule formulated by Huber is seen as a barrier to reparation for colonial injustices this depends on the excessive emphasis put on its first limb at the expenses of the second (Theurer 2023, 1154).

The interpretation of the rule has varied over time. In 1951, Georg Schwarzenberger grasped the emancipatory strength of the doctrine

which in his opinion aimed at the “determination of international law prevailing at successive periods and applicable to a particular case” (Schwarzenberger 1951). Two of the most prominent international lawyers of Huber’s time, Phillip Jessup (1928) and Hersch Lauterpacht (1933), in the aftermath of the Las Palmas arbitration, confirmed that the ground-breaking potential of the rule of intertemporality was immediately clear after its formulation.

The ICJ attitude towards the intertemporality rule has fluctuated between prudence and leaps confirming the remarkable dynamic potential embedded in it. While in some cases it has interpreted the rule as an expression of the past over the present, in other cases it has adopted bolder approaches. In the *Namibia* case for instance, the ICJ interpreted colonial law based on successive legal developments occurred after the colonial era. It interpreted the notion of ‘sacred trust of civilization’ in the light of the later law of decolonization and of the principle of self-determination, which had not yet fully developed during colonial time (Fuhrmann and Schweizer 2025, 11). A similar reasoning has followed the ICJ in the 2019 advisory opinion on the decolonization of the Chagos Archipelago. By rejecting the UK claim that the law applicable to the separation of the Chagos Archipelago from Mauritius should have been the law coeval to the partition, ICJ argued that it can base its decisions also on legal tools “which postdate the period in question, when those instruments confirm or interpret pre-existing rules or principles”³. In doing so, the ICJ, to fathom the meaning of the principle of self-determination in the years 1965-1968 relied on the 1970 Declaration on Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations. According to recent scholarship backed by opinions of the ICJ highlighted above, in disputes linked to colonial issues the second element of the rule allows a more flexible interpretation of the law, which takes into account the further development of legal principles and norms (Theurer 2023, 1146–1168). This can be of particular significance in disputes regarding injustice when the latter have led to a continuing harm.

The continuing nature of colonial harm has been confirmed in the Chagos Archipelago case. Intervening in the dispute the representative of Cyprus have stressed that “Decolonisation is a process, not a single act; and until the process is entirely completed it generates continuing

³ See *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion*. 2019. I.C.J. 95, 143.

obligations for both the administering State and the international community of States as a whole, intertwined as it is with the principle of self-determination”⁴. Based on the concept of continuing harm, current obligations of former colonial powers stemming from the principle of self-determination can be interpreted in the light of the two elements of the intertemporality rule. The first limb will drive the search for the law in force at the time of the colonial wrong, the second can highlight possible successive legal element to be taken into account to interpret it.

The challenges faced to identify the law applicable in the colonial context may sometimes lead to a situation of uncertainty where the only possible outcome is a judgement of ‘non liquet’ (Theurer 2023, 1161). To avoid the repetition of historical injustices, it is possible to rely on the formula originally elaborated by the German philosopher Gustav Radbruch in 1946 to cope with the discriminatory rationale underpinning the legislation of Nazi era. Radbruch treats legal precepts that are completely disconnected from the idea of justice present in Nazi legislation as non-law. The formula reads as follow:

Where there is not even an attempt at justice, where equality, the core of justice, is deliberately betrayed in the issuance of positive law, then the statute is not merely ‘flawed law’, it lacks completely the very nature of law. For law, including positive law, cannot be otherwise defined than as a system and an institution whose very meaning is to serve justice (Radbruch 1946, 7).

The Radbruch’s formula has been also successfully utilized after the fall of the Berlin wall to judge the crimes of the German Democratic Republic to sidestep the limits imposed by statutes of limitation (Vassalli 2001). Through the Radbruch’s formula, German judges in order to cope with evident injustices that were made legal by the Nazi regime have employed the same rationale adopted during the Nuremberg trial where ex post-facto justice was enacted (Mutua 2021, 24). In this regard Makau Mutua has stated that

Nuremberg is a great example of a constitutional moment in which society realizes that certain abuses, though not criminalized, are so inimical to morality and decency that leaving them unpunished sets an untenable precedent. In such a situation, dispensing with the

⁴ Written Statement of Cyprus, Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, 2019, I.C.J. Pleadings 8 (May 11, 2018)

general prohibition against retroactive laws is the more plausible option.

To address a complex issue like that of reparation for colonial injustices exclusively through adversarial court litigations would probably not be the most suitable solution. Transitional justice in the last four decades has provided a number of instruments that can be employed to come to terms with this murky page of global human history. Legal scholarship has stressed the promising role of truth commissions and direct negotiations on an equal footing, as an instrument for reparation of colonial injustices under the condition that participatory rights of direct victims and their descendants existing under international law are fully respected (Theurer 2023, 1164). To approach colonial injustice however, transitional justice has to embed and encourage a decolonized approach to international law.

The next section analyses in particular the repatriation of colonial cultural artefacts as a form of reparation for colonial injustices. This has become a particularly heated issue in view of the recent reiteration of the requests by representatives of the Global South of restitution of cultural items looted by Europeans and currently displayed in western museums. A duty of restitution of these items is emerging under international law irrespective of the legality of the colonial acquisition.

3. The restitution of colonial cultural heritage. The terms of the current debate

The debate surrounding the restitution of colonial cultural heritage has a long history. In 1971, the Ghanaian author Nii Wate Owoo produced the film 'You Hide Me', featuring African artefacts hidden in the magazine of the British Museum and asking for their restitution to newly independent states in Africa. Requests for restitution of cultural heritage in the 1970s paved the way for the UN General Assembly's Resolution 3187 on the Restitution of Works of Art to Countries Victims of Expropriation⁵. The Resolution, which is a crucial but non-binding instrument, deplored the removal, virtually without payment, of *objects d'art* from one country to another, as a result of colonial occupation and encouraged restitution as a form of international cooperation and just reparation. However, campaigns for reparation

⁵ Restitutions of works of art to countries victims of expropriation UN Doc A/RES/3187(XXVIII), 18 December 1973.

and restitution have not led to significant results. In particular, voices from former colonies have been silenced and ignored.

New hope has emerged following the speech of French President Macron in Ouagadougou where in 2017 he recognised that colonialism was a crime against humanity to be addressed. Consequently, Macron commissioned art historian Bénédicte Savoy and economist Felwine Sarr to write a report entitled 'The Restitution of African Cultural Heritage: Towards a New Relational Ethics'. Deeply influenced by critical cultural studies, the Sarr-Savoy report firmly roots the issue of art restitution within the debate on colonial injustices, arguing that the appropriation of African cultural heritage constitutes "transgressive acts, which no juridical, administrative, cultural or economic apparatus would be capable of legitimising" (Sarr and Savoy 2018, 8). The report investigates and makes very explicit the tied link between colonial wars and the looting of art:

Within the context of the 19th century, one can indeed see that the violent acquisition and economic capitalization (through the art market) as well as symbolic capitalization (through the museum) of African and Asian objects of cultural heritage goes hand in hand with the wars of that same era (Sarr and Savoy 2018, 11).

The report concludes that 'any objects taken by force or presumed to be acquired through inequitable conditions' between the late 1800s and 1960 should be returned if their countries of origin ask for them (Sarr and Savoy 2018, 61). The scope of the report's conclusion, however, is mitigated by the fact that it covers only Sub-Saharan Africa and no other territories colonized by France.

The Sarr-Savoy report sparked a world-wide debate. The Netherlands, Austria, Germany, Belgium and the national Council of Museums of England have adopted specific but inconsistent guidelines on restitution of colonial art⁶. Belgium is so far the only country which has adopted a specific law on return of colonial artefacts, while in France a draft bill is under parliamentary scrutiny⁷.

⁶ National Museum of World Cultures. 2019. *Return of Cultural Objects: Principles and Process*, 2019; German Museums Association. 2021. Guidelines for German Museums: Care of Collections from Colonial Contexts; Restitution Belgium, Ethical Principles for the Management and Restitution of Colonial Collections in Belgium, June 2021; Arts Council England, Restitution and Repatriation: A Practical Guide for Museums in England, 2022

⁷ Loi du 3 juillet 2022 reconnaissant le caractère aliénable des biens liés au passé colonial de l'État belge et déterminant un cadre juridique pour leur restitution et leur

The Belgian bill and the French draft are different as to the time frame considered (1885 to independence of its three colonies for Belgium, 1815 to 1972 for France) and the geographical scope (the Belgian law applies only to goods from Democratic Republic of Congo, Rwanda and Burundi, the French draft bill makes no difference about provenance of the items). Both are not applicable to archives and the French draft excludes also items found during archaeological digs and property of military nature. The final decision regarding the restitution remains in the hands of the former colonial powers in both cases. Neither the Belgian law nor the French draft consider the return of colonial artefacts as a form of reparation connected with breaches of international law. The French law goes further in the process of denial of responsibilities for the past as it does not mention colonialism at all, referring in quite neutral terms simply to 'illicit acquisitions' between 1815 and 1972.

In October 2021, the Jesus College of the University of Cambridge was the first to return one of the famous Benin Bronzes looted by the British troops in 1897 to Nigeria's National Commission for Museums and Monuments. The Horniman Museum in London repatriated six Bronzes and Germany 21 Bronzes in November and December of the same year respectively. Stahn has depicted the return of the Bronzes of Benin as a potential 'game changer' (Stahn 2022, 77). Although other returns have followed -The Netherlands in 2025 has repatriated 113 Benin Bronzes- the new landscape on returning colonial cultural heritage is however far from unproblematic.

It remains unclear what is the legal justification for the few episodes of repatriation. European states adopt loose wording and systematically refuse to use the term reparation, which would imply a breach of international law. Furthermore, most European universal museums refuse or delay the return of colonial artefacts and remain rooted in a Eurocentric and neocolonial approach. In fact, through the Declaration on the Value and Importance of Universal Museums⁸, main European museums in 2002 expressly opposed the restitution of colonial takings. European states and museums are acting on a case-

retour, *Le Moniteur Belge*, 28 September 2022, no. 2022042012; *Projet de loi relatif à la restitution de biens culturels provenant d'États qui, du fait d'une appropriation illicite, en ont été privés* (MICB2517755L).

⁸ See Declaration on the Value and Importance of Universal Museums. 2002. Accessed November 12, 2024: <https://ia804501.us.archive.org/11/items/cmapr4492/20030000%20Information%20Declaration%20on%20the%20Importance%20and%20Value%20of%20Universal%20Museums.pdf>.

by-case approach on the premise that a clear legal and policy framework for return of colonial art is missing. This is for instance the position of the Dutch Advisory Committee on the National Policy Framework for Colonial Collections, expressed in a 2021 report entitled 'Colonial Collections and a Recognition of Injustice'.

Existing binding instruments do not apply retroactively. As a result, a de facto binary legal framework has emerged. Colonial cultural heritage is to be returned only on moral and comity grounds or based on negotiations. On the contrary, in the intra-European context restitution on legal grounds was already the standard in the aftermath of WWII (Scovazzi 2012, 11). For Nazi-confiscated art, the lack of a specific legal framework has been addressed through the 1998 Washington Principles which have led to the restitution of artefacts. Recent scholarship and the European Parliament have stressed that it is a collective European responsibility to set up a clear policy on return and clarify -or if necessary set up- legal standards of supranational level (McAuliffe 2021, 680).

UN Special Rapporteur in the field of Cultural Rights Alexandra Xanthaki (2021, 21-29) has highlighted that State obligations regarding restitution exist, but are not fully clear. It is therefore necessary filling this gap by clarifying what these state obligations are, the legal status of colonial artefacts in Western museums and the framework governing their return. The body of specialised research to build upon is limited, largely dominated by Western authors and overlooks the legal stance of African authors. At the same time, some legal scholars are more critically engaging with the legal issues surrounding the restitution of colonial art. Campfens (2019, 75-110) argues that a duty to return colonial artefacts is emerging under international law due to a process of "humanization of cultural heritage law". Carsten Stahn (2023) provides a rich account of the taking of African cultural heritage and its episodic returns relying on 'micro-histories, biographies, or 'necrographies' of objects'. Hausler and Selter (2025) look at what happens to objects after they were returned.

From the analysis of the relevant literature three main conclusions can be drawn: 1) the legal framework governing colonial artefacts in European museums and the requests for their return is characterized by gaps and uncertainties which have not been explored systematically; 2) the legal perspectives of the colonized polities and communities of origin have been mostly ignored; 3) a unified policy/legal framework is needed in Europe to avoid the current trend of governments and museums acting on an ad hoc basis. It is therefore imperative to verify

if international law, historically used as an oppressive instrument to justify the European colonial project, can today also be a form of redress endowed with reparative effects.

3.1. *New developments on cultural restitution under international law*

In 1978 Director General of UNESCO Amadou-Mahtar M'Bow (1978) famously pled for the return of cultural heritage illegally removed to the legitimate owners. The plea seemed to preconize a paradigm shift in the relations between the West and the Global South which, however, did not materialise. This contradicts an old and enduring trend in international law which usually has considered attacks against cultural heritage uncivilized. Hindu, Muslim, precolonial African, and Japanese norms protecting items of deep cultural meaning explain the special status that cultural heritage has enjoyed in a virtually universal manner (Campfens 2019, 86).

Similar considerations can be tracked in the writings of fathers of international law like Grotius Campfens. During Congress of Vienna European powers agreed to return cultural objects looted by Napoleon (Campfens 2019, 87). The protection covering cultural items was later codified in the first convention on humanitarian law, the 1899 Hague Regulations Concerning the Laws and Customs of War on Land. The attacks against cultural heritage during WWII acted as a trigger for ad hoc treaties on the protection of cultural objects. The application of these treaties to colonial contexts however is considered impossible due to the principle of non-retroactivity.

The expansion of human rights norms offers a plausible way to address the problem. The right to take part in cultural life consecrated under article 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) offers arguments to demonstrate the birth of a right to restitution of colonial artefacts. Pursuant to General Comment 21 of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the right to take part in cultural life encompasses the right to 'access to cultural goods'⁹. This interpretation, in line with several contemporary museums' guidelines and soft law documents, offers an

⁹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment no. 21, Doc. E/C.12/GC/21, 2–20 November 2009; ICESCR, Art. 15, para. 1(a)). Consequently, states are due to adopt 'specific measures aimed at achieving respect for the right of everyone... to have access to their own cultural... heritage and to that of others' (ICESCR, paras. 49(d), 50)

instrument for former colonized people to claim back their cultural heritage.

Similar conclusions were drawn by former independent expert in the field of cultural rights, Farida Shaheed. She declared that:

[t]he right of access to and enjoyment of cultural heritage forms part of international human rights law, finding its legal basis, in particular, in the right to take part in cultural life, the right of members of minorities to enjoy their own culture, and the right of indigenous peoples to self-determination and to maintain, control, protect and develop cultural heritage¹⁰.

Even more explicit with regard to a right to restitution is the UN Declaration on the Rights of Indigenous People (UNDRIP), which includes specific norms relating to cultural objects (Gómez Isa 2020). Article 11.2 UNDRIP includes a right of 'redress through effective mechanisms, which may include restitution, developed in conjunction with indigenous peoples, with respect to their cultural, intellectual, religious and spiritual property taken without their free, prior and informed consent or in violation of their laws, traditions and customs' (Fischer-Lescano 2020). Article 12.2 UNDRIP affirms that: "States shall seek to enable the access and/or repatriation of ceremonial objects and human remains in their possession through fair, transparent and effective mechanisms developed in conjunction with indigenous peoples concerned". Although the UNDRIP at its birth was not a binding instrument, it has acquired a particularly high status because its provision regarding indigenous people cultural heritage are an expression of the right of access to culture stemming from article 15 ICESCR.

Campfens argues that 'According to General Comment on Article 15 of the ICESCR, para. 1(a), the right of "access to culture" includes the rights as listed in the UNDRIP' (Campfens 2019, 100). Part of legal scholarship is of the opinion that UNDRIP has crystallized into customary international law, but state practice is still inconsistent with its requirements. Therefore, more in-depth research is needed to verify if it has given birth to new rules requiring the restitution of cultural heritage taken from indigenous peoples during colonial periods.

A reference must be made also to the potential role that the principle of self-determination of people might play in future disputes

¹⁰ Human Rights Council, "Report of the Independent Expert in the Field of Cultural Rights (Farida Shaheed), Doc. A/HRC/14/36, 22 March 2010.

regarding restitution of colonial cultural items. Although at the moment extraordinary, the case of the restitution of the Venus of Cyrene to Libya by Italy provides an interesting research path. The statue was returned because the Italian Supreme Administrative Court (Consiglio di Stato) argued that the right of self-determination of former colonies postulates the return of cultural items (Chechi 2008, 159–81). This interpretation, if supported by state practice, could have a ground-breaking impact on the dispute regarding the restitution of cultural items between former colonial powers and ex colonies.

Conclusion

This article has argued that to engage with colonial atrocities transitional justice has to breach its tie with colonial remnants of international law and embrace a fully decolonized understanding of it. So far international law has contributed to seal colonial injustices pretending that nowadays they cannot be repaired. This was due to unilateral, selective and bad faith interpretations of the legal framework surrounding colonial encounters between ‘civilized’ racist conquerors and ‘uncivilized’ local populations. The suppression of claims for reparation to address colonial injustices is however not dictated by international law, but rather by a neocolonial interpretation and misapplication of the latter.

The increasing attempts to come to terms with historical injustices in the last twenty years through legal action and transitional justice initiatives, demonstrate an emerging intolerance towards the duplication of colonial racist rationales emerging by the uncritical application of colonial international law. It has demonstrated that a decolonial interpretation of the rule of intertemporality, coupled with the awareness that international law of the colonial era was polycentric and not Eurocentric, can lead to fairer results paving the way to reparation for colonial injustices. With regard to colonial cultural heritage in particular, it has sketched a human rights-based legal framework which can make restitution possible irrespective of the legality or illegality of the acquisition of cultural objects. In doing so, this article has highlighted areas where further legal research should concentrate to guide transitional justice programmes conceived to address the legacy of colonial injustices.

The agenda for future scholarly engagement is thick, inversely proportional to the engagement of transitional justice and international law with colonial atrocities. Scholarly work should first and foremost

concentrate on indigenous perspectives on the legal framework applicable to colonial atrocities and on dispute settlement tools rooted in the culture of the victimized communities. It is crucial verifying when European international law has become truly universal, which implies that it was based on the respect of the key principles of reciprocity and consent. Equally important is to verify the content of interpolity law in contexts where European international law was not applicable for the reasons outlined above.

Scholars engaged in assessing the suitability of reparation for colonial violence using international law as a yardstick, might want to engage in a comprehensive analysis of the rule of intertemporality in both its components, to clarify cases where old laws can be illuminated in the light of changing values of the international community. The clarification of the legal framework surrounding claims for reparation of colonial injustices and restitution of colonial cultural objects does not mean per se that reparations, when due, should be channelled mainly through legal procedures.

In the end, we all know that colonial practices were unacceptable and illegal as much as the genocidal acts that have marked the history of Europe in the twentieth century. If the former have gone unpunished while the latter have been addressed, it is a matter of politics and not of law. Advocates of transitional justice might use the arsenal that this paradigm has developed enriched with non-Eurocentric perspectives and decolonial filters to cope with the issues that decolonization, which is an ongoing process, still posits every day.

Bibliography

- Achiume, Tendayi E. 2019. «Migration as decolonization». *Stanford Law Review* 71: 1509-1574. Accessed December 5, 2025: <https://ssrn.com/abstract=3330353>
- African Union. 2023. *ACCRA Proclamation on reparations*. Accessed September 9, 2025: <https://au.int/en/decisions/accra-proclamation-reparations>.
- Al-khersan, Tina and Azadeh Shahshahani. 2025. «The colonial order prevails in Palestine: The right to self-determination from a third world approach to international law». *Yale Journal of International Law*. Accessed November 21, 2025: https://yjil.yale.edu/posts/2025-07-14-the-colonial-order-prevails-in-palestine-the-right-to-self-determination-from-a#_ftnref13.
- Anghie, Antony. 2012. *Imperialism, sovereignty and the making of international law*. Cambridge: Cambridge University Press. Doi: 10.1017/CBO9780511614262

- Anghie, Antony and Bhupinder S. Chimni, 2003. «Third world approaches to international law and individual responsibility in internal conflicts». *Chinese Journal of International Law* 2(1): 77–103.
- An-Na'im, Abdullahi A. 2013. Editorial note: «From the neocolonial 'transitional' to Indigenous formations of justice». *The International Journal of Transitional Justice* 7: 197–204.
- Arendt, Hannah. 1951. *The origins of Totalitarianism*. New York: Schocken Books.
- Belmessous, Saliha (ed.). 2011. *Native claims: Indigenous law against empire, 1500-1920*. Oxford: OUP.
- Besterman, Ristram. 2014. «Crossing the line: restitution and cultural equity», in *Museums and restitution: new practices, new approaches*, edited by Louise Tythacott and Kostas Arvanitis, 19–36. London: Routledge.
- Bhambra, Gurinder K. 2022. «A decolonial project for Europe». *JCMS Journal of Common Market Studies* 60(2): 229–244.
- Bluntschli, Johan C. 2002. *Das modern völkerrecht der civilisierten staaten als rechtsbuch dargestellt*. London: Elibron.
- Boehme, Franziska. 2022. «Normative expectations and the colonial past. Apologies and art restitution to former colonies in France and Germany», *Global Studies Quarterly* 2(4): Doi: 10.1093/isagsq/ksac053
- Campfens, Evelien. 2019. «The Bangwa queen: artifact or heritage?». *International Journal of Cultural Property* 26: 75–110.
- Chechi, Alessandro. 2008. «The return of cultural objects removed in times of colonial domination and international law: The case of the Venus of Cyrene». *Italian Yearbook of International Law*: 159–81.
- de Greiff, Pablo. 2014. «On making the invisible visible: The role of cultural interventions in transitional justice processes». In *Transitional Justice, Culture and Society: Beyond Outreach*, edited by Claire Ramirez-Barat. New York: SSRC.
- Department of Social Research INPOIDC. 2025. *Survey on topic 'Attitude of people in Africa to the initiative to demand reparations*. Accessed November 6, 2025: <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/features/Africans-demand-the-return-of-looted-treasures-from-the-colonial-masters-2006801>.
- Destrooper, Tine and Cira Palli-Aspero. 2022. «Historical truth and accountability in the post-colonial state». *Transitional Justice & Historical Redress*, special series of articles from the Leuven Institute of Criminology and Avocats Sans Frontières. Accessed February 1, 2025: <https://asf.be/historical-truth-and-accountability-in-the-post-colonial-state/>
- European Parliament. 2021. *Draft report on the role of culture, education, media and sport in the fight against racism (2021/2057(INI))* Committee on Culture and Education, Rapporteur: Salima Yenbou.
- Fischer-Lescano, Andreas. 2020. «Das pluriversum des rechts». 74 MERKUR.
- Fuhrmann Rémy and Melissa Schweizer. 2025. «Ending the past: International Law, intertemporality, and reparations for past wrongs». *ERRATUM German Law Journal*, 1–21. Doi: 10.1017/glj.2025.10135

- Gathii, James T. 2012. «Africa». In *The Oxford Handbook of the History of International Law*, edited by Bardo Fassbender and Anne Peters, 407–428. Oxford: OUP.
- Gathii, James T. 2021. «Promise of international law: A third world view». *Proceedings of the Annual Meeting of the American Society of International Law* 114: 165-187.
- Goldmann, Matthias. 2024. «The ambiguity of colonial international law: Three approaches to the Namibian genocide». *Leiden Journal of International Law* 37: 580–607.
- Gómez Isa, Felipe. 2020. «Repairing historical injustices: indigenous peoples in post-conflict scenarios». In *Rethinking transitions, equality and social justice in Societies Emerging from Conflict*, edited by Gaby Oré and Felipe Gómez Isa. Brussels: Intersentia.
- Grewal, Kiran K. 2023. «The epistemic violence of transitional justice: A view from Sri Lanka». *International Journal of Transitional Justice* 7(2): 322–338.
- Hausler, Kristin and Elke Selter. 2025. *Beyond restitution: Exploring the stories of cultural objects after their return*. Oxford, Hart Publishing.
- Hébié, Mamadou. 2022. «Transatlantic chattel slavery 1450–1550». In *Reparations under International Law for enslavement of African persons in the Americas and the Caribbean: proceedings of the symposium*, edited by Justine N. Stefanelli & Erin Lovall, 39-53. Washington DC: The American Society of International Law.
- Hicks, Dan. 2020. *The brutish museums: The Benin bronzes, colonial violence and cultural restitution*. London: Pluto Press.
- Jessup, Philip. 1928. «The Palmas Island arbitration». *American Journal of International Law* 22(4): 735-752.
- Lauterpacht, Hersch. 1933. *The function of law in the international community*. Oxford: OUP.
- Lemkin, Raphael. 1944. *Axis rule in Occupied Europe*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Lu, Catherine. 2011. «Colonialism as structural injustice: Historical responsibility and contemporary redress». *Political Philosophy* 19(3): 261-281.
- M'Bow, Amadou-Mahtar. 1978. *A plea for the return of an irreplaceable cultural heritage to those who created it*. Accessed December 3, 2024: http://www.unesco.org/culture/laws/pdf/PealforReturn_DG_1978.pdf;
- McAuliffe, Pedraig. 2021. «Complicity or decolonization? Restitution of heritage from 'global' ethnographic museums». *International Journal of Transitional Justice* 15: 678–689.
- McEvoy, Kieran. 2008. «Letting go of legalism: developing a thicker version of transitional justice». in *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*, edited by Kieran McEvoy and L McGregor, 15-47. Oxford: Hart Publishing.
- Mignolo, Walter D. and Catherine E. Walsh. 2018. *On decoloniality*. London: Duke University Press.

- Moyo, Khanyisela. 2019. *Postcolonial transitional justice: Zimbabwe and Beyond*. London: Routledge.
- Mutua, Makau. 2021. «Reparations for slavery: a productive strategy?». In *Time for reparations*. Edited by Jacqueline Bhabha, Margareta Matache, and Caroline Elkins, 19-34. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Mutua, Makau. 2000. «What is TWAIL?». *American Society of International Law Proceedings* 94: 31–40.
- Nyhus, Aidan. 2025. «Taking the colonial legacy seriously: transitional justice, decolonisation and the postcolonial state.» *London Review of International Law* 00: 1–19.
- Radbruch, Gustav. 1946. «Statutory lawlessness and supra-statutory law». *Oxford Journal of Legal Studies* 26: 1-11.
- Reynolds, John and Xavier Sujith. 2016. «The dark corners of the world: TWAIL and international criminal justice». *Journal of International Criminal Justice* 14: 959–983.
- Rosoux, Valérie. 2022. «How do parties negotiate decolonization? The case of Belgium». *Transitional Justice and Historical Redress*, special series of articles from the Leuven Institute of Criminology and Avocats Sans Frontières. Accessed February 28, 2025: <https://asf.be/how-do-parties-negotiate-decolonization-the-case-of-belgium/>
- Rothberg, Michael. 2019. *The implicated subject. Beyond victims and perpetrators*. Redwood: Stanford University Press.
- Said, Edward. 1978. *Orientalism*. New York: Pantheon Books.
- Salvioli, Fabiàn. 2021. «Transitional justice measures and addressing the legacy of gross violations of human rights and international humanitarian law committed in colonial contexts». UN/DOC A/76/180 2021;
- Sarr, Felwine and Benedicte Savoy. 2018. *The restitution of African cultural heritage. Toward a new relational ethics*. French Ministry of Culture. Accessed October 2, 2024: https://web.archive.org/web/20190328181703/http://restitutionreport2018.com/sarr_savoy_en.pdf.
- Savoy, Benedicte. 2022. *Africa's struggle for its art: History of a postcolonial defeat*. Princeton: Princeton University Press.
- Schwarzenberger, Georg. 1951. *A manual of international law*. New York: Frederick A. Praeger, Inc.
- Scovazzi, Tullio. 2012. «The first time instance». *Agenda Internacional Año XIX* 30: 9-19.
- Sesay, Mohammed. 2022. «Decolonization of postcolonial Africa: A structural justice project more radical than transitional justice». *International Journal of Transitional Justice* 16, 2: 254–271.
- Sirleaf, Matiangai V.S. 2024. «Palestine as a litmus test for transitional justice». *The International Journal of Transitional Justice*, 18: 162–188.
- Stahn, Carsten. 2020. «Confronting colonial amnesia. Towards new relational engagement with colonial injustice and cultural colonial objects». *Journal of International Criminal Justice* 18: 793–824.

- Stahn, Carsten. 2022. «Beyond 'To return or not to return – The Benin bronzes as a game changer?» *Santander Art and Culture Law Review* 2(8): 49-88. Doi: 10.4467/2450050XSNR.22.012.17025
- Stahn, Carsten. 2023. *Confronting colonial objects*. Oxford: OUP.
- Teitel, Ruti. 2003. «Transitional justice genealogy». *Harvard Human Rights Journal* 16: 69-94.
- Theurer, Karina. 2023. «Minimum legal standards in reparation processes for colonial crimes: The case of Namibia and Germany». *German Law Journal* 24: 1146–1168.
- United Nations. 2025. Secretary-General's Message at the 2025 Session of the Committee on the situation with regard to the implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples. Accessed October 10, 2025: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statements/2025-02-13/secretary-generals-message-the-2025-session-of-the-committee-the-situation-regard-the-implementation-of-the-declaration-the-granting-of-independence-colonial>.
- van der Linden, Mieke. 2016. *The acquisition of Africa (1870–1914)*. Leiden: Brill.
- van der Merwe, Hugo and M. Brinton Lykes. 2020. «Racism and transitional justice» *International Journal of Transitional Justice* 14: 415-422. Doi: 10.1093/ijtj/ijab001
- Vassalli, Giulio. 2001. *Formula di Radbruch e diritto penale. Note sulla punizione dei «delitti di Stato» nella Germania postnazista e nella Germania postcomunista*. Napoli: Giuffrè.
- Vec, Milos. 2017. «Sources of international law in the nineteenth-century European tradition: The myth of positivism». In *The Oxford Handbook of the Sources of International Law* edited by Samantha Besson and Jaques d'Aspremont, 121-145. Oxford: OUP.
- Vergès, Françoise. 2019. *UN Féminisme Décolonial*. Paris: La fabrique éditions.
- Von Arnould, Andreas. 2021. «How to illegalize past injustice: Reinterpreting the rules of intertemporality». *European Journal of International Law* 32(2): 401–432.
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages. 2016. *Der Aufstand der Volksgruppen der Herero und Nama in Deutsch-Südwestafrika (1904-1908). Völkerrechtliche Implikationen und haftungsrechtliche Konsequenzen* 9. Accessed September 19, 2024: <https://www.bundestag.de/resource/blob/478060/28786b58a9c7ae7c6ef358b19ee9f1f0/wd-2-112-16-pdf-data.pdf>;
- Wittmann, Nora. 2016. «Reparations - legally justified and sine qua non for global justice, peace and security», *Global justice: theory practice rhetoric* 9(2): 199-219.
- Xanthaki, Alexandra. 2022. «Talks to Evelien Campfens, Surabhi Ranganathan, Andrzej Jakubowski, and Alicja Jagielska-Burduk». *SAACLAR* 2(8): 21-29.
- Zimmerer, Juergen. 2004. «Colonialism and the holocaust: Towards an archaeology of genocide». In *Genocide and settler society: Frontier violence and stolen indigenous children in Australian History*, edited by Dirk Moses, 49-76. New York: Berghahn Books.

The role of the ICC in transitional justice and its contribution to reconciliation in Africa

El papel de la Corte Penal Internacional en la justicia transicional y su contribución a la reconciliación en África

Ingrid Roestenburg-Morgan 

Institute for Justice and Reconciliation. South Africa

ingrid.roestenburg@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-0303-3545>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3426>

Submission date: 14.05.2025

Approval date: 26.11.2025

E-published: December 2025

Citation / Cómo citar: Roestenburg-Morgan, Ingrid. 2025. «The role of the ICC in transitional justice and its contribution to reconciliation in África». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 305-336. <https://doi.org/10.18543/djhr.3426>

Summary: Introduction. 1. The meaning of reconciliation under transitional justice. 2. The South African Truth and Reconciliation Commission in supporting reconciliation efforts. 3. Understanding the ICC's mandate and role in reconciliation. 3.1. Prosecutions / accountability / justice. 3.2. Truth. 3.3. Reparations. 3.4. Guarantees of non-recurrence (reform and prevention). 4. The missing component supporting 'reconciliation': Plea bargaining in place of amnesties? 5. Legitimacy challenges surrounding the ICC and its impact on reconciliation in the African context. 5.1. The conflicting mandates of the ICC and the African Union. 5.2. The timing of prosecutions and the interrelated 'peace versus justice' debate. 5.3. Ineffective application of the principle of complementarity including the ICC's interaction with alternative, traditional or local justice mechanisms. 5.4. The lack of cultural awareness, proximity and outreach by the ICC. 6. Final thoughts. Conclusion. Bibliography

Abstract: This article explores the role of the International Criminal Court within transitional justice and its potential to contribute to reconciliation in Africa. While the ICC is often perceived as a purely prosecutorial body, this analysis argues for a broader interpretation of its mandate, aligning it with the core pillars of TJ: prosecutions, truth-telling, reparations, and guarantees of non-recurrence. Drawing on the South African Truth and Reconciliation Commission as a benchmark, the article proposes that the ICC, though lacking

an amnesty mechanism, can fulfill similar reconciliatory functions through plea bargaining. The analysis further identifies legitimacy deficits undermining reconciliation efforts in the African context, stemming from issues such as cultural disconnect, selective prosecutions, and a rigid understanding of complementarity. The article concludes that reconciliation is attainable if the ICC embraces a holistic, culturally sensitive approach and forges stronger cooperation with domestic and regional actors like the African Union.

Keywords: International Criminal Court, transitional justice, South African Truth and Reconciliation Commission, plea bargaining, legitimacy, reconciliation.

Resumen: Este artículo examina el papel de la Corte Penal Internacional dentro de la justicia transicional y su potencial para contribuir a la reconciliación en África. Aunque a menudo se percibe a la CPI como un órgano puramente procesal, este análisis aboga por una interpretación más amplia de su mandato, alineándola con los pilares centrales de la justicia transicional: enjuiciamientos, búsqueda de la verdad, reparaciones y garantías de no repetición. Tomando como referencia la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica, el artículo propone que la CPI, aun careciendo de un mecanismo de amnistía, puede desempeñar funciones reconciliadoras similares mediante acuerdos de culpabilidad (*plea bargaining*). El análisis también identifica déficits de legitimidad que socavan los esfuerzos de reconciliación en el contexto africano, derivados de cuestiones como la desconexión cultural, los enjuiciamientos selectivos y una interpretación rígida del principio de complementariedad. El artículo concluye que la reconciliación es alcanzable si la CPI adopta un enfoque holístico y culturalmente sensible y fortalece su cooperación con actores nacionales y regionales, como la Unión Africana.

Palabras clave: Corte Penal Internacional, justicia transicional, Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica, negociación de la declaración de culpabilidad, legitimidad, reconciliación

Introduction

The role and mandate of the International Criminal Court (hereafter ICC or Court) within the framework of transitional justice (hereafter TJ) often diverges into two main arguments or lines of thought. The first is that the ICC is an important transitional justice mechanism, which could contribute to peace and reconciliation in transitional societies (Megret 2018). The other holds that the ICC's role and mandate must be seen as purely prosecutorial in nature equipping it with an exclusive judicial mandate to prosecute crimes of international concern, thus being devoid of any political and peace considerations (Orentlicher 1991). These polarized views have been reduced to an associated ICC terminology commonly known as the 'peace versus justice' debate. While this debate continues frequently in academic and policy circles, an examination of whether the ICC can and has meaningfully contributed to reconciliation efforts in Africa, and more broadly, remains largely unaddressed by scholars. Furthermore, there is confusion around the ICC's expected role and mandate as delineated under the Rome Statute, which currently is supported by a restrictive understanding endorsing the Court purely as a prosecutorial tool (Roestenburg-Morgan 2023).

While the *travaux préparatoires* show that the ICC does not have a formal peacebuilding mandate,¹ this article will argue that there is a logical line of reasoning that supports the argument that the ICC is a peace organization conceptually, normatively and indirectly. As this article argues, if the Court's role and mandate were to be interpreted more broadly in accordance with the object and purpose of the Rome Statute², then the ICC must be viewed as a holistic transitional justice mechanism equipped with the main mandate, purpose and function to support reconciliation efforts in transitional societies.

The article will begin with an examination of the meaning of reconciliation as understood under transitional justice and through the lens of the South African Truth and Reconciliation (hereafter SA TRC)

¹ See Statement by Canada (Working Group on General Principles, 13 June 1998), A/CONF.183/C.1/SR.8, para. 48; also see Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an ICC, A/51/22, vol. I, para. 43. And see UN Secretary-General Statement to the Rome Conference A/CONF.183/INF/10, Address of the Secretary-General, 15 June 1998.

² The object and purpose of the Rome Statute if viewed through a teleological interpretation will be to understand the Rome Statute's real meaning. The purpose of this interpretation is to apply the law in a way that aligns with the original intent behind its creation, which can include addressing a problem or achieving a broader objective, which in this case is arguably to support reconciliation in conflict prone or war-torn societies.

Commission. Based on the success of the SA TRC, a blueprint has been developed to inform other transitional mechanisms and societies. Inspired by the SA TRC and serving as a benchmark it is therefore argued that the ICC as a result of its existing TJ attributes, has the potential to contribute to reconciliation in the African context but first it would need to improve its legitimacy with its African constituency, which currently remains compromised before this can be fully realized. The chapter will proceed to discuss the challenges giving rise to the 'peace versus justice debate' undermining the reconciliatory role that the ICC can have in post-conflict African contexts. Finally, solutions and ways forward will be proposed to support the ICC's legitimacy and reconciliatory efforts within the African context.

1. The meaning of reconciliation under transitional justice

Reconciliation as a process has in recent years come to feature more prominently and as a necessary component in the discussion under transitional justice (hereafter TJ). According to Kofi Anan, former UN secretary general, transitional justice is the "full set of processes and mechanisms associated with a society's attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuse, in order to secure accountability, serve justice and achieve reconciliation" (Annan 2004, 4). There are a few main processes that are believed to help countries transition through to a stage of democracy, these are, justice processes, truth processes, reconciliation processes, reparation processes and institutional reform processes (Viane and Brems 2010). Truth and justice were initially the most prevalent and focal themes, but reconciliation has since gained focal relevance in the achievement of successful transitions (Clark 2010, 36). There is no exact agreed upon definition of the term 'reconciliation' because of the complexity of the process and its varied goals, but over time the term has become associated with some commonly accepted tenets (Bloomfield *et al.* 2003; Doorn 2008). The definition of the term has come to comprise a "process and a goal" (Villa-Vicencio 2010a, 2). The goal is to aspire to a specific ideal situation in which those involved are satisfied with a particular outcome, whilst the process of reconciliation, focuses on the processes involved in reaching such a goal (Bloomfield *et al.* 2003; Villa-Vicencio 2010a). Reconciliation essentially involves in the broadest possible sense, "the rebuilding of fractured and communal relationships after conflict, with a view to encouraging meaningful interaction and cooperation between former antagonists" (Clark

2010). "It is a process through which a society moves from a divided past towards a shared future" (Bloomfield *et al.* 2003).

Political reconciliation has also been distinguished from reconciliation as a process whereby there should be an acceptable level of political harmony and cooperation between former enemies so as to pursue a holistic type of justice. Reconciliation with forgiveness according to Villa-Vicencio (2010a), is almost impossible for societies to achieve, especially because it implies the healing of the psychological and spiritual scars of past suffering, which mostly always never takes place in troubled societies. Political reconciliation is therefore more of a realistic and more of a "modest goal to achieve" instead of reconciliation with forgiveness for countries undergoing transition.

Reconciliation under the framework of TJ must additionally also be distinguished from peace and its related concepts and processes such as negative and positive peace, peacekeeping and peace building given the close relationship and interconnectedness between peace and reconciliation (Clark 2010a, 36; Villa-Vicencio 2010a, 3). Peacekeeping basically refers to military interventions to end hostilities, involving diplomatic efforts to arrive at a peace agreement whilst peace building generally involves efforts to secure sustainable peace. The definition of peace comprises positive and negative peace. Negative peace is the absence of direct, physical violence such as war or armed conflict, and positive peace is the presence of social justice, equity, and harmony, which involves eliminating the underlying causes of conflict, particularly structural and cultural violence (Galtung 1964). The difference between reconciliation and peace is that peace is essentially a prerequisite for reconciliation and reconciliation a goal for sustainable peace. It is clear that reconciliation is a unique and specific process meaning that the process differs in every situation and there can be no single correct way to define and apply the process (Villa-Vicencio 2010a, 171-172). However, based on past attempts and the successes of various TJ mechanisms aspiring towards reconciliation, the main characteristics supporting successful reconciliation efforts can serve as inspiration in understanding what TJ processes are necessary in supporting reconciliation as discussed below.

2. The South African Truth and Reconciliation Commission in supporting reconciliation efforts

There have been various attempts made by a variety of transitional justice mechanisms to support reconciliatory efforts in Africa. Most

notable in this regard has been the SA TRC, which has been a unique mechanism in its own right (Minow 1998). The South African Truth and Reconciliation Commission while experimental at its inception was a pioneering TJ mechanism which showcased the way in which hurting individuals and a divided society was able to deal with a violent past and forge a new way towards a more harmonious future (Allan 2000).

The SA TRC not only contributed to restoring the moral and political equilibrium in South Africa following the devastation of apartheid but it also played a key role in healing and reconciling individuals and communities who were once considered enemies of one another. The SA TRC's goals were forged out of Christian values of reconciliation where the elements of truth, justice, mercy and forgiveness were integral to its nature and functioning. Indigenous elements drawn out of the South African philosophy of *ubuntu* incorporating elements of community, forgiveness, apology, and remorse also featured in the promotion of reconciliation (Minow 1998). Together with both religious and cultural linkages including the support of both of its founders Nelson Mandela and Desmond Tutu, the SA TRC supported the goal of national unity and reconciliation in South Africa following the dismantling of apartheid. Scholars continue to question and examine the success of the SA TRC with many citing it as a revolutionary blueprint or a global model of a TJ mechanism in promoting and supporting reconciliation during transition (Gibson 2001; Minow 1998; Allan 2000).

An in-depth study and analysis of the SA TRC reveals that apart from the inclusion of the four main classic pillars of transitional justice (Truth and Reconciliation Commission 1998), which include criminal prosecutions, truth seeking, reparations and various forms of reform and prevention, the SA TRC went a step further to focus more deliberately on restoration and forgiveness of the offender through its controversial use of amnesties in exchange for public testimonies of truth. In other words the SA TRC embodied a holistic approach to justice, which focused more deliberately on reconciliation as an end goal in South Africa (Roestenburg-Morgan 2023). The question whether reconciliation was achieved still remains debatable, as there are a number of South Africans who believe that as a result of the amnesties granted their constitutional rights were violated in the process (Sarkin 1996). Nonetheless, empirical studies conducted on the SA TRC reveals that race relations had improved significantly since 1994 and were no longer the main source of division as cited in previous years (Wale 2013). The most divisive gap currently remains class inequality given the fact that Black South Africans continue to be

the most materially marginalized group in South Africa. Unfortunately, this is part of the legacy passed down by apartheid and continues to be a challenge for reconciliation efforts in South Africa.

It is still plausible to suggest that national or political reconciliation was achieved as result of the efforts of the SA TRC given South Africa's successful transition to democracy post 1994. Through an avoidance of violence, establishment of peace, improvement of race relations, as well as an improved desire for unity by the majority of South Africans, reconciliation was nationally achieved as a result of the SA TRC and its processes in South Africa (Roestenburg-Morgan 2023).

The lessons learned from transitional societies like South Africa can be valuable in an examination and assessment of whether international justice can contribute to reconciliation in post conflict societies based on the TRC's existing blueprint. Over the past three decades international criminal justice has become an important accountability mechanism in an effort to promote the rule of law, justice, human rights and deterrence. The question on whether international criminal tribunals and more importantly the International Criminal Court (hereafter ICC) in particular can contribute to peace and reconciliation in fragile post conflict societies will be considered further below. While there might be no fixed definition to the term reconciliation in any of the instruments establishing the international criminal tribunals including the participatory documents of the ICC,³ a general understanding of reconciliation and peace must be seen as an integral aim of international justice. The ICC must not therefore be viewed as a single tool under the TJ framework as a result of its prosecutorial mandate, but instead must be viewed as a fully functional transitional justice mechanism because it embodies the four main pillars or characteristic of transitional justice. It is therefore equipped to meet the full spectrum of demands required of it as a transitional justice mechanism and actor.

3. Understanding the ICC's mandate and role in reconciliation

The creation of the ICC in 2002 marked a pivotal moment in international justice, providing a permanent institution to prosecute perpetrators of genocide, war crimes, and crimes against humanity as

³ Participatory documents for the ICC include the Rome Statute, the Rules of Procedure and Evidence, and specific application forms and guides for victims and legal representatives to participate in proceedings.

well as the crime of aggression.⁴ The ICC was tasked with establishing accountability, deterring future crimes, and contributing to global justice (Dukic 2007). Africa has since been central to the ICC's work; however, the court's interventions in African states have generated both support and controversy. The African continent, with its history of colonialism, conflict, and recent debates on human rights, presents unique challenges and opportunities for the ICC's mission, particularly under transitional justice (Roestenburg-Morgan 2023).

As Africa advances its own transitional justice and most recently through its newly released African Union Transitional Justice Policy (AUTJP) (2019), the ICC must reconsider its mandate role and approach on the continent following a number of interventions on the continent. Thus far, the ICC's impact on reconciliation remains limited due to many reducing the Court's mandate and function to a purely punitive one (Human Rights Watch 2005; Open Letter to the Chief Prosecutor of the International Criminal Court 2005). Although, the core objectives of international tribunals and that of the ICC, falls on retribution and punishment, one must look further and embrace the implied goals and objectives of international criminal justice which is mainly striving for peace and reconciliation in the global community. This was confirmed in the *Erdemovic* sentencing decision at the United Nations International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) where it was held that the ICTY in addition to its mandate to investigate, prosecute and punish serious violations of international humanitarian law, has a duty through its judicial functions to contribute to the settlement of the wider issues of accountability, reconciliation and establishing the truth...⁵ This was also one of the founding objectives of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), which was to ensure that those responsible for serious breaches of international humanitarian law and acts of genocide would be prosecuted and at the same time that "prosecution would contribute to the process of national reconciliation and to the restoration and maintenance of peace."⁶

While no direct reference has been made to the ICC's role in reconciliatory efforts, one may infer this based on a teleological reading of the Rome Statute. If correctly interpreted, the main purpose or goal for which the ICC was established is essentially to support

⁴ See Article 5 of the Rome Statute.

⁵ *Prosecutor v Erdemovic* (Case No. IT-96-22-S), Sentencing Judgment, 5 March 1998.

⁶ Security Council Resolution 955(1994), 8 Nov 1994, which established the ICTR.

international prosecutions and peace and reconciliation on a global level. In the *Prosecutor v Jean-Pierre Bemba Gombo*, Pre-Trial Chamber III noted that:

[A] teleological interpretation which is mirrored in the principle of effectiveness and based on the object and purpose of a treaty means that the provisions of the treaty are to be 'interpreted so as to give it its full meaning and to enable the system [...] to attain its appropriate effects'⁷, while preventing any restrictions of interpretation that would render the provisions of the treaty 'inoperative'.⁸

This refers to interpreting the Rome Statute with the goal to arrive at an interpretation that is both faithful to the treaty text and effective in achieving its intended outcomes in the international sphere.⁹ Since the ICC represents the interests of the world community in the prosecution of international crimes, it is therefore the most competent authority in balancing the interests of prosecution with the interest of peace and reconciliation (Seibert-Fohr 2003).

Another argument is that the legal personality of the ICC should "follow from a reasoning similar to that which has been applied to the United Nations," meaning that its implied powers can be inferred (Luder 2002). This position finds support in the Advisory Opinion of the International Court of Justice in the *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, under the doctrine of implied powers, where it was held that an organisation like the UN must be deemed to have powers not necessarily evident in the Charter, but "conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties."¹⁰ In other words additional powers associated with the ICC while not necessarily evident can be implied. In other words, contributing to peace and reconciliation are essential goals based on the performance of the ICC's primary duty, which is to

⁷ Appropriate effects in this particular instance refers to interpreting the Rome Statute with the goal to arrive at an interpretation that is both faithful to the treaty text and effective in achieving its intended outcomes in the international sphere.

⁸ Pre-Trial Chamber III, *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*, Decision adjourning the hearing pursuant to Article 61(7)(c)(ii) of the Rome Statute, 3 March 2009, ICC-01/05-01/08-388, para. 36. Also *Situation in the State of Palestine*, Decision on the 'Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine', ICC-01/18 Date: 5 February 2021

⁹ Art 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

¹⁰ *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion: ICJ Reports 1949, p. 182.

prosecute those that threaten the international peace and security of the world in the likelihood of securing peace.

While it is most commonly held (Schabas 2011; Human Rights Watch 2004; Coalition for the International Criminal Court 2022; Mendes 2010) that the ICC's mandate is restricted to the realm of prosecution *only*, as outlined in its Preamble, which affirms that the "most serious crimes of concern...must not go unpunished and that their effective prosecution must be ensured,"¹¹ it must also be kept in mind that the ICC is an international organization representing a new form of international organisation, namely an integrated international judicial organisation. Traditionally, the typology of international organisations under international law, were such that there was always a distinction made between international peace organisations and other international organisations. According to Luder (2002, 85), the ICC is an international peace organisation because its underlying mandate peace is intimately linked to its primary mandate justice. So, the ICC's institutional structure, in other words, is peculiar and makes it different from other international judicial institutions on account of its innovative structure and function (Luder 2002, 86). Thus by virtue of its implied powers it must automatically take international peace concerns and reconciliation into account.

This is clearly apparent from the fact that the ICC fulfills four main classic pillars of TJ which include undertaking criminal prosecutions thereby ensuring accountability, establishing the truth or contributing to truth-telling, providing reparations to victims and survivors, and supporting guarantees of non-recurrence also known as reform and prevention measures. These individual processes each contribute to reconciliation in some measure and when combined are far more effective as a holistic mechanism capable of achieving reconciliation as will be demonstrated below at the level of the ICC.

3.1. *Prosecutions / Accountability / Justice*

The ICC's mandate to prosecute as stated in the Preamble of the Rome Statute, affirms that the "most serious crimes of concern... must not go unpunished and that its effective prosecution must be ensured."¹² In terms of their human rights obligations states are

¹¹ See Preamble of the Rome Statute of the International Criminal Court: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-05/Rome-Statute-eng.pdf>

¹² Preamble RS.

obligated to prosecute very egregious violations of human rights such as genocide and torture as well as crimes against humanity in accordance with the various human rights treaties to which they have signed up to (Orentlicher 1991). Separate to this, they could also have a duty to do so under customary law (Orentlicher 2007). The duty to prosecute under international law is furthermore compelling under international human rights law, international humanitarian law and international criminal law.

Prosecution is geared towards prevention and deterrence of future crimes. It also provides a measure of restoration or reparative justice for those victims and survivors who choose accountability over forgiveness. If victims know that perpetrators are likely to be punished, there is a likelihood that they may receive closure. Punishment prevents a culture of impunity from continuing because atrocious crimes are addressed which might discourage perpetrators from committing future crimes. It also works to reinforce democratic values amongst citizens who were part of the old regime (Orentlicher 1991). Without international punishment, there might be an absence of retributive justice and victims might feel the need to take the law into their own hands, thereby promoting vigilantism. Punishment also gives 'teeth' to human rights obligations, which are generally considered ineffective at the international level, because some states might not easily abide by them for lack of effective enforcement machinery (Orentlicher 1991).

While restorative proponents see punishment as contradictory to reconciliation because it is usually always associated with revenge or vengeance, TJ recognizes the importance of punishment in the justice process. According to Crocker (2002), punishment should not be seen as the extraction of vengeance. It is not retaliatory in nature. The aim of punishment is to hand out proportionate and reasonable punishment while at the same time providing satisfaction to victims and survivors. It has strong "reconciliatory potential", which is necessary for achieving peace in the long run (Uprimny and Saffon 2006). Punishment meted out by the ICC is consequently an "intrinsic element of durable peace,"¹³ and the value of retributive justice cannot be ignored or underestimated in the achievement of sustainable peace and reconciliation (Crocker 2002).

¹³ Justice, Reconciliation and the Role of the ICC. 2008. Speech by Fatou Bensouda, Deputy Prosecutor of the International Criminal Court, 6th February, Brussels

3.2. *Truth*

Establishing and acknowledging the truth on the violations committed during conflict is one of first steps towards social dialogue and even reconciliation (Gonzalez and Varney 2013). All parties to the conflict, and most importantly victims and their families, have the right to make their voice heard and their questions answered. Society at large also has the right to know the truth about past events and the perpetration of heinous crimes (Gonzalez and Varney 2013). This is pivotal to address past abuses, but it also works to prevent the recurrence of similar violations in the future. International trials it may be argued contribute to uncovering the truth and to developing a historical record of the truth (Naqvi 2006). While the previous tribunals like the ICTY and ICTR did not expressly refer to the right to truth, the ICC clearly does so under 54(1)(a)¹⁴ and 69(3)¹⁵ of the Rome Statute. Through the use of mixed civil and common law legal traditions which combine adversarial methods alongside inquisitorial methods of fact finding, the judges of the ICC actively seek to find the material truth during the relevant trial proceedings (Ambos 2003). Furthermore by allowing the active involvement of the judges and victims during trial proceedings the ICC may be in a good position to establish a historical record of the wrongs committed aside from only establishing the guilt and innocence of an accused. The advantages of incorporating a truth telling processes include re-contextualizing the conflict, creating a historical record of violations and abuses, addressing impunity, responding to the needs of the victim and survivor and ultimately promoting healing and reconciliation (Shaw 2005). Similarly, these advantages featured congruently at the level of the SA TRC.

3.3. *Reparations*

The International Criminal Court also provides support to victims who have suffered as a result of the conflict they have lived through.

¹⁴ In order to establish the truth, extend the investigation to cover all facts and evidence relevant to an assessment of whether there is criminal responsibility under this Statute, and, in doing so, investigate incriminating and exonerating circumstances equally.

¹⁵ The parties may submit evidence relevant to the case, in accordance with article 64. The Court shall have the authority to request the submission of all evidence that it considers necessary for the determination of the truth.

Reparations are directly provided to victims or indirectly to their family members who have suffered as a result of the victim's loss as stipulated and pursuant to article 75 of the Rome Statute. A person must first qualify as a 'victim' before reparations may be granted.¹⁶ The Court may also further "order individuals to pay reparations to other individuals and it has the option of granting individual and collective reparations which may take the form of "restitution, indemnification and rehabilitation" (Sriram et al. 2013) Reparations, may also more broadly impact victims' families and the wider communities by contributing "to the rebuilding of war-torn societies, by advancing truth and by acknowledging the gravity of the crimes committed" (The Redress Trust and Forensic Risk Alliance 2003). Reparations contribute to war-torn communities by addressing both the material and emotional consequences of conflict, such as rebuilding infrastructure and providing psychological care, while also acknowledging past harms and promoting reconciliation through symbolic acts and institutional reforms. They are seen as a way to make amends, restore dignity, and create conditions for lasting peace by addressing the root causes and ongoing effects of violence (Maiese 2003). Therefore, the purpose of reparations is restorative in nature essentially meant to elevate victims' rights to a higher status than is generally accorded in the international justice process making it a legitimate concern for the public to take into account (Ingber 2025).

Article 75 of the RS provides for the establishment of a Trust Fund for Victims (hereafter TFV), which outlines the ICC's reparations mandate and gives victims a voice in order to exercise their rights under the international criminal justice system.¹⁷ The creation of the TFV is an important mechanism to allow for the effective implementation of reparations ordered by the Court and is central to the success of the ICC where reparations both individual and collective are meant to support victims and their communities.¹⁸ In the *Katanga* case the Chamber in its view held that "collective reparations could foster reconciliation." It further went on and held that... "wherever

¹⁶ See ICC Rules of Procedure and Evidence, Victims should meet the definition as spelled out in the Rules of Procedure and Evidence. Rule 85 of the ICC Rules of Procedure and Evidence (RPE) define "victims" as "natural persons who have suffered harm as a result of the commission of any crime within the jurisdiction of the ICC".

¹⁷ See article 75 of the Rome Statute.

¹⁸ See *The Prosecutor v. Germain Katanga*, Order for Reparations pursuant to Article 75 of the Statute.

Case No. ICC-01/04-01/07-3728, para. 289, p. 101. See: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2017_05121.

possible, reparations should foster reconciliation between the convicted person, the victims of the crimes and the affected communities.” In other words reparations should promote reconciliation between the convicted person, the victims, and affected communities, in the interest of peace.

So far, the TFV through the implementation of reparations has proven to be a critical source of assistance to victims, their families and the larger community by contributing to peace building, restorative justice and reconciliation with the aim of addressing both the material and emotional consequences of conflict (REDRESS 2019). In doing so this has contributed to peacebuilding and reconciliatory efforts.

3.4. *Guarantees of non-recurrence (reform and prevention)*

Guarantees of non-recurrence usually include reforms of justice by transforming justice and security institutions into more effective and democratic institutions (OHCHR 2023). The ICC has focused on the institutional and legal reform of domestic legal systems through its principle of complementarity. The principle of complementarity dictates that national jurisdictions have the primary right to undertake their own investigations and prosecutions unless they are genuinely unwilling and unable to do so, at which point the ICC can intervene.¹⁹ Linked to the principle of complementarity is the idea that national jurisdictions must comply with their obligations under the Rome Statute. Part of this means strengthening their domestic legal systems to deal with international crimes. This is made apparent in the Rome Statute’s preamble, which states that “effective prosecution must be ensured by taking measures at the national level and enhancing international cooperation.”²⁰ Some of these measures include adopting corresponding legislation into domestic law that is similar or identical to the provisions laid down in the Rome Statute (Yang 2005).

By encouraging national courts to establish systems that mimic the Rome Statute in order to try international crimes, the ICC makes an essential contribution to the prevention of atrocity crimes through the principle of complementarity. Complementarity encourages states to build and strengthen their domestic judicial systems. Arguably a state with strong judicial institutions and respect for the rule of law is less

¹⁹ Article 17 of the Rome Statute.

²⁰ Preamble, paragraph 4, Rome Statute of the International Criminal Court.

likely to reach the level of societal upheaval within which international crimes are most often committed (Roestenburg-Morgan 2023). Through positive complementarity which is a more proactive form of complementarity the ICC can cooperate with states and use its “political leverage” to encourage and where necessary assist states in undertaking their own investigations and prosecutions. This will ensure that governments fulfill their obligations to promote accountability and foster greater institutional reform domestically. Strong judicial institutions will help stabilize societies and foster respect for both judicial and governmental structures contributing to more democratic and stable societies supporting reconciliation (Burke-White 2008).

4. **The missing component supporting ‘reconciliation’: Plea bargaining in place of amnesties?**

Based on the four classic pillars of transitional justice, the ICC must be seen not only as a prosecutorial mechanism rather as a fully functional transitional justice mechanism equipped with the necessary characteristics to promote peace and reconciliation upon ICC intervention in post-conflict societies (Luder 2002, 85). The ICC as a transitional justice mechanism, based on its institutional structure and its mandate ensures that its typology cannot solely be confined to the realm of prosecutions and judicial matters but extends more broadly to issues of international peace and reconciliation. The elements highlighted above all contribute to the process of reconciliation, which is important for durable peace. The ICC possesses all of these functions except for one, namely the provision of amnesty in exchange for truth telling or testimony.

Notably the SA TRC known to be a successful blueprint of a TJ mechanism provided for individual amnesties to ensure for a successful transition and political reconciliation in South Africa. Amnesties have often been employed by governments in the past especially when there was no hope for a ceasefire or for a peaceful settlement (Sooka 2010). The contention surrounding the use of amnesties is that they are at odds with international law and the Rome Statute because they violate the rights of victims (Mallinder 2007), and therefore cannot be endorsed by the ICC whose position is generally retributivist. This view however is not necessarily shared by stakeholders who are supportive of a political process during transitions, and who view amnesties as a “necessary price to pay” for ending “conflict and political oppression”. Some proponents, view amnesties as a fundamental component within

the transitional justice setting because they are capable of managing political transitions by “alleviating internal pressure, protecting state agents from prosecution, and promoting peace and reconciliation, responding to international pressure, providing reparations, encouraging exiles to return and adhering to cultural or religious traditions” (Mallinder 2007). While the political power of amnesties in peace building processes cannot be underestimated caution must still be heeded against its casual use and the true motivation behind its benefactors. Villa-Vicencio (2010b) for instance cautions that where amnesties have the potential to promote peace, it also has the potential to ‘polarize and embitter,’ so each political situation requires the right response to ensure long-term reconciliation.

A justification for the use of amnesties at the level of the ICC may be re-envisioned if one considers the use of plea bargains instead (Burens 2013)²¹ because it can be argued that they are to a large extent analogous to post-conflict amnesties. As Lenta (2023) points out post-conflict amnesties may in some way be equated to plea bargains in that they allow for a reduction of a perpetrator’s sentence and/or punishment in return for a guilty plea, or for providing testimony, and/or other incriminating evidence by the perpetrator against superiors or accomplices (Lenta 2023). The use and justification of plea bargaining is not foreign to international criminal law in the quest for post-conflict reconciliation. Its use may be gleaned from the ICC’s predecessors namely the ICTY and the ICTR where in a number of cases at both these tribunals plea bargains were used.²² One of the arguments used to support the use of plea bargains in both contexts was that a guilty plea helps in truth finding and in fostering reconciliation because perpetrators admit their wrongdoing and show remorse, which assists victims to heal (Clark 2009).

The impact of plea bargaining or guilty pleas on reconciliation is however dependent on the establishment of the truth. This was acknowledged in the *Erdemović* case at the UN-ICTY where it was held that “discovering the truth is a cornerstone of the rule of law and a

²¹ Plea bargaining consists of sentence bargaining and charge bargaining. The former refers to the case in which the defendant receives a sentence reduction for pleading guilty based on an agreement between him and the prosecution. The latter includes cases in which the prosecutor drops some charges in exchange for a guilty plea of the defendant for one of the other charges

²² In a number of cases plea agreements entered into by Obrenović, Momir Nikolić and Biljana Plavšić contributed to the admission of responsibility under Bosnian Serb Leadership for the Srebrenica Massacre.

fundamental step on the way to reconciliation.²³ The same was reiterated in the *Plavšić* case where during sentencing it was held that that the guilty plea of the accused “helped to establish the truth and was a fundamental step in furthering reconciliation in the former Yugoslavia”.²⁴ In instances where plea bargains are used to support reconciliation it is expected that such plea bargains are sincere and conducted in good faith otherwise this would undermine the truth finding process including establishing an accurate historical record (Clark 2009). Plea-bargaining can support the main goals of international criminal justice if used carefully with due regard given to certain factors such as “justice, legitimacy of the Court, peace and reconciliation, the role of victims, the rights of the defendant, the costs of the proceedings, and access to evidence” (Rauxloh 2011). These factors need to be properly balanced against the use of plea bargains.

At the ICC the use of plea bargains initially remained open ended. Article 65(5) neither prescribes nor forbids the use of plea-bargaining leaving open the possibility for its use.²⁵ In other words, the ICC Statutes do not have a clearly defined negotiated guilty plea agreement process in place.²⁶ While the ICC allows for admissions of guilt under a strict judicial inquiry and while the Prosecutor may offer sentence reductions in exchange for cooperation, the Judges and not the parties control the outcome. This means that the Judges of the Court have the final discretion in sentence reduction when it comes down to the negotiated agreements between the Prosecutor and an accused who has made an admission of guilt.²⁷ According to Rauxloh (2011) plea bargaining should be allowed at the ICC in the following two circumstances namely if “a) the plea bargain leads to the defendant offering new evidence or contributes to reconciliation and b) if high standards of safeguards can be enforced”. An admission of guilt by an accused has already been tested in the *Al Mahdi* case²⁸, which is the first case whereby the

²³ See Prosecutor v. Dražen Erdemović Case No. IT-96-22-T bis, Second Sentencing Judgment (5 Mar.1998), at para. 21.

²⁴ See Prosecutor v. Biljana Plavšić, Case No. IT-00-39 & 40/1-S, Sentencing Judgment (27 Feb. 2003), at para 73.

²⁵ See Article 65(5) of the Rome Statute which reads “Any discussions between the Prosecutor and the defense regarding modification of the charges, the admission of guilt or the penalty to be imposed shall not be binding on the Court.”

²⁶ This is not present in both the Rome Statute and the ICC’s Rules of Procedure and Evidence.

²⁷ Article 65 of the Rome Statute.

²⁸ *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi, Case Number ICC-01/12-01/15*, Situation in the in the Republic of Mali: <https://www.icc-cpi.int/mali/al-mahdi>

accused pleaded guilty to the crimes he was charged with in accordance with article 65 of the Rome Statute (Whiting 2016). The accused, *Al Mahdi*, further publicly demonstrated a show of remorse by taking responsibility for the crimes he had committed, which consisted of “intentionally directing attacks against 10 buildings of a religious and historical character in Timbuktu, Mali (Dutton 2023). In its judgment the Trial Chamber emphasized the point that *Al Mahdi’s* admission may “further peace and reconciliation in Northern Mali by alleviating the victims’ moral suffering through acknowledgement of the significance of the destruction.”²⁹ The Trial Chamber also took note of the fact that the admission by the accused could additionally have a deterrent effect on others tempted to commit similar acts in Mali and elsewhere. The *Al Mahdi* case has significant value because the accused entered a voluntary guilty plea under Article 65 of the Rome Statute and based on his negotiation and cooperation with the Prosecutor he received a lower sentence than a contested trial might have produced. This outcome it arguably suggests and opens the possibility to establish a future practice around plea-bargaining, which may be instrumental in contributing to peace and reconciliation in certain instances (Whiting 2016; ACCORD 2017). To provide more clarity on the legal gaps concerning plea agreements ICC’s Office of the Prosecutor (OTP) published a set of guidelines upon the conclusion of the *Al Mahdi* case to support a better understanding surrounding plea agreements or negotiated settlements at the ICC.³⁰ These guidelines further reinforce the OTP’s unambiguous support for negotiated justice at the ICC (Biazatti 2020). It still however remains to be seen if the practice of plea bargaining will become entrenched in future practice at the ICC.

Plea-bargaining has the potential to make a valuable contribution to peace and reconciliation but whether the opportunity for this to become an embedded practice at the ICC will depend on the circumstances in each particular case and therefore cannot be claimed as a general rule of thumb. If the ICC uses plea bargaining more frequently it will need to make sure that the impact of each plea bargain is evaluated individually and carefully with due regard paid to strict safeguards where the rights of victims, survivors and perpetrators

²⁹ See Situation in The Republic of Mali in the Case of The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi, Public Judgment and Sentence, Case No. ICC-01/12-01/15, delivered on 27 September 2016. Accessed November 25, 2024: https://www.iccpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2016_07244.PDF

³⁰ Office of the Prosecutor, Guidelines for Agreements Regarding Admission of Guilt, October 2020

are upheld and where peace considerations are given stronger recognition in support of reconciliation. To do so less circumspectly while leading to quick “convictions or uncontested convictions” could instead lead to the loss of the ICC’s legal or normative legitimacy whereby the Court’s fair trial standards will be brought into question (Rauxloh 2011). This loss of legitimacy could then subsequently impact the ICC’s efforts in promoting reconciliation.

5. Legitimacy challenges surrounding the ICC and its impact on reconciliation in the African context

Challenges of legitimacy are not a new phenomenon facing the ICC. This has been one of the most important topics that the ICC has been grappling with for the past decade, and particularly within the African context (Roestenburg-Morgan 2023). Legitimacy as it relates to the ICC refers to both the ICC’s normative/legal and political/sociological legitimacy. Very briefly normative understandings of legitimacy correspond with normative criteria such as fairness, justice and rights, and are thus assessed against a normative framework (Danner 2005), which is the Rome Statute. Political legitimacy refers to the popular support of the court by its relevant stakeholders based on their perceptions of the ICC. The latter essentially focuses on individuals’ beliefs about the “moral operation of a system rather than the actual operation of a system” (Thomas 2013, 14).

Until very recently all cases before the International Criminal Court were opened exclusively in Africa.³¹ An ensuing result was the perception of selective prosecutions by the ICC against Africans, which exacerbated ties with the African Union (hereafter AU) who subsequently threatened mass withdrawal from the ICC.³² As a result continued tensions built between the AU and ICC. Further developments building on the existing tensions were the failed Kenyan cases which culminated in the then Prosecutor being forced to drop charges against Kenyan President Kenyatta for lack of evidence in the case brought against him, mainly as a result of failed state cooperation by the government of Kenya.³³ Other developments also saw South

³¹ See ICC Caseload available online at <https://www.icc-cpi.int/cases>.

³² See African Union Withdrawal Strategy Document: https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/icc_withdrawal_strategy_jan._2017.pdf

³³ The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta, Case No. ICC-01/09-02/11, Case Information available online at <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/>

Africa threatening to formally deposit its instrument of withdrawal from the ICC, as well as The Gambia and Burundi following through with withdrawal. These and other developments have led to a deficit of popular support for the Court within the AU and many African states (Roestenburg-Morgan 2023).

Based on recent empirical research conducted on the root causes of the ICC's compromised legitimacy in Africa there are three major areas of concern that require attention in the Courts relationship with African states.³⁴ These are institutional factors, jurisdictional factors and cultural factors that hinder the ICC's legitimacy and in turn its ability to promote and contribute to reconciliation within the African context. While the list is not exhaustive some of the main factors compromising the ICC's legitimacy and lack of ability to support reconciliation in the African context are as follows:

5.1. *The conflicting mandates of the ICC and the African Union*

The juxtaposition of the mandates of the African Union and ICC reveal tensions that do not support joint efforts to ensure for peace and reconciliation on the African continent. The African Union's mandate is perceived as linked to peace and security issues while the ICC's mandate to prosecutions and justice only. The ICC's adherence and exclusivity in its mandate which is one mainly dedicated to prosecutions or retributive justice has implications for reconciliation especially if the Court remains ignorant of its higher calling which is the maintenance of international peace. The AU's mandate supports the principle of non-indifference through acts of mediation, diplomacy and peacekeeping rather than military intervention. The AU has used this public image and this primary role to engender support from its member states. However, undermining the AU's independence and legitimacy is the continuous and growing instability and fragility on the African continent supported by a host of social and economic factors that aside from diplomacy and peacekeeping efforts requires a robust transitional justice response that also include the use of prosecutions

CaseInformationSheets/KenyattaEng.pdf. Also see *The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang*, Case No. ICC-01/09-01/11, Case Information available online at <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CaseInformationSheets/RutoSangEng.pdf>

³⁴ Please note an empirical study conducted by Roestenburg-Morgan has revealed three major areas of concern compromising the ICC's legitimacy in Africa.

and ICC intervention. The exclusivity of mandates as interpreted by both institutions undermines the ability for effective cooperation in post-conflict African societies and the opportunity for working together to achieve reconciliation (Roestenburg-Morgan 2023).

5.2. *The timing of prosecutions and the interrelated 'peace versus justice' debate*

The meaning of justice has taken on a narrow definition in the determination of 'interests of justice' by the ICC's Office of the Prosecutor whereby prosecutions may be supported by the ICC on the basis that it might be in the "interests of justice" to do so despite evidence to the contrary which indicate that peace processes may be derailed and conflict may re-ensue as a result of ICC interventions. This was witnessed in the situations of Uganda and Ivory Coast where in the ICC's pursuit of prosecution, reconciliation efforts were undermined (Roestenburg-Morgan 2023). Some proponents argue that the potential clash between peace and justice objectives can be potentially circumvented by pursuing more of a sequential approach for example by ensuring that peace agreements are concluded first while dealing with prosecutions and justice later (Murithi 2015). However, the danger of sequencing without deeper consideration of the context is that "neglecting accountability for egregious crimes in the aftermath of concluding a peace agreement can be and often is detrimental to long-term stability" (Human Rights Watch Report 2010). The peace versus justice debate persists between both the African Union and the ICC and has not as yet been settled. As a result of these tensions between peace and justice, the true meaning of justice necessary for reconciliation, becomes eclipsed given the stark differentiation between the two concepts and its related processes.

5.3. *Ineffective application of the principle of complementarity including the ICC's interaction with alternative, traditional or local justice mechanisms*

This is an additional challenge that may undermine the ICC's contribution to reconciliation in post conflict societies. It is important for the ICC to recognize the primacy and sovereignty of states to undertake their own investigations and prosecutions as intended by the principle of complementarity. If this involves the use of alternative/

traditional/local justice mechanisms then these mechanisms should not be immediately dismissed by the ICC on the basis of not being able to meet international due process standards of law but could be assessed according to domestic due process standards instead. Alternative justice mechanisms which are quick solutions and poorly constructed by states with no real or genuine intention of exacting accountability would not suffice in meeting ICC standards based on the lack of genuineness, as well as the lack of a prosecutorial option and the lack of due process standards (Roestenburg-Morgan 2023). Alternative justice mechanisms are usually proven to be effective in meeting transitional justice demands if they include both retributive strands of justice combined with restorative strands of justice.

The value of alternative/traditional/local justice within politically laden contexts is that they act as catalysts for the promotion of unity and reconciliation. They draw on cultural and religious linkages of interconnectedness that are of value to many African societies, such as the way in which tenets of *ubuntu* were ingrained into the SA TRC process and traditional strands of *Gacaca* was adapted and conformed into a modern version of a mechanism that was able to deal with the main justice concerns in post-conflict Rwanda. In other words, a “culturally familiar and socially secure” alternative justice mechanism that is essentially geared both towards accountability and restoration makes such mechanisms accessible and legitimate to local populations thereby promoting and facilitating reconciliation in some post-conflict societies (Roestenburg-Morgan 2023).

Traditional justice mechanisms are thus important because they offer culturally rooted, community-trusted ways of resolving harm, often with a stronger focus on reconciliation, restoration, and social harmony than formal courts. They are accessible, flexible, and capable of addressing high volumes of disputes, making them especially valuable where state institutions are weak or mistrusted. By emphasizing dialogue, truth-telling, apology, and reintegration, they help repair relationships and rebuild the social fabric in ways that formal legal systems alone often cannot.

The fact that the use of alternative / traditional or local justice mechanisms are often used and preferred by some African states places constraints on a determination of admissibility at the ICC because there is not enough clarity as to the legal requirements and qualification for its use. As a result, this places a state’s ability to advocate for and meet a challenge of admissibility under pressure (Roestenburg-Morgan 2023). So a proposal made by a state to use an alternative justice mechanism undermines what may be seen as the

state in question's active efforts in carrying out their own investigations and prosecutions and creates a tension with the ICC especially if efforts to undertake their own investigations and prosecutions are easily hampered or dismissed by the ICC.

Aside from the limited political will witnessed at the regional level by African states to various AU initiatives and protocols; in essence does not diminish a state's sovereign right in alignment with the ICC's principle of complementarity to carry out its own domestic investigations and prosecutions. The lack of political will in terms of African states to join up to various African Union Protocol's for instance, speaks to different and more deeper issues related more broadly to the African Union. A state's sovereign and available right should not be confounded with its political will.

Therefore, the sovereign right of states to utilize traditional justice mechanisms which are locally owned and considered legitimate by the local population should be given meaningful consideration by the ICC and not simply rejected on face value especially where the likelihood of reconciliation may be in view.

5.4. *The lack of cultural awareness, proximity and outreach by the ICC*

Cultural deficits between the ICC and African states have also contributed to the growing rift between the ICC and its African constituency. In particular the lack of cultural awareness, proximity and outreach by the ICC are some of the factors facilitating such a rift. Some have felt that the ICC as a Court of law is too far removed from African culture and its affected communities and that because of this reason; the Court cannot adequately appreciate or understand the cultural context and pressing concerns on the African continent. The Court's lack of proximity to affected regions also contributes to its diminishing legitimacy since lack of accessibility and lack of trust by locals hampers its reconciliatory role in transitional societies (Roestenburg-Morgan 2023).

6. Final thoughts

It is apparent from the preceding discussion that the ICC has the potential to be an effective transitional justice mechanism when intervening in transitional contexts because it is designed and equipped with the necessary pillars and functions required of a robust

transitional justice mechanism. Supporting the ICC's reconciliatory potential is its implied mandate which is the maintenance of international peace and security. Therefore, the sole emphasis placed on its prosecutorial mandate cannot be sustained by proponents who are averse to its role in the maintenance of peace and reconciliation in transitional contexts. The concept of justice should thus be re-conceptualized with a broader consideration of peace within the understanding of justice. This would be amenable to states grappling with mass violence and complex transitional justice demands.

In order to ensure for successful transitions, the ICC must recognize that it has the potential to disrupt peace and reconciliation processes if its interventions are ill timed. Proposed solutions of sequencing or postponing prosecutions to a later period will not always be viable especially if one considers that the ICC's key purpose, is to prosecute those most responsible, and in this way deter egregious crimes notwithstanding the impact that delayed justice will have for victims and survivors' rights. The effect of sequencing could in some instances furthermore undermine the credibility and legitimacy of the Court if justice is delayed for a longer period of time. As a result, it may be more useful to rely on prosecutorial discretion when the peace justice nexus presents a problem (Human Rights Watch Report 2010). It must therefore be incumbent upon the ICC Prosecutor to consider all relevant circumstances, including ongoing peace processes as well, before determining whether it will be in the 'interests of justice' to initiate a prosecution or not.

Furthermore, it will also be important for the Prosecutor to consider the value of plea-bargaining when suitable as a tool that can function in a similar fashion to amnesties in order to provide sentence reductions for perpetrators in exchange for guilty pleas so as to contribute to truth-telling, supporting a degree of closure for victims and relatedly an acknowledgement of responsibility, as well as a demonstration of genuine remorse by perpetrators for the crimes that they have committed. The aforementioned reasons may contribute to reconciliation as long as plea bargains are carried out circumspectly with due regard to the necessary safeguards for victims and survivors.

Through treaty interpretation consistent with the Vienna Convention and the spirit and purpose of the Rome Statute, broader interpretations of the phrase 'interests of justice' must support the ICC's role and mandate in favor of larger societal goals such as peace security and reconciliation where justice is not necessarily seen as synonymous with prosecutions only. Therefore with respect to a determination on the 'interests of justice' the Prosecutor should grant

more leeway and a broader interpretation in such a determination. This is because in a transitional justice setting states are seeking their own unique reconstructive means to ensure for successful transitions towards peace. As a result, the meaning of justice takes on a broader notion of peace. While guidelines or documentation accompanying prosecutorial discretion may in certain instances support a determination on the 'interests of justice' opting for the use of concrete guidelines must be avoided or determined circumspectly on a case-by-case basis by the Prosecutor. Consequently, the use of guidelines can provide clarity and avoid controversy around a discretionary issue on meaning of the 'interests of justice' (Roestenburg-Morgan 2023).

Following the recognition of the ICC as a holistic transitional justice mechanism, it is also essential that the Court interpret the principle of complementarity as what its initial benefactors intended it to be namely as a transitional justice mechanism of last resort. The role that the ICC should play as envisioned under the principle of complementarity is one that actively ensures that states parties investigate and prosecute international crimes. In other words, there must be active involvement of the ICC with its member states to provide guidance and assistance if states face hurdles or capacity shortfalls at the domestic level. The ICC should be proactive with states parties because regular collaboration with individual states parties can establish relationships of trust and contribute to the overall visibility and awareness of the ICC at the domestic level. In the African context this can be favorable in advancing the legitimacy of the ICC because many African member states share an overlapping membership with both the AU and ICC.

Furthermore, given the tendency of African states to utilize alternative/traditional or local justice mechanisms, does not necessarily mean that such mechanisms should be dismissed on face value following an admissibility challenge by states supporting its use. The viability of alternative justice mechanisms in the transitional justice landscape, while subject to a number of considerations can function in tandem with the ICC under the principle of complementarity. For such mechanisms to function effectively, restorative processes focusing on forgiveness and restoration ought to be accompanied by prosecutions and reparations in order to be found acceptable. This is because the meaning of justice is contingent on a society's and an individual's personal experiences and beliefs where in some cases retribution may be favored over restoration or vice versa. Based on an analysis of successful transitional justice mechanisms such as the SA TRC, the

creation of a safe space which encourages truth telling, discussion, sincere admission of guilt and apology as well as sincere acts of forgiveness are of significant importance for the optimal functioning and success of alternative justice mechanisms.

A shared national narrative is also essential for the promotion of national unity and reconciliation. While this must primarily be state-led, such narratives should aim to be politically and historically sensitive, concise and representative of the realities of the specific society concerned, to avoid any misrepresentations of the facts (Roestenburg-Morgan 2023). Furthermore in instances where prosecutions are carried out, they should be carried out as fairly as possible with cognizance given to genuineness and due process of the law expected at the domestic level. The success of alternative/traditional/local justice mechanisms additionally depends on the professionalism of local personnel who are well equipped and educated in dealing with the transitional processes involved.

It is clear that cultural realities are important for the ICC to consider in the context of Africa. The ICC's decisions in supporting the concerns of African states will be of major importance in building up the Court's legitimacy for future purposes. Legitimacy both from a political and normative perspective is what the ICC needs capitalize on because legitimacy will eventually ensure for the establishment of a democratic and trustworthy ICC, which will increase its reconciliatory potential in post-conflict Africa and more globally.

The difficulty of a global or multicultural constituency means that the ICC would require a deeper cultural understanding of its various constituents and member states if it is to be perceived by those groups as institutionally legitimate and democratic. The ICC would thus need to become more culturally aware and attuned to diverse views represented by its various constituencies in order to ensure for popular acceptance on the African continent. The value of cultural legitimacy for the ICC and international criminal law can be best envisioned through the conduit of legal and cultural pluralism, which might be best suited to meet the demands and paradoxes that culture presents and creates in the international legal context.

Conclusion

This paper has delved into an examination of the role of the ICC under TJ and its contribution to reconciliation in Africa. Through an examination of the ICC's mandate and its expected role to promote

reconciliation in transitional societies, this chapter has demonstrated that the ICC has an extended mandate both of justice and peace in the furtherance of reconciliation. Furthermore, drawing from the blueprint of a successful transitional justice mechanism which has functioned in post conflict South Africa, namely the SA TRC, this chapter argues that the ICC can borrow from such a blueprint since it is already endowed with four out of the five pillars intrinsic to the SA TRC. It was suggested that the missing pillar of amnesty, although contentious, nevertheless remained an important component for supporting reconciliation in the South African case. At the level of the ICC it was held that amnesties could have parallels or be equated with the use of plea bargains made in exchange for guilty pleas that support truth finding and reconciliation in post conflict societies.

However, it was determined that the use of plea-bargaining must be carried out circumspectly with due regard paid to the particular context and the required safeguards in place to support victims, survivors and perpetrators rights. Failing to do so would have an impact on the ICC's fair trial standards and hence its normative legitimacy. In furtherance of the discussion of legitimacy, which is linked indelibly to reconciliation this article further explored the tense relationship between the AU and ICC and the ICC's relationship with African states to briefly explore reasons or factors for the deficit of legitimacy that is undermining the ICC's reconciliatory potential in post conflict Africa.

The ICC's role in supporting reconciliation can only be successful if the ICC together with all its states parties share in the responsibility for the peace and security and the well-being of the world including the punishment and prevention of the most serious crimes of concern which must be genuinely acknowledged by ICC member states on the one hand and which must be fairly prosecuted by the ICC on the other hand. This shared responsibility that both the ICC and its member states owe to the "victims of unimaginable atrocities"³⁵ should open up the space for cooperation and dialogue based on the merits of respect, equality and fairness.

The road to reconciliation must be a place where justice and peace both meet and paradoxically not where they collide. Both objectives can be reconciled and realized if they are not viewed as competing objectives, but rather as complementary ones, dependent on the concerted efforts of institutions like the AU and ICC including its states

³⁵ See Preamble of the Rome Statute.

parties. Most importantly the legitimacy of the ICC in relation to its global constituencies in the fair enforcement of international justice is fundamental for its efficacy. Once there is recognition and acceptance of the comprehensive mandate of the ICC will the potential to secure justice, peace and reconciliation on the African continent become a reality.

Bibliography

- ACCORD. 2017. *Conflict Trends 2016, Al Mahdi's Case Before the International Criminal Court*, 16 February. Accessed December 9, 2024: <https://www.accordion.org.za/conflict-trends/al-mahdis-case-international-criminal-court/>
- African Union Transitional Justice Policy. 2019. February. Accessed December 8, 2024: https://au.int/sites/default/files/documents/36541-doc-au_tj_policy_eng_web.pdf
- African Union Withdrawal Strategy Document. 2017. Accessed November 9, 2025: https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/icc_withdrawal_strategy_jan_2017.pdf
- Allan, Alfred. 2000. «The South African Truth and Reconciliation Commission as a therapeutic tool». *Behavioural Sciences and the Law* 18: 459–477.
- Ambos, Kai. 2003. «International criminal procedure: 'adversarial', 'inquisitorial' or mixed?». *Third International Criminal Law Review* 3: 1-37.
- Annan, Kofi. 2004. *The rule of law in conflict and post conflict societies: report of the Secretary General*. New York: United Nations.
- Biazatti Bruno. 2020. «The ICC Prosecutor releases guidelines for agreements regarding admission of guilt». *EJIL Talk: Blog of the European Journal of International Law*. Accessed November 12, 2025: <https://www.ejiltalk.org/guidelines-for-agreements-regarding-admission-of-guilt/>
- Bloomfield, David; Teresa Barnes & Luc Huysse. 2003. *Reconciliation after violent conflict: a handbook*. Stockholm: Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Burens Laura. 2013. *Plea Bargaining in International Criminal Tribunals: The end of truth-seeking in International Courts?* *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*. Accessed November 21, 2024: https://www.zis-online.com/dat/artikel/2013_7-8_762.pdf
- Burke-White, William. 2008. «Proactive complementarity: The International Criminal Court and National Courts in the Rome System of International Justice». *Harvard International Law Journal* 49(1): 53–108.
- Clark, Janine. 2009. «Plea bargaining at the ICTY: guilty pleas and reconciliation», *The European Journal of International Law* 20(2): 415–436.
- Clark, Phil. 2010. *The Gacaca Courts, Post-Genocide Justice and Reconciliation in Rwanda: Justice Without Lawyers*. Oxford: Cambridge University Press.

- Coalition for the International Criminal Court. 2022. *About the Court*. Accessed September 29, 2022: <https://www.coalitionfortheicc.org/explore/international-criminal-court>
- Crocker, David A. 2002. «Democracy and punishment: punishment, reconciliation, and democratic deliberation». *Buffalo Criminal Law Review* 5: 509–49.
- Danner, Allison M. 2005. «Enhancing the legitimacy and accountability of prosecutorial discretion at the International Criminal Court». *Guest Lecture Series of the Office of the Prosecutor*, 13 June 2005, The Hague. Accessed May 21, 2016: https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/69ACE89D-D3CA-4D4F-9356-3A3DD1238E65/0/050613_Danner_presentation.pdf
- Doorn Neelke. 2008. «Forgiveness and reconciliation in transitional justice practices», *Ethical Perspectives* 15(3): 381–398.
- Dukic, Drazen. 2007. «Transitional justice and the International Criminal Court –in ‘the interests of justice’? *International Review of the Red Cross*, 89(867): 693.
- Dutton, Yvonne. 2023. «The ICC in action: using plea-with-cooperation agreements to bring government leaders to justice.» *Stanford Journal of International Law* 59.
- Galtung Johan. 1964. «An editorial». *Journal of Peace Research* 1(1): 1-4.
- Gibson, James L. 2001. «Truth, justice and reconciliation: judging the fairness of amnesty in South Africa». *American Journal of Political Science* 46(3): 540–556.
- Gonzalez, Eduardo and Howard Varney. 2013. «Truth seeking: elements of creating an effective Truth Commission. Brasilia: Amnesty Commission of the Ministry of Justice of Brazil, 1-75. New York: International Center for Transitional Justice.
- Human Rights Watch. 2004. *The International Criminal Court: How non-governmental organizations can contribute to the prosecution of war criminals*. 2-13. September. Accessed December 5, 2025: <https://www.hrw.org/report/2004/09/10/international-criminal-court/how-nongovernmental-organizations-can-contribute>
- Human Rights Watch. 2005. Human Right Watch Policy Paper, The meaning of the interests of justice in Article 53 of the Rome Statute, June. Accessed December 6, 2025: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2005_ICC_Interests_%20of_Justice.pdf
- Human Rights Watch Report. 2010. Seductions of sequencing: The risks of putting justice aside for peace. Accessed December 9, 2024: https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Sequencing%20Paper%2012.7.10.pdf
- Ingber, Monica. 2025. «The International Criminal Court’s reparations framework.» In *Survivor Centred Justice: Global Perspectives and Issues* edited by Ingrid Roestenburg-Morgan and Tim Murithi, 69-88. London: Routledge.
- Lenta, Patrick. 2023. «Post-conflict amnesties and/as plea bargains», *Journal of Global Ethics* 19(2): 188-205. Doi: 10.1080/17449626.2023.2230206

- Luder, Sascha R. 2002. «The legal nature of the International Criminal Court and the emergence of supranational elements in International Criminal Justice.» *International Review of the Red Cross* 84(845): 79-92.
- Maiese, Michelle. 2003. «Compensation and reparations», *Beyond Intractability*. Accessed November 9, 2025: <https://www.beyondintractability.org/essay/compensation>
- Mallinder, Louise. 2007. «Exploring the practice of states in introducing amnesties», *Study submitted for the International Conference, 'Building a future on peace and justice'*, Nuremberg, 25-27 June.
- Megret, Frederic. 2018. «International Criminal Justice as a peace project». *European Journal of International Law* 29(3): 835–858.
- Mendes, Errol. 2010. *Peace and justice at the International Criminal Court: a court of last resort*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Minow, Martha. 1998. «Between vengeance and forgiveness: South Africa's Truth and Reconciliation Commission.» *Negotiation Journal* 14(4): 319–355.
- Murithi, Tim. 2015. «Ensuring peace and reconciliation while holding leaders accountable: The politics of ICC cases in Kenya and Sudan.» *Africa Development* XL(2): 73-97.
- Naqvi, Yasmin. 2006. «The right to the truth in international law: fact or fiction?». *International Review of the Red Cross* 88(862): 245-273.
- OHCHR. 2023. *Transitional Justice: Guarantees of non-recurrence*. Accessed December 9, 2024: <https://www.ohchr.org/en/transitional-justice/guarantees-non-recurrence>
- Open letter to the Chief Prosecutor of the International Criminal Court: comments on the concept of the interests of justice*. 2005. 17 June. Accessed December 6, 2025: <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/023/2005/en/>
- Orentlicher, Diane. 1991. «Settling accounts: the duty to prosecute human rights violations of a prior regime.» *The Yale Law Journal* 100(8): 2537–2615.
- Orentlicher, Diane. 2007. «Settling accounts revisited: reconciling global norms with local agency», *The International Journal of Transitional Justice* 1: 10-22.
- Rauxloh, Regina. 2011. «Plea bargaining: a necessary tool for the International Criminal Court Prosecutor», *Judicature* 94(4): 178-185.
- REDRESS. 2019. *No time to wait. Realising reparations for victims at the International Criminal Court*. Redress Report. Accessed December 5, 2025: <https://redress.org/news/no-time-to-wait-realising-the-right-to-reparations-for-victims-before-the-international-criminal-court/>
- Roestenburg-Morgan, Ingrid. 2023. *The road to reconciliation: optimizing the legitimacy and efficacy of the International Criminal Court within the African Union and Africa?* Cambridge: Intersentia.
- Sarkin, Jeremy. 1996. «The trials and tribulations of South Africa's Truth and Reconciliation Commission.» *South African Journal on Human Rights* 12: 617–640.

- Schabas, William A. 2011. *An introduction to the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press. Doi: 10.1017/9781108616157
- Seibert-Fohr, Anja. 2003. «The relevance of the Rome Statute of the International Criminal Court for Amnesties and Truth Commissions.» *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 7: 553-590.
- Shaw, Rosalind. 2005. «Rethinking Truth and Reconciliation Commissions. Lessons from Sierra Leone. *United States Institute of Peace, Special Report* 130: 1-12.
- Sooka, Yasmin. 2010. «The politics of transitional justice», In *Peace versus Justice, The Dilemma of transitional Justice in Africa*, edited by Chandra L. Sriram and Suren Pillay, Woodbridge: Currey
- Sriram, Chandra S., Jemima Garcia-Godos, Johanna Herman and Olga Martin-(ed.). 2013. *Transitional justice and peacebuilding on the ground, victims and ex-combatants*, Oxon: Routledge.
- The International Criminal Court's Trust Fund for Victims. 2003. *Analysis and options for the development of further criteria for the operation of the trust fund for victims*, Discussion Document. Access December 5, 2025: <https://redress.org/wp-content/uploads/2018/01/TFVReport.pdf>
- The Redress Trust and Forensic Risk Alliance. 2003. *The International Criminal Court's Trust Fund for Victims: Analysis and options for the development of further criteria for the operation of the trust fund for victims*, Discussion Document.
- Thomas Chris. 2013. «The concept of legitimacy and International Law», *LSE Law, Society and Economy Working Papers* 12.
- Truth and Reconciliation Commission. 1998. *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report* 1. Accessed November 7, 2025: <https://www.justice.gov.za/trc/report/finalreport/volume%201.pdf>
- Uprimny, Rodrigo and Maria Saffon. 2006. «Transitional justice, restorative justice and reconciliation. Some insights from the Colombian case», *Coming to terms with reconciliation. Working Paper*, National University of Columbia. Accessed December 8, 2024: <https://www.legal-tools.org/doc/e5caf8/pdf/>
- Viane, Liselotte and Eva Brems. 2010. «Transitional justice and cultural contexts: learning from the universal debate». *Netherlands Quarterly of Human Rights* 28(2): 199-224.
- Villa-Vicencio, Charles. 2010a. *Walk with us and listen: Political reconciliation in Africa*. Georgetown: Georgetown University Press.
- Villa-Vicencio, Charles. 2010b. «Inclusive justice: the limitations of trial justice and truth commissions», In *Peace versus justice? The dilemma of transitional justice in Africa*, edited by Sriram Chandra and Suren Pillay, Woodbridge: Currey.
- Wale, Kim. 2013. «Confronting exclusion: time for radical reconciliation», *SA Reconciliation Barometer Survey 2013 Report*, Institute of Justice and Reconciliation, November. Accessed December 8, 2024: <https://www.ijr.org.za/portfolio-items/reconciliation-barometer-survey-2013-report>

- Whiting, Alex. 2016. «The significance of the ICC's first guilty plea.» *Just Security* 23. Accessed December 5, 2025: <https://www.justsecurity.org/32516/significance-iccs-guilty-plea/>
- Yang, Lijun. 2005. «On the principle of complementarity in the Rome Statute of the International Criminal Court», *Chinese Journal of International Law* 4(1): 121-132.

A critical reflection on the preventive approach to transitional justice in the face of sexual violence in the Democratic Republic of the Congo

Una reflexión crítica sobre el enfoque preventivo de la justicia transicional ante la violencia sexual en la República Democrática del Congo

Carmen Montero Ferrer 

Universidad de Santiago de Compostela. España

carmen.montero.ferrer@usc.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0060-3712>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3419>

Submission date: 15.05.2025

Approval date: 01.12.2025

E-published: December 2025

Citation / Cómo citar: Montero, Carmen. 2025. «A critical reflection on the preventive approach to transitional justice in the face of sexual violence in the Democratic Republic of the Congo». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 337-362. <https://doi.org/10.18543/djhr.3419>

Summary: Introduction. 1. Experiences of transitional justice in the Democratic Republic of the Congo: From the first Congo war to the present. 2. Transitional justice and prevention: an empirical study of the Democratic Republic of the Congo. 2.1. Criminal prosecutions. 2.1.1. International criminal procedures: the controversial ‘star’ role of the International Criminal Court. 2.1.2. National proceedings: the Conviction of Ntabo Ntaberi Sheka. 2.2. The failure of the Truth and Reconciliation Commission: a missed opportunity. 2.3. Reparations: challenges in providing redress to victims of sexual and gender-based violence. 2.3.1. Judicial reparations: the International Criminal Court system. 2.3.2. National Reparation Programs. 2.3.3. High expectations generated about guarantees of non-repetition. 3. Recommendations: towards a more comprehensive inclusion of the gender perspective to prevent future sexual crimes in DRC. Conclusions. Bibliography.

Abstract: This paper makes a critical reflection on the transitional justice strategies implemented in the Democratic Republic of the Congo from the so-called First Congo War to the present. Specifically, this work calls into question the preventive approach that is predicted to establish transitional justice mechanisms in the country. Thus, it identifies successes and errors in the

functioning of the so-called transitional justice mechanisms to put an end to sexual violence, considered endemic in the country and which has intensified in the current armed conflict that is being waged in the east of the Democratic Republic of the Congo between the M23 armed group - with the support of the Rwandan armed forces - and the Congolese army.

Keywords: sexual violence, Democratic Republic of the Congo, transitional justice mechanisms, preventive approach.

Resumen: El presente trabajo realiza una reflexión crítica sobre las estrategias de justicia transicional implementadas en la República Democrática del Congo desde la conocida como Primera guerra del Congo a la actualidad. En concreto, este trabajo pone en entredicho el enfoque preventivo que se predice del establecimiento de mecanismos de justicia transicional en el país. Así, identifica aciertos y errores en el funcionamiento de los denominados mecanismos de justicia transicional para poner fin a la violencia sexual, considerada como endémica en el país y que se ha recrudecido en el actual conflicto armado que se está librando en el este de la República Democrática del Congo entre el grupo armado M23 -con el apoyo de las fuerzas armadas ruandesas- y el ejército congoleño.

Palabras clave: violencia sexual, República Democrática del Congo, mecanismos de justicia transicional, enfoque preventivo.

Introduction¹

In January 2025, the armed group known as ‘M23’, with the support of the Rwandan armed forces, advanced rapidly towards the province of North Kivu, in the east of the Democratic Republic of the Congo (DRC). Thus, it took control of Goma, capital of the province of North Kivu and an important commercial centre of the country, which has more than two million inhabitants and is close to mining cities that supply metals and minerals of high demand. In addition, the *Mouvement du 23-Mars* (M23, March 23 Movement or Congolese Liberation Movement) pushed deep into South Kivu province, capturing its capital, Bukavu, and the border areas of Masisi, Rutshuru and Katale (International Peace Information Service 2025). This new wave of organised violence is taking place with greater brutality, severity, and frequency than usual, violence already considered endemic in the African country (Médecins Sans Frontières 2025). Since January, the M23 has raided hospitals, kidnapped patients, and subjected them to acts of torture (Amnesty International 2025). In the context of the ongoing armed conflict, sexual violence is being systematically used against women as a weapon of war by all parties to the conflict (Escola de Cultura de Pau 2024). Recent reports present deeply distressing figures. According to James Elder, spokesperson for the United Nations Children’s Fund (UNICEF 2025), thousands of children were raped between January and February 2025 amid the ongoing armed conflict in the eastern region of the country, which involves the national army and allied militias, Rwandan forces, and the M23 armed group. Sexual violence continues to constitute a defining feature of the protracted cycles of armed conflict that have afflicted the country for decades. Indeed, the scale of such atrocities led the United Nations to characterize Kinshasa as “the rape capital of the world” in 2009, when more than eight thousand women and girls were reportedly subjected to sexual violence (BBC News 2010). Far from abating, sexual violence has since become an extremely severe problem due to its scale, systematic nature and number of victims. In 2022, the DRC registered the highest number of cases of “conflict-related sexual violence” in

¹ This work has been carried out within the framework of the grant “CONSOLIDACIÓN E ESTRUTURACIÓN 2025 GI-1138 – GRESIN”, Galician R&D&I Plan Projects, of the Department of Education, Science, Universities and Professional Training of the Xunta de Galicia.

the world (Secretary-General on Conflict-Related Sexual Violence 2022)².

This persistent prevalence reflects how sexual violence has become an endemic aspect of the country's social and conflict structures, rooted in entrenched gender inequalities that continue to shape Congolese society. The Gender Country Profile noted that Congolese society is characterized by deep and persistent gender inequality, which manifests in highly discriminatory social norms and values across all spheres of life, including women's unequal access to education, food, healthcare, and land ownership and inheritance. Within this context, the use of sexual violence has become normalized among a significant portion of both Congolese men and women (European External Action Service 2014). In this regard, it is worth remembering that an action plan to implement the United Nations Security Council resolutions on "women, peace and security" was not adopted in the DRC until 2018. As expected, among its objectives is the fight against impunity for the commission of international crimes of sexual and gender-based violence. The degree of compliance with this objective will be evaluated based on the number of cases received, investigated and concluded. To achieve this, much more effort is needed.

Based on the latter, this work is developed because of a starting premise. This refers to the consideration that the existence of patriarchal and androcentric societies originates and perpetuates gender discrimination that is the cause and consequence of the commission of international crimes of sexual violence during armed conflicts, situations of tension and organized violence, especially -but not only- on the African continent (Jiménez 2015). Also, an analysis of the preventive approach to transitional justice is incorporated from beginning to end as a study parameter, constituting one of the key

² For the UN, the term "conflict-related sexual violence" refers to rape, sexual slavery, forced prostitution, forced pregnancy, forced abortion, enforced sterilization, forced marriage and any other form of sexual violence of comparable gravity perpetrated against women, men, girls or boys that is directly or indirectly linked to a conflict. That link may be evident in the profile of the perpetrator, who is often affiliated with a State or non-State armed group, which includes terrorist entities; the profile of the victim, who is frequently an actual or perceived member of a political, ethnic or religious minority group or targeted on the basis of actual or perceived sexual orientation or gender identity; the climate of impunity, which is generally associated with State collapse, cross-border consequences such as displacement or trafficking, and/or violations of a ceasefire agreement. The term also encompasses trafficking in persons for the purpose of sexual violence or exploitation, when committed in situations of conflict.

aspects of current studies in the field. Because it is now commonplace to point out that transitional justice is not a particular type of justice, but rather an accountability strategy implemented in countries that are immersed in transition processes with the aim of recognizing the victims and promoting peace, reconciliation and democracy initiatives, as well as restoring the rule of law. While trying to prevent the recurrence of violence or repression. Accordingly, beyond promoting accountability for past human rights violations and international crimes, transitional justice seeks to establish conditions that prevent the recurrence of such abuses (Boraine 2006, 19-25; Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence 2017).

Empirical studies on the implementation of transitional justice mechanisms have further demonstrated that the establishment of national criminal prosecutions for past human rights violations is significantly associated with the non-recurrence of internal armed conflicts. Contrary to the conventional 'peace versus justice' dichotomy, this evidence indicates that trials, truth commissions, and amnesties do not increase the likelihood of renewed conflict (Mahony *et al.* 2018). Some studies show that there is a tendency in several countries on the African continent that emerge from conflict to "move on" without having addressed a legacy of serious human rights violations. In such cases, Murithi (2020) argues, the re-escalation and reactivation of violent conflict become more likely if societies avoid adopting and implementing transitional justice mechanisms. However, there is also some experimental evidence on the divergent effects of international criminal procedures, apologies, reparations (David 2017; Gibson 2002). In this regard, it has been pointed out that the success of transitional justice depends on the simultaneous application of various mechanisms of truth, reparation and justice (and especially the pre- and post- conflict social context). This is an issue that is clearly seen in deeply divided societies (David 2018, 179).

Thus, the principal objective of this article is to critically examine the actual and effective capacity of transitional justice mechanisms to prevent the perpetration of grave violations of human rights and international crimes in societies that have recently emerged from, or remain entrenched in, armed conflict or dictatorial regimes. In line with the resumption of violence in the DRC, in particular sexual violence in recent months. Through this approach, the article seeks to contribute to an informed and critical understanding of whether transitional justice can genuinely operate as a structural guarantee against the recurrence of mass atrocities and systematic violations. Therefore, this

paper will attempt to critically assess how the shortcomings of these mechanisms have undermined their preventive capacity, ultimately exacerbating gender-based violence in a context of prolonged insecurity and weak accountability. Proceeding from the general to the particular, this paper turns to the practical challenges that emerged in the aftermath of the First Congo War to the present. Specifically, it seeks to identify the successes and failures in the design and implementation of transitional justice strategies that have contributed to the continued perpetration of sexual violence in the eastern DRC.

To achieve the proposed objectives, we make use of a traditional legal methodology that considers the sources of international law, international jurisprudence, that of the International Criminal Court, final reports of the Truth Commissions and the most relevant doctrinal contributions in this area. Conversely, certain resolutions undertaken by international organizations are also taken into consideration, particularly those emanating from organs within the United Nations system, such as the General Assembly and the Security Council. Additionally, reports produced by non-governmental organizations of recognized authority and credibility -such as Amnesty International and Human Rights Watch- are likewise examined.

To this end, the article is structured as follows: after this introductory section, the first section provides an overview of the armed conflicts in the Democratic Republic of the Congo and compiles the various transitional justice strategies and mechanisms implemented from the post-conflict period following the first Congo war to the present day. The second section discusses the preventive dimension of transitional justice and its theoretical underpinnings. Its section identifies the main errors and inefficiencies in the implementation of these mechanisms that may have contributed to a resurgence of sexual violence in the country. The third section includes recommendations to improve the preventive impact of transitional justice mechanisms in the future. Finally, the paper outlines some brief conclusions and a bibliography.

1. Experiences of transitional justice in the Democratic Republic of the Congo: from the first Congo war to the present

The ongoing armed conflict in eastern DRC is rooted in a series of post-colonial power struggles that began after the country gained independence from Belgium in 1960. For decades, tensions, unrest and armed conflicts have been fueled by ethnic tensions, political rivalries,

corruption, and the struggle for control of the African country's important natural resources. In the 1990s, the situation worsened markedly until it reached its peak in 1996, when the deputy governor of the province of South Kivu issued a decree expelling the "banyamulenges", that is: the Congolese Tutsis, from Zaire (the country's official name at the time). However, they allied themselves with opponents of the dictatorial regime of Mobutu Sese Seko and participated in the rebellion led by Laurent Desiré Kabila, which culminated in the former's relinquishment of power in 1997. Subsequently, the so-called first African World War (1998-2003) was unleashed in which Burundi, Rwanda and Uganda, together with several rebel groups, tried to overthrow Kabila, who received the support of Angola, Chad, Namibia, Sudan and Zimbabwe, in a war that caused around five million deaths, around 6 million internally displaced people and thousands of children were recruited to participate in hostilities. In addition, more than one million women and girls were victims of sexual violence.

On 10 July 1999, the Lusaka Ceasefire Agreement was signed, concluded between the Democratic Republic of the Congo, Angola, Namibia, Rwanda, Uganda and Zimbabwe, ratified the following month by Jean Pierre Bemba, the president of the Congolese Liberation Movement, who was subsequently prosecuted -and acquitted on appeal- by the International Criminal Court (ICC). Unfortunately, the government never implemented this agreement.

The signing of the Sun City Global and Inclusive Agreement in Pretoria (South Africa) on 16 December 2002 between the DRC and Rwanda led to the withdrawal of Rwandan troops and the formation of a transitional government in the form of Joseph Kabila, son of Laurent Desiré Kabila, who was assassinated in 2001 in the context of the Second Congo War. In 2006 he won the presidential elections. During the years that he was in office, he tried to pacify the country, appointed two rebel leaders as vice presidents and faced a *coup d'état* on March 28, 2004, which failed. It was during this period that a Truth and Reconciliation Commission was established, which closed without having achieved remarkable success. In addition, the demands to create an *ad hoc* international criminal court to investigate and prosecute international crimes committed since June 30, 1960, as advised by the 'Sun City Agreement', were not heard by the United Nations. Although this had already been proposed by Kabila to the United Nations' General Assembly on 30 September 2003.

The transition process did not end the violence in the east of the country, due to Rwanda's role and the presence of non-demobilized

rebel groups. The non-implementation of the 2009 peace agreements precipitated, in 2012, the defection of former combatants from the *Congrès National pour la Défense du Peuple* (National Congress for the Defence of the People). These defectors subsequently established a new insurgent movement known as the M23. At the end of 2013, they defeated the rebellion, and part of its fighters took refuge in Uganda and Rwanda. However, in 2022 the M23 reorganised causing an escalation of violence with the support of Rwanda, which worsened the already difficult relations between RDC and Rwanda.

On the other hand, in the elections of December 23, 2018, Félix Tshisekedi, the presidential candidate of the *Union pour la Démocratie et le Progrès Social* (Union for Democracy and Social Progress), was elected. Since December 2023, he is immersed in his second term, facing a deteriorating humanitarian and human rights situation. Government authorities harshly repressed opposition members, civil society activists, and journalists throughout 2024. Hostilities in North Kivu led to significant population displacement, disrupted humanitarian aid deliveries, and created food shortages in Goma, the provincial capital. The warring parties killed civilians, committed abuses against refugee camps, and increased the risks faced by internally displaced people. In September 2024, at least 129 prisoners were killed in Makala Central Prison and fifty-nine were injured. In addition, 268 of the 348 women held in the prison, or eighty percent, were victims of rape and other sexual violence during the escape attempt (Human Rights Watch 2025). After the events, Congolese Interior Minister Jacquemin Shabani announced the creation of a commission of inquiry to clarify the facts and identify those responsible for having committed them (Human Right Watch 2024). However, there has been no further information about the commission's establishment.

On June 27, 2025, the Democratic Republic of the Congo and the Republic of Rwanda signed a peace agreement in Washington, D.C., witnessed by representatives of the Government of the United States of America (Democratic Republic of the Congo & Republic of Rwanda 2025). The accord aimed to end hostilities and promote stability in eastern Congo but has been criticized for failing to include mechanisms to ensure accountability or justice for victims of serious crimes (Amnesty International 2025; DW 2025). More specifically, this agreement contains a significant gap, as it fails to acknowledge the widespread sexual violence that characterized the conflict and was perpetrated by combatants on all sides. All parties involved in the peace process in eastern DRC should prioritize the recognition, support, and pursuit of justice for survivors of sexual violence, while

implementing comprehensive measures to prevent its recurrence. Upcoming meetings among stakeholders regarding the implementation of the DRC and Rwanda peace agreement present a critical opportunity to address this persistent issue in a substantive and sustained manner (Markwick 2025).

2. Transitional justice and prevention: an empirical study of the Democratic Republic of the Congo

Following Gready and Robins (2014), transitional justice has been promoted as a key element in the development of international human rights norms in the era of globalization, and it constitutes a hegemonic discourse connecting development and peacebuilding with the pursuit of liberal democracy as their final goal. While transitional justice has traditionally served as the main framework for dealing with violent pasts, recent scholarship has increasingly focused on its preventive potential (Greenstein & Muchlinski 2025; Sikkink *et al.* 2024; De Grief 2020). Although there is limited empirical evidence to support this assumption, several scholars, such as Méndez (2011) and Kim and Sikkink (2010), argue that justice not only fulfils the retroactive purpose of ensuring accountability for past crimes but also contributes to the prevention of future atrocities. These authors emphasize the deterrent value of criminal prosecutions conducted before international courts, provided that such judicial bodies maintain their integrity, impartiality and independence. Otherwise, there is a risk that justice will be perceived as a form of political manipulation rather than a genuine pursuit of accountability. That said, there are some studies that show the preventive effect of establishing transitional justice mechanisms when they are implemented in a combined and complementary way (Olsen *et al.* 2010).

In addition, the United Nations -one of the fundamental pillars of the 'liberal rules-based international order'- has in recent years assumed a leading role in promoting the rule of law at the international level. It has emphasized that the international community must address the root causes of conflicts, underscoring that "prevention is the first imperative of justice" (Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence 2017: 5). Within the United Nations system, interest in the prevention of crises and armed conflicts and their link to human rights has gained renewed interest in recent years, not only at the conceptual level but also at the operational level. Prevention is currently high on

the global political agenda for peace, sustainable development, and global governance. Take the example of the Sustainable Development Goals, which have repeatedly reiterated the preventive value of transitional justice in addressing common drivers of rape and violence, such as exclusion, fragility, and inequality. Earlier, in his 2004 report on the rule of law and transitional justice, the Secretary-General emphasized this same idea, underlining the preventive and deterrent effect of justice. A decade later, both the General Assembly and the Security Council reaffirmed it in parallel resolutions, emphasizing the importance of a comprehensive approach to sustaining peace particularly through conflict prevention, addressing root causes, and promoting access to transitional justice (United Nations General Assembly 2016; United Nations Security Council 2016).

One of the main limitations of transitional justice lies in the scarcity of empirical studies that provide reliable and accurate data that determine the impact of implementing transitional justice mechanisms on the prevention or reduction of the commission of future mass crimes (Greenstein & Muchlinski 2025). As a result, it remains difficult to theorize whether transitional justice effectively contributes to preventing new crimes. Therefore, each situation should be examined on a case-by-case basis.

Over the last three decades, the African continent has been recognized as a testing ground for transitional justice. Notably, efforts to incorporate a gender perspective into transitional justice mechanisms have gained increasing attention (Moyo-Kupeta 2024). Since the 1990s, international courts such as the ICC and the International Criminal Tribunal for Rwanda, hybrid courts including the Special Court of Sierra Leone and the Special Criminal Chamber of the Central African Republic, as well as national courts, have investigated and prosecuted international crimes of sexual violence. The resulting judicial decisions have played a crucial role in interpreting and clarifying the constituent elements of these crimes, thereby contributing to the development of gender-sensitive jurisprudence in transitional justice processes (Das & Sukhdev 2021).

Likewise, truth commissions in Sierra Leone, Kenya, Liberia, Morocco, Tunisia and the Gambia have included the investigation of sexual crimes in their mandate. Achieving mixed results in terms of completeness of the investigations and effectiveness in the implementation of its recommendations. The most recent, Tunisia and the Gambia, whose final reports were published in 2019 and 2021, respectively, embrace an idea of transformative justice, addressing the causes of conflict, to take action to prevent sexual crimes from

happening again (Centre for the Study of Violence and Reconciliation 2024; Tunisia Truth & Dignity Commission 2019; Truth, Reconciliation and Reparations Commission of the Gambia 2021).

Besides, reparations programmes are increasingly being used in African countries. This is an advantage over judicial reparations, since in the former the recognition of the victims is not made dependent on the conviction of the accused person. Legislative reform of gender-based discriminatory laws and practices has often been seen as a redress measure. Specifically, it would be the “guarantees of non-repetition” modality. However, its implementation remains problematic. Thus, it is necessary to have monitoring mechanisms. In this sense, the mechanism for receiving reports from the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) is a good instrument to carry out this task (Montero 2023, 178).

In the case of the DRC, the question to be analyzed is the extent to which the functioning of truth-seeking bodies, the exercise of criminal prosecution, and the implementation of reparations, including guarantees of non-repetition through institutional and legislative reforms, have influenced the resurgence of sexual violence in the country.

2.1. *Criminal prosecutions*

2.1.1. INTERNATIONAL CRIMINAL PROCEDURES: THE CONTROVERSIAL ‘STAR’ ROLE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT

So far, the International Criminal Court’s investigations into the situation in the Democratic Republic of the Congo have focused on war crimes and crimes against humanity committed in the Ituri region and the provinces of North and South Kivu since 1 July 2002. When the investigation into the situation opened in June 2004, the Office of the Prosecutor acknowledged that alleged crimes had been reported since the 1990s, but the Court’s temporal jurisdiction did not begin until that date. Since then, six cases have been opened, resulting in three convictions, including the Prosecutor’s first investigation in its history: Prosecutor v. Thomas Lubanga, Prosecutor v. Germain Katanga and Prosecutor v. Bosco Ntaganda, and the acquittal of the defendant in the case of Prosecutor v. Ngudjolo Chui. In addition, he brought two other cases, the Prosecutor’s Office v. Callixte Mbarushimana (unconfirmed) and the Prosecutor’s v. Sylvestre Mudacumura (released). The three convictions were only for crimes committed in

specific places and in the same period, which reflects an extremely limited scope of justice (De Vos 2020).

The rhetorical question that can be asked about it is: But what about the rest of the crimes? Will victims be able to overcome their experiences or will the absence of acknowledgment and reparations perpetuate cycles of violence? We cannot know for sure, but the path of impunity seems incompatible with trying to prevent the reactivation of conflicts.

The existence of obstacles to prosecution has been acknowledged by the ICC's own chief prosecutor, Mr. Karim Khan, who in an interview with *Agence France-Presse* (Agency France-Press) in February 2025, said he was extremely concerned about the escalation of violence in the DRC and admitted the failure of the international justice system to curb the atrocities that have accompanied decades of conflict in the region (Vincenot 2025). In addition, he welcomed the proposal of the Kinshasa government to create a hybrid court, considering that such a body is "absolutely necessary". In my opinion, it would also be desirable³. Not surprisingly, previous experiences of hybrid justice on the continent have been extremely fruitful in many respects, covering both substantive and procedural issues. The prosecution of international crimes in hybrid tribunals makes it possible to overcome the difficulties and address the deficiencies of national legal systems, and in turn strengthens internationalized regional justice in the continent.

That said, on 14 October 2024, the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court announced its decision to resume investigations into the situation in the DRC focusing on crimes perpetrated in North Kivu since January 2022 (International Criminal Court 2024). It took this decision after learning of a new referral made by the DRC government and stating that these violent episodes were connected to the patterns of violence and hostilities that have plagued the region since at least the date of the entry into force of the Rome Statute. In this regard, the role played by the ICC in promoting national prosecutions in application of the principle of "positive

³ Following the conclusion of the work of the Special Court for Sierra Leone -whose decision in *Prosecutor v. Alex Tamba Brima, Ibrahim Bazy Kamara and Santigie Borbor Kanu* ("AFRC") laid the groundwork for the recognition and normative development of the crime of forced marriage -the establishment of the Central African Special Chamber between the Government of Sierra Leone and the African Union in 2018 represents a noteworthy development. During its first term of office, this court issued a conviction against Isa Sallet Adoum, former leader of the rebel group 3R, marking an important step forward in the fight against impunity.

complementarity” must be recognized (Burke-White 2008, 105-106). As the situation in the DRC is one of the oldest remaining opens before the ICC, the Office of the Prosecutor has had the opportunity to carry out several activities that have helped to strengthen the capacity of national institutions to prosecute crimes committed in eastern DRC. Among these measures, it is particularly important to highlight the deployment of ICC forensic experts in the field and the support provided to national authorities in collecting evidence to ensure the preservation of the chain of custody (Office of the Prosecutor 2024, 59).

2.1.2. NATIONAL PROCEEDINGS: THE CONVICTION OF NTABO NTABERI SHEKA

On 30 July 2010, armed members of the Nduma Defense of the Congo militia (*‘Nduma Défense du Congo’* in French, hereinafter *‘NDC’*) deployed to thirteen remote villages in Walikale, the largest territory in North Kivu 150 kilometers’ west of Goma, the provincial capital. For two decades, this area has been plagued by countless conflicts where armed groups fight for control of lucrative tin mines. The former miner Ntabo Ntaberi Sheka, who was 34 years old at the time, had founded this militia a year earlier. For four days and nights they occupied and looted the villages, murdering and carrying out mass rapes against their population. The *Mission de l’Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo* (MONUSCO, United Nations Organization Stabilization Mission in the DR Congo) supported the deployment of a police contingent in response to the activities of Sheka’s rebel group. In November 2010, a formal complaint was filed against the rebels, prompting Congolese authorities to issue a nationwide arrest warrant for Ntabo Ntaberi Sheka. Subsequently, the United Nations Security Council placed him on its sanctions list. Cornered, Sheka surrendered to MONUSCO on 26 July 2017 and was later handed over to the Congolese authorities, who charged him with war crimes, including murder, sexual slavery, the recruitment of minors, looting, and rape. The public hearings began in November 2018, more than three thousand evidentiary items were examined, and 108 testimonies were heard, which served to incriminate the accused. These statements were made possible by the adoption of measures to ensure the well-being and safety of victims, particularly those who suffered acts of sexual and gender-based violence, most of whom confessed to being afraid of social stigma after testifying.

Thanks to MONUSCO’s support, preliminary investigations could be concluded without putting at risk the victims who, incidentally, were

threatened by Mr. Sheka during the proceedings. Finally, the defendant was sentenced to life imprisonment as responsible for committing war crimes, including murder, sexual slavery, and recruitment of child soldiers into DRC (Mahamba 2020).

2.2. *The failure of the Truth and Reconciliation Commission: a missed opportunity*

The signing of the Sun City Agreement also led to the establishment of the Truth and Reconciliation Commission (TRC), which was active from 2003 to 2007. Law No. 04/018 defined the mandate of the TRC, which states that the objective of the commission is to restore the truth and promote peace, justice, reparation, forgiveness, and social reconciliation. Except for the participation of women as commissioners (8 out of 21) and staff members, as well as the involvement of women's rights organizations, the TRC did not adopt any gender-sensitive approaches or procedures specifically aimed at addressing sexual and gender-based violence. While rape and sexual violence were mentioned in its mandate (article 73.3), and there is clear evidence of their widespread prevalence across the country, the TRC's lack of a tangible investigation meant that such violence was not addressed in its final report. Due to significant operational challenges, the TRC was unable to fulfil its mandate or conduct a comprehensive inquiry into the conflict. Its work was further hindered by a high degree of politicization stemming from the ongoing armed conflict. Although the TRC had an ambitious mandate, violence continued unabated throughout the country (González & Varney 2014, 57). Consequently, the TRC was unable to produce substantial findings or analyses regarding sexual and gender-based crimes (Ellemers 2023).

2.3. *Reparations: challenges in providing redress to victims of sexual and gender-based violence*

Reparations are the transitional justice mechanism that most directly focuses on victims. The obligation to provide reparations to victims of serious violations of human rights and international humanitarian law arises from the obligation of the State to provide and guarantee the right to an effective remedy. This obligation, enshrined in the main human rights instruments and in the law of armed conflict,

constitutes not only an inter-State duty but also a responsibility of States toward individuals or groups under their jurisdiction (Office of the High Commissioner for Human Rights 2008, 5). In this way, these victims have the right to file claims for compensation and reparation before national courts and, where appropriate, before international courts, which will give rise to the so-called “judicial reparations” (Gómez Isa 2006). Having said that, the effective realization of that right and the corresponding obligation is a matter of national law. Consequently, States enjoy a certain margin of discretion in satisfying the right and obligation to make reparation.

However, this obligation is usually made effective in the field of transitional justice through a double track. Thus, together with the so-called judicial reparations, which include a set of measures that can be adopted to compensate for the different types of damage that victims may have suffered because of certain crimes, reference should be made to the so-called “reparations programs”, consisting of reparation plans approved by governments through administrative procedures.

2.3.1. JUDICIAL REPARATIONS: THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT SYSTEM

Although the preamble to the Rome Statute does not expressly refer to the restorative function and does not even mention the question of reparation for damage, its repeated reference to victims shows that the ICC does not intend to limit its activity to the exercise of punitive action. As part of a movement that defends a model of justice based on retribution, but also on the restoration and reparation of the victim of international crimes, article 75 Rome Statute establishes the right of victims of crimes under its jurisdiction to obtain reparations for the damage caused because of their commission.

The inclusion of this provision is a milestone in the international criminal justice system, as it establishes for the first time the obligation of a court to provide reparations to the victims of those who have been convicted (Gil 2020). Thus, the Trial Chamber in question may issue an order against them recognizing the right of the victims in that case to obtain reparations. The Trust Fund will use this order to prepare a plan that specifies the beneficiaries and the modalities of reparation that meet the needs of each type of victim in a “fair and adequate” manner (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2008, 30). To date, the Court has issued five reparations orders, three of them relating to the situation in the DRC, in the so-called ‘Lubanga’, ‘Katanga’ and ‘Ntaganda’ cases.

After several extensions and delays, the reparations plan for the victims in the Lubanga case was finally approved by Trial Chamber II. This only contemplates a series of collective reparations of a symbolic nature, and only for the victims of forced recruitment and enlistment, a crime for which he was finally convicted. The ICC misinterpreted the gender mandate contained in Article 54.1 b ER. At first, the Trial Chamber II justified its decision to include victims of sexual violence on the grounds that this type of violence “is a complex phenomenon that requires a specialized, integrated, and multidisciplinary approach” (International Criminal Court 2012). Subsequently, however, this decision was reversed by the Appeals Chamber which rejected the inclusion of victims of sexual violence for the purposes of reparations. The judges based their decision on the definition of victim set out in Rule 85 RPP, arguing that the harm caused to those who suffered acts of sexual violence is not the result of the crimes for which Lubanga was convicted (International Criminal Court 2014). It also concluded that, if these people were included as beneficiaries for the purposes of reparations, the principle of causality that governs as a parameter to configure the reparations plan would be violated.

The ICC’s malpractice in this matter, which did nothing but revictimize victims of crimes of sexual and gender-based violence, is the latest in a series of mistakes made by the Court, especially during the first years of operation, in relation to the scope and meaning of the gender approach. This phenomenon has been described as “gender injustice cascade” (Chappell 2017) and represents a missed opportunity in terms of the design of reparations capable of transforming the unequal gender relations that exist in those societies that, like the Congolese, are immersed in long-term armed conflicts.

This incoherent position on reparations with a gender perspective has been partially corrected by the Court in the following cases investigated on the situation in the Democratic Republic of the Congo. In the case of ‘Prosecutor v. Bosco Ntaganda’, Trial Chamber VI of the ICC sentenced Bosco Ntaganda on 8 July 2019 to 30 years of imprisonment. He was found guilty of crimes against humanity and war crimes, including rape and sexual slavery, committed in the Ituri region of the DRC between 2002 and 2003. In 2021, this Chamber issued the “reparations order” in this case. There are several aspects that are worth highlighting, including: the lower requirement of the evidence required to include victims of sexual violence in the plan only if their testimony is “credible, consistent and reliable”, and especially: the inclusion within the category of “indirect victims” of children born of rape and sexual slavery. That is, it is the recognition of the so-called

“transgenerational damage”, understood as the transmission of the pernicious effects of trauma from one generation to the next (International Criminal Court 2023). By doing this, the ICC lays the groundwork to prevent the psychosocial consequences of harm caused to parents being passed from to their descendants, thus contributing to breaking the cycle of violence between generations and the repetition of acts of sexual violence in the future (Brusco & Martínez 2023).

In addition to these, the Trust Fund has been exercising an assistance function since 2008 under Rule 47 of the Trust Fund Rules, consisting of: “providing physical, psychological and material support to victims and their families”. Currently, it is carrying out the aforementioned support in eight countries whose situations are being investigated by the ICC, including that relating to the DRC, where the five projects launched, three are particularly aimed at the very high number of victims of sexual violence triggered by the armed conflict that took place in Congolese territory between 2002 and 2003. They consist of psychosocial rehabilitation measures and economic compensation in various areas of the country. Victims of sexual and gender-based violence in Lubanga who were not part of the sentence, as seen above, are included in these programmes (Trust Fund for Victims 2022)

In this sense, this step toward the full inclusion of a gender perspective in the ICC system should be celebrated. However, we should not ignore that the recognition of the beneficiaries as victims is a key positive effect of judicial reparations which unfortunately will not occur in this case. On the other hand, the mechanism of financing the Trust Fund through voluntary state contributions limits its operation, which implies that it is generating false expectations in the victims that it can hardly satisfy.

2.3.2. NATIONAL REPARATION PROGRAMS

As mentioned above, the obligation to make reparation primarily concerns States. In view of the high number of victims that Governments are forced to compensate in the aftermath of armed conflict or dictatorship, so-called “reparations programmes” have been used at the international level. These are designed to cover a broad category of victims and to lay the legal foundations for the new society (United Nations General Assembly 2006). Principle 16 of that resolution states that these programs have a great advantage when compared to

judicial reparations. Unlike judicial reparations, the programs are created based on a three-element relationship, victim-beneficiary-benefit, which does not require ambitious standards of proof to be executed (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2008, 60). This type of reparation therefore enjoys a general scope, making it possible for those who do not have the financial resources to participate in a costly judicial process to have access to the reparations provided for in the program (Magarell 2006).

Following this idea, the government of the DRC, through the *Fonds national de réparation des victimes de violences sexuelles liées aux conflits* (National Fond for the Reparation of Victims of Sexual Violence related to Conflicts and Crimes Against Peace and Security of Humanity), has just signed an agreement with the United Nations system to work together for the victims of the conflict in eastern DRC⁴. Its main objective is to repair, protect, build, and rebuild hope and the future for the victims and torn communities of this part of the country. Both parties commit to sharing their experiences, working together, and providing support in different sectors to victims of sexual violence in conflict zones. A budget of more than \$12 million was agreed for its implementation for a period of one year, from April 4, 2025, to April 3, 2026 (United Nations Population Fund 2025). In addition, in 2022 the Congolese legislature adopted *Loi No. 22/065, fixant les principes fondamentaux relatifs à la protection et à la réparation des victimes des violences sexuelles liées aux conflits et des victimes des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité*. This law sets out the principles applicable to the reparations to be received by victims of sexual violence during armed conflict (Democratic Republic of the Congo 2022).

2.3.3. HIGH EXPECTATIONS GENERATED ABOUT GUARANTEES OF NON-REPETITION

The role of transitional justice in preventing crises and the commission of international crimes is intricately linked to the concept of “guarantees of non-repetition” (GNR). The term was used for the first time in the Study on the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation to Victims of Gross Violations of Human Rights and

⁴ National Fond for the Reparation of Victims of Sexual Violence related to Conflicts and Crimes Against Peace and Security of Humanity is a public technical, financial and social institution responsible for implementing the protection and reparation of victims of conflict-related sexual violence and victims of crimes against the peace and security of humanity

Fundamental Freedoms, prepared by the Special Rapporteur, Mr. Theo van Boven, in 1993. Since then, GNR has been categorized as one of the modalities of reparation provided by International Law to respond to serious violations of human rights and international humanitarian law. In this regard, see its inclusion as principle 23 in the Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (United Nations General Assembly 2006). It is defined as a measure that would contribute to prevention to gross violations of international human rights law. Specifically, point (h) of this principle 23 refers to the revision or reform of legislation that serves as a basis for the commission of such violations.

In this regard, it should be noted that currently the DRC is a party to the main international treaties and regional instruments that ensure the protection and defense of the rights of Africans. These include the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women, better known as the Maputo Protocol (African Union 2003). This instrument includes a wide range of rights of different kinds: sexual and reproductive, hereditary, economic and related to social welfare, education, access to justice and equality before the law, as well as the right to live a life free from violence. Article 11 refers to the obligation of states parties to protect women from the commission of acts of sexual violence against them. To complete this protection, in its third paragraph, the precept establishes the obligation of States to classify acts of sexual violence perpetrated in armed conflicts as war crimes, genocide and crimes against humanity in their domestic legal systems. On the other hand, Article 26 of the instrument establishes the obligation of the member states to implement it at the state level. This provision must be interpreted in conjunction with Article 62 of the African Charter on Human and Peoples' Rights, which imposes an obligation on states parties to the Maputo Protocol to report on the implementation of its provisions.

Despite this, to date, the DRC has only announced its intention to amend the penal code to include the prohibition of sexual violence during armed conflict (Democratic Republic of the Congo & United Nations 2019).

3. Recommendations: towards a more comprehensive inclusion of the gender perspective to prevent future sexual crimes in DRC

In this final section, I offer recommendations to address the challenges of transitional justice in the DRC, with a focus on prevention.

First, the Women, Peace, and Security Agenda must be fully implemented. In this context, Congolese women should be actively involved not only in peace negotiations but also in post-conflict reconstruction. To date, women remain underrepresented in Congolese political life, and those who participate in public debates often face stigmatization and marginalization by society. Furthermore, it is crucial to address the exclusion of sexual violence crimes from the most recent peace agreement between the DRC and Rwanda, which was witnessed by representatives from the United States.

Secondly, it is necessary for the DRC to amend its criminal legislation to ensure the criminalisation of sexual violence as war crimes, genocide, and crimes against humanity, in line with the Rome Statute and the Maputo Protocol. Furthermore, all Congolese legislation that perpetuates gender inequalities should be reviewed and amended to ensure compliance with international human rights standards. In this regard, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) could serve as a monitoring mechanism, since, through the periodic reports submitted by States, it allows for the evaluation of legislative reforms undertaken to promote gender equality.

Thirdly, in the DRC, a transitional justice strategy must be implemented that prioritizes victims, including those who have experienced sexual violence. Their voices must be heard, and it is essential to formally recognize them as victims and provide reparations for the harm they have suffered. To achieve this, gender-sensitive protection and welfare measures should be integrated into all stages of criminal proceedings, statements before truth commission hearings, and the design of reparations programs. Only through such comprehensive measures can revictimization be prevented and cycles of violence that contribute to the outbreak or resurgence of armed conflict be effectively broken.

Conclusions

From a theoretical level, the preventive purpose of transitional justice is indisputable. However, affirming this idea for all times and

places depends on the empirical data extracted from cases, an area -that of practice- to which academia has not yet devoted much attention. Thus, this work has tried to carry out an analysis of the experiences of transitional justice implemented in the DRC, to draw a conclusion that serves this case.

In this regard, the present paper examines both the achievements and shortcomings of transitional justice initiatives implemented in the DRC. Far from fostering pacification and stabilization, advancing national reconciliation, or preventing a resurgence of grave human rights violations -including acts of sexual violence- these initiatives have encountered significant limitations. In general terms, the implementation of these mechanisms has largely fallen short of fulfilling their intended objectives. Specifically, the measures designed to guarantee victims' rights to justice, truth, and reparation have proven inadequate in delivering meaningful outcomes. The existence of a deeply divided society and structural gender inequality has contributed to this. The failures in the establishment of the TRC have had particularly devastating consequences, especially for victims of sexual violence, who have been unable to benefit from the implementation of the TRC's recommendations aimed at addressing the underlying gender inequalities that contribute to the commission of sexual crimes.

Nonetheless, there remain grounds for cautious optimism. Despite the continued escalation of armed conflict in eastern DRC, recent years have seen notable efforts toward the enhanced integration of gender perspectives into transitional justice strategies and public policies. It is possible that additional time will be required before the implementation of these measures translates into tangible reductions in the incidence of sexual violence across the country.

The creation of a hybrid justice mechanism with jurisdiction over high-ranking officials, as well as mid- and low-level perpetrators, would constitute a significant advancement toward accountability. Considering the numerous challenges inherent to the post-conflict context and the severe resource constraints facing the weakened Congolese judiciary, it would be appropriate for ICC either to assume responsibility for prosecuting senior commanders or to oversee and support national judicial efforts in accordance with the principle of "positive complementarity". In this regard, both the resumption of investigations in the DRC and the training activities for Congolese authorities that ICC officials are carrying out are moving in the right direction.

In addition, in the field of judicial reparations designed by the ICC, important steps are being taken in the incorporation of a gender

perspective in application of the mandate contained in article 54.1 b ER. Proof of this is the inclusion of indirect victims of "transgenerational harm". This makes it possible to break the cycle of violence passed down from generation to generation, helping to prevent new mass crimes from being committed in the future. In addition, the adoption of *Loi No. 22/065*, on reparations and protection for victims of sexual violence is a good practice, the results of which depend on implementation by the country's public authorities.

On the other hand, some recommendations have been identified on the desirable participation of women in the negotiations of the peace agreements in DRC and the inclusion of sexual crimes in them. Also, on the modification of Congolese legislation that promotes gender inequalities. As well as the design of a transitional justice strategy focused on victims who have suffered sexual violence. In short, a greater understanding of what implementing a gender perspective in transitional justice mechanisms entails is needed. Not only to respond to the commission of crimes but also to prevent their recurrence in the future. Only then can Kinshasa stop being called "the rape capital of the world".

Bibliography

- African Union. 2003. *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*. African Commission on Human and Peoples' Rights.
- Amnesty International. 2025. *The state of the world's human rights: April 2025*. Accessed October 30, 2025: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/8515/2025/en/>
- BBC News. 2010. *UN official calls DR Congo 'rape capital of the world'*. 2025. April 28. Accessed October 30, 2025: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8650112.stm> <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8650112.stm>
- Boraine, Alexander. 2006. «Transitional justice. A holistic interpretation». *Journal of International Affairs* 60 (1): 17-27.
- Brusco, Florencia & Agustín E. Martínez. 2023. «El daño transgeneracional en la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional». *Novum Jus* 17 (2): 17-42. Doi: 10.14718/NovumJus.2023.17.2.1
- Burke-White, William. 2008. «Proactive complementarity: the International Criminal Court and National Courts in the Rome System of International Justice». *Harvard International Law Journal* 49 (1): 53-106.
- Chappell, Louise. 2017. «The gender injustice cascade: 'Transformative' reparations for victims of sexual and gender-based crimes in the *Lubanga* Case at the International Criminal Court. *The International Journal of Human Rights* 21 (9): 1223-42. Doi: 10.1080/13642987.2017.1360006

- Centre for the Study of Victims and Reconciliation. 2024. «Addressing conflict-related sexual violence through truth commissions in Africa». *Policy Brief*. Accessed December 5, 2025: <https://www.cmi.no/publications/file/9409-addressing-crsv-through-truth-commissions-in-africa.pdf>
- Das, Miranda & Singh Sukhdev. 2021. «Crimes of sexual violence within International Criminal Law: a historical outline». *Journal of Politics and Law* 14 (1): 1-11. Doi: 10.5539/jpl.v14n1p1
- David, Roman. 2018. *Transitional justice and divided societies*. London: Routledge.
- David, Roman. 2017. *International criminal justice and reconciliation: Beyond the courtroom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Grief, Pablo. 2020. «Theorizing transitional justice». In *Transitional Justice*, edited by Melissa S. Williams, Rosemary Nagy and Jon Elster, 31-77. New York: NYU Press Scholarship Online.
- De Vos, Christian M. 2020. *Complementarity, catalysts, compliance: The International Criminal Court in Uganda, Kenya, and the Democratic Republic of Congo*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Democratic Republic of the Congo. 2022. Loi No. 22/065, fixant les principes fondamentaux relatifs à la protection et à la réparation des victimes des violences sexuelles liées aux conflits et des victimes des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.
- Democratic Republic of the Congo & Republic of Rwanda. 2025. *Peace Agreement between the Democratic Republic of the Congo and the Republic of Rwanda*. Signed in Washington, D.C., witnessed by the Government of the United States of America. Accessed October 30, 2025: <https://www.state.gov/peace-agreement-between-the-democratic-republic-of-the-congo-and-the-republic-of-rwanda/>
- Democratic Republic of the Congo & United Nations. 2019. Addendum au communiqué conjoint sur les violences sexuelles liées au conflit entre la République Démocratique du Congo et l'Organisation des Nations Unies, 3 December 2019.
- DW. 2025. *DR Congo and M23 agree to new framework for peace deal*. November 15. Accessed October 30, 2025: <https://amp.dw.com/en/dr-congo-and-m23-agree-to-new-framework-for-peace-deal/a-74761651>
- Ellemers, Mirjam. 2023. «Democratic Republic of the Congo Truth and Reconciliation Commission (2003-2007)». *African Transitional Justice Hub*. November 1
- Escola de Cultura de Pau. 2024. ¡Alerta 2024! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz. Barcelona: Icaria.
- European External Action Service. 2014. *Final Report of the European Union Electoral Monitoring Mission in the DRC*. Accessed October 30, 2025: <https://www.eeas.europa.eu>
- Gibson, James. L. 2002. «Truth, justice, and reconciliation: judging the fairness of amnesty in South Africa». *American Journal of Political Science* 46 (3): 540–556. Doi: 10.2307/3088398

- Gil, Carlos. 2020. *La reparación de las víctimas de crímenes internacionales y la Corte Penal Internacional*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Gómez Isa, Felipe. 2006. *El derecho a la memoria*. Zarauz: Diputación de Guipúzcoa.
- González, Eduardo & Howard Varney (ed.). 2014. *Truth seeking: Elements of creating an effective truth commission*. International Center for Transitional Justice. Accessed October 30, 2025: <https://www.ictj.org>.
- Gready, Paul & Simon Robins. 2014. «From transitional to transformative justice: A new agenda for practice». *International Journal of Transitional Justice* 8 (3): 339–361. Doi: 10.1093/ijtj/iju013
- Greenstein, Claire & David Muchlinski. 2025. «Reducing mass atrocities through transitional justice». *Journal of Human Rights* 24 (2): 254–270. Doi: 10.1080/14754835.2025.2471311
- Human Rights Watch. 2025. *World Report 2025*. Accessed October 20, 2025: <https://www.hrw.org/world-report/2025/country-chapters/democratic-republic-congo>
- Human Rights Watch. 2024. *DR Congo: Investigate Prison Deaths, Sexual Violence*. Accessed October 20, 2025: <https://www.hrw.org/news/2024/09/06/dr-congo-investigate-prison-deaths-sexual-violence>
- International Criminal Court. 2012. *Prosecutor vs. Thomas Lubanga Dylo. Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations (ICC-01/04- 01/06)*. Accessed October 20, 2025: <https://www.icc-cpi.int>
- International Criminal Court. 2014. *Prosecutor vs. Thomas Lubanga Dylo. Judgment on the Appeals of the Prosecutor and Mr Thomas Lubanga Dyilo (ICC-01/04-01/06-3122)*.
- International Criminal Court. 2023. *Prosecutor vs. Bosco Ntaganda. Public Redacted (with Public Annex I, Confidential ex parte and Confidential Annex II, Public Annex III). Addendum to the Reparations Order of 8 March 2021. (ICC-01/04-02/06-2659)*. Accessed October 20, 2025: https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2023_01595.PDF
- International Criminal Court. 2024. *Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC on the Situation in the Democratic Republic of the Congo and renewed investigations*. 14 October. Accessed December 5, 2025: <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-situation-democratic-republic-congo-and-renewed>
- International Peace Information Service. 2025. *The (new) M23 offensive on Goma: Why this long-lasting conflict is not only about minerals and what are its implications?* Accessed October 20, 2025: <https://ipisresearch.be/publication/the-new-m23-offensive-on-goma-why-this-long-lasting-conflict-is-not-only-about-minerals-and-what-are-its-implications-qa/>
- Jiménez, Carolina. 2015. *Las mujeres en los conflictos armados. Conflicto, proceso de paz y postconflicto*. Málaga: Atenea.
- Kim, Hunjoon & Kathryn Sikkink. 2010. «Explaining the deterrence effect of human rights prosecutions for transitional countries». *International Studies Quarterly* 54 (4): 939– 963. Doi: 10.1111/j.1468-2478.2010.00621.x

- Mahony, Chris, Leigh Payne, Andrew G. Reiter, Tricia D. Olsen & Laura Bernal-Bermudez. 2018. *Conflict prevention and guarantees of non-recurrence*. United Nations. World Bank. Pathways for peace: inclusive approaches to preventing violent conflict. Background Papers. Doi: 10.2139/ssrn.3158012
- Magarell, Louise. 2007. *Reparations in theory and practice*. New York: International Center of Transitional Justice Series.
- Mahamba, Fiston. 2020. «Congo warlord sentenced to life for war crimes». *Reuters*. November 24, Accessed October 30, 2025: <https://www.reuters.com/world/congo-warlord-sentenced-life-war-crimes-2020-11-23/>
- Markwick, Ellie. 2025. *The absence of accountability: How agreements in the DRC fail to address sexual violence*. Washington: Georgetown Institute for Women, Peace and Security. August 20 Accessed October 15, 2025: <https://giwps.georgetown.edu/peace-agreements-drc-sexual-violence>
- Médecins Sans Frontières. 2025. *Ituri, Land of violence and displacement*. Accessed October 25, 2025: https://www.doctorswithoutborders.ca/wp-content/uploads/2025/03/MSF_DRC-Ituri-report_March-2025.pdf
- Méndez, Juan. 2011. «Transitional justice, peace, and prevention». *American University Washington College of Law* 40: 365-382.
- Moyo-Kupeta, Annah. 2024. «Three decades of transitional justice practice in Africa: reflections on lessons learnt towards an African transformative justice», *International Journal of Transitional Justice* 18 (2): 191–200. Doi: 10.1093/ijtj/ijae027
- Montero, Carmen. 2023. *Justicia transicional y crímenes internacionales de violencia sexual en África*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Murithi, Tim. 2020. «The African Union and transitional justice in Africa: A comparative analysis of peacebuilding mechanisms». *African Journal on Conflict Resolution* 20 (2): 9– 34.
- Office of the Prosecutor. 2024. *Annual Report 2024*. International Criminal Court.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. 2008. *Rule of law tools for post-conflict States: Reparations programmes*. Geneva: OHCHR.
- Olsen, Tricia. D., Leigh A. Payne & Andrea Reiter. 2010. «The justice balance: when transitional justice improves human rights and democracy». *Human Rights Quarterly* 32 (4): 980–1007. Doi: 10.1353/hrq.2010.0021
- Secretary-General on Conflict-Related Sexual Violence. 2022. *Conflict-related sexual violence: Report of the Secretary-General. S/2022/272*. Accessed December 5, 2025: <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2024/05/SG-2023-annual-reports-smallFINAL.pdf>
- Sikkink Kathryn, Helen Clapp, Daniel Marín-López & Averell Schmidt. 2024. «Gender and transitional justice: Explaining global trends». *International Journal of Transitional Justice* 18 (3), 387–404. Doi: 10.1093/ijtj/ijae022
- Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non- recurrence. 2017. *A comprehensive framework approach to prevention. A/72/523*. Accessed December 5, 2025: <https://>

- www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-truth-justice-reparation-and-non-recurrence/comprehensive-framework-approach-prevention-report
- Trust Fund for Victims. 2022. *Updated information on programme activities in the Democratic Republic of the Congo in Q1-Q2 2022*. Accessed December 5, 2025: <https://www.trustfundforvictims.org/en/updated-information-central-african-republic-programme-activities-q1-q2-2022>
- Truth, Reconciliation and Reparations Commission of the Gambia. 2021. *Report. Vol. 1 (Part. A). Compendium on Findings and Recommendations*. Accessed December 5, 2025: <https://www.moj.gm/download-file/35d5d1df-6410-11ec-8f4f-025103a708b7>
- Tunisia Truth & Dignity Commission. 2019. *The Final Comprehensive Report Executive Summary*. Accessed December 5, 2025: http://www.ivd.tn/rapport/doc/TDC_executive_summary_report.pdf
- United Nations General Assembly. 2006. *Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of gross violations of International Human Rights Law and serious violations of International Humanitarian Law*. Res. 60/147, 21 March.
- United Nations General Assembly. 2016. *Review of the United Nations peacebuilding architecture*. A/70/262.
- United Nations Population Fund. 2025. *Joint Programme for Assistance to Victims of Conflict-Related Sexual Violence and Other Serious Crimes in Eastern DRC*.
- United Nations Security Council. 2016. *Review of the United Nations peacebuilding architecture*. S/RES/2282.
- UNICEF. 2025. *República Democrática del Congo: cada media hora se denuncia la violación de un niño o una niña en el este del país*. Accessed October 20, 2025: <https://www.unicef.es/prensa/republica-democratica-del-congo-cada-media-hora-se-denuncia-la-violacion-de-un-nino-o-una>
- Vincenot, Aymeric. 2025. «Decades of DR Congo atrocities require special court: ICC prosecutor». *Agency France-Press*. February 27. Accessed December 5:2025: <https://www.barrons.com/news/decades-of-dr-congo-atrocities-require-special-court-icc-prosecutor-edf56a99>

An exploration of feminist issues and strategies in the field of transitional justice

Una exploración de temas y estrategias feministas en el ámbito de la justicia transicional

Irantzu Mendia Azkue 

University of the Basque Country, Spain

irantzu.mendia@ehu.eus

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4452-1575>

<https://doi.org/10.18543/djhr.3314>

Submission date: 07.06.2025

Approval date: 02.12.2025

E-published: December 2025

Citation / Cómo citar: Mendia, Irantzu. 2025. «An exploration of feminist issues and strategies in the field of transitional justice». *Deusto Journal of Human Rights*, n. 16: 363-381. <https://doi.org/10.18543/djhr.3314>

Summary: Introduction. 1. Making visible the legacy of violence against women in conflicts. 2. Feminist critique of pathiarcal impunity during transitional processes. 3. Feminist strategies expand the limits of transitional justice. Conclusion. References.

Abstract: Feminism has confronted impunity for human rights violations in conflict situations by developing different legal, political and social strategies that have successfully enriched the debates and practice of transitional justice. At the same time, significant criticism has arisen within feminism regarding the ability of these strategies to transform structural gender inequalities. This paper focuses on the main issues and strategies feminism has proposed in the field of transitional justice and explore considerations about their transformative capacity.

Key words: Feminism, transitional justice, gender, human rights.

Resumen: El feminismo ha hecho frente a la impunidad de las violaciones de los derechos humanos en situaciones de conflicto mediante el desarrollo de diferentes estrategias jurídicas, políticas y sociales que han enriquecido con éxito los debates y la práctica de la justicia transicional. Al mismo tiempo, han surgido críticas significativas dentro del feminismo con respecto a la capacidad de estas estrategias para transformar las desigualdades estructurales de género. Este artículo se centra en los principales temas y estrategias que el

feminismo ha propuesto en el ámbito de la justicia transicional y explora diferentes consideraciones sobre su capacidad transformadora.

Palabras clave: Feminismo, justicia transicional, género, derechos humanos.

Introduction¹

Feminism has enriched and complexified debates on transitional justice by introducing gender as a central dimension of the analysis. Firstly, the study of violence against women during conflicts have showed the extend of sexual and gender-based crimes, as well as the impacts of other forms of victimization such as forced migration or economic, social and cultural violence. Secondly, faced with this legacy of violence, one of the main feminist priorities has been to address the gender-specific harms against women in transitional justice mechanisms and processes (O'Rourke 2015 and 2017).

Feminism has confronted patriarchal impunity by developing different strategies, paying particular attention to promoting changes in the legal framework related to armed conflicts (Chinkin 2014) and confronting gender gaps in truth commission and reparation programmes. At the same time, some feminist initiatives have focused on the search for alternative mechanisms outside the current paradigm of transitional justice (Fulchiron 2017 and 2021). After some decades of feminist interventions in the field, the efforts to transform this paradigm "from within" have been especially criticised. Authors in the Global North have argued that these efforts have ignored "the need to approach transitional justice projects from the question of how best to pursue the inevitably internally contested political project of securing material gains for women through periods of transition" (Bell and O'Rourke 2007). A mayor critique is that they have "privileged technical over transformative feminist gains in transitional justice" (O'Rourke 2015, 43). In the Global South, other authors question the "transitional justice spell", seeing it as yet another tool serving the logic of neocolonialism (Gómez Correal 2016). This article aims to review some of the issues feminism has dealt with and the strategies it has deployed to engender the field, as well as to explore their transformative capacity in advancing gender justice.

This work is based on a literature review in the fields of gender, conflict and peace, and gender and transitional justice, drawing from examples mainly referred to Latin American countries such as Colombia and Guatemala. In both countries, feminist movement has been prominent in promoting truth, justice and reparation for sexual and

¹ This work has been carried out withing the framework of the Research Group on Human Security, Local Human Development and International Cooperation of Hegoa, Institute for Development and International Cooperation Studies. This group is recognized as part of the Basque University System (IT434-22).

gender-based crimes in their respective armed conflicts, leading to noteworthy results from the point of view of legal proceedings, truth seeking investigations, and proposals for reparation. Therefore, these are two experiences of particular interest to approach feminist strategies in transitional justice processes.

1. Making visible the legacy of violence against women in conflicts

For several decades now, feminism has expanded the empirical knowledge about the violence against women in armed conflicts (Thursen and Twagiramariya 1998, Turpin 1999, Moser and Clark 2001, Ní Aoláin et al. 2011, Cohn 2015, Segato 2016), which has allowed for a comprehensive and increasingly accurate picture of the gendered impacts of wars and post-war periods.

As a result, it is now widely recognized that sexual and gender-based violence is a widespread violation of women's human rights in all countries and territories affected by conflict and repression. In particular, sexual violence has become largely the main interest of feminist studies and activism in war and post-war zones (Leatherman 2013, DeLargy 2015). This is consistent with the fact that half of the resolutions of the Women, Peace and Security Agenda of the United Nations Security Council are focused on sexual violence². Despite having been historically considered as a collateral and inevitable damage of armed conflicts, feminist research has demonstrated that sexual violence is frequently used as a weapon of war, that is, it becomes part of the military and political strategies planned and deployed. In such cases, sexual violence does not usually occur in an isolated or sporadic manner, but systematically and on a large scale. It is a weapon with great destructive capacity, since it generates multiple individual and collective impacts and it seeks to cause direct harm to women and the maximum community destructuring of their groups of belonging.

² In 2000, the United Nations Security Council (2000) approved Resolution 1325 on Women, Peace and Security, which recognizes the various gender-based effects of armed conflict, calls for the protection of women from all forms of violence against them and urges the guarantee of their participation in the promotion of peace at all levels of decision-making. Resolution 1325 led to the subsequent adoption, between 2008 and 2020, of new resolutions on the subject, all of which have come to be known as the international Women, Peace and Security Agenda (WPS). As a whole, this agenda promotes women's participation in peacebuilding, prevention and protection from violence and reparations for victims.

Rita Laura Segato points to “the functionality of sexual victimization, of cruelty against women’s bodies in the field of war, a field where the pact between men has to be very tight and where the dissolution of community patterns of existence is vital” (Segato 2016, 163)³.

In close connection with sexual violence, feminism claims that another form of violence against women in armed conflict is reproductive violence, less analysed than sexual violence, but increasingly used as an autonomous conceptual category, especially in Colombia (Cocomá and Laguna 2020). The Colombian Commission for the Clarification of Truth, Coexistence and Non-Repetition (2022, 110) defined it as “any action and omission aimed at affecting, on the one hand, the right of women to make decisions about their reproductive life and, on the other hand, their health in relation to reproductive capacity or the integrity of their reproductive organs”. Based on several documented cases, the Commission’s final report determines that reproductive violence includes forced contraception and sterilization, forced pregnancy and abortion, torture during pregnancy, and forced childbearing.

Given its recurrence during conflicts and the growing academic and political attention it has received, sexual violence is often considered synonymous with the violence faced by women in war (Zarkov 2006). Moreover, it is argued that “armed conflict has become routinely represented as rape and forms of sexual violence against women, rendering invisible other atrocities and defining women solely through their sexuality and reproductive capacity” (Chinkin 2014, 697). In view of this simplification, feminism has highlighted that sexual violence is one component of a broader repertoire of violence that women experience in situations of conflict. Indeed, treating sexual violence in isolation may, on the one hand, stigmatise survivors around a single experience of victimisation and deny their capacity for agency. On the other hand, it may downplay other forms of violence that also affect women during conflicts, including violations of their civil and political rights (murders, arbitrary detention, torture, forced disappearance, massacres, etc.), as well as their economic, social and

³ Among those responsible, armies and paramilitary groups have often used sexual violence as a weapon of war, for example, in the framework of counterinsurgency strategies and genocide or ethnic cleansing campaigns, and as part of generalized attacks against the civilian population that include other serious crimes such as murder, torture and forced disappearances. Likewise, different non-state armed actors have been responsible for sexual violence, and even United Nations personnel, both Blue Helmets in peacekeeping missions and civilian workers with a presence in different parts of the world (United Nations 2019).

cultural rights, since conflicts not only intensify direct violence against women, but also widen structural gender violence and the power gap between men and women.

Consequently, feminism has broadened the scope of the analysis to make visible and analyse other forms of violence. For example, it has shown that forced migration affects in a high proportion to women and girls during armed conflicts, with several gendered impacts (Meertens 2012). At the same time, the CEDAW Committee (2017, para. 17) recalls that forced migration constitutes one of the emergency situations in which gender-based violence against women is aggravated, as it not only increases their exposure to physical violence, including sexual violence and trafficking for sexual exploitation, but also generates processes of impoverishment, due to the loss or dispossession of their homes, land, property and means of livelihood.

In fact, as mentioned above, the violation of economic, social and cultural rights of women is persistent during and after armed conflict, examples of which are: the greater impact on women of the destruction of public infrastructure and the lack of essential services (health, education, transportation, etc.), the destruction of livelihoods such as agricultural crops or the elimination of salaried jobs; increased risks associated with forced labor (which in the case of women can lead to situations of domestic slavery and sexual slavery); attacks and destruction of educational centers, which in some cases may have the specific intention of preventing girls' access to education; humanitarian crises (displacement, famine, epidemics, etc.) where there is often an increase in the mortality of girls and women and in their exposure to abuse; or practices of ethnic cleansing, acculturation or ethnocide, often directed against women because of their role in the reproduction and transmission of the cultural identity of social groups (Palacios 2020).

Finally, armed conflicts and repression also have a specific impacts on sexual and gender diversities, an issue that is being increasingly analysed. Research carried out so far give evidence that the LGBTIQ community face murder, sexual violence, persecution, forced displacement and public stigmatization, among other crimes (Peretko 2024). For example, in Colombia, although not all LGBTI people who have been victims of the armed conflict have been so because of their sexual orientation, gender identity or expression, the different armed actors have instrumentalized social prejudices against this sector of the population to achieve their war aims (Colombia Diversa 2020, 83).

2. Feminist critique of pathiarcal impunity during transitional processes

Roberto Garretón, former representative for Latin America and the Caribbean of the United Nations High Commissioner for Human Rights, argues that impunity has four dimensions: 1) legal impunity, which is the lack of criminal punishment for crimes against human rights, is established mainly through amnesty laws and other measures such as the rules on military or national security secrets; 2) political impunity, which does not distinguish between the democratic form of government and the criminal form of government, so that the perpetrators receive political support and achieve the highest citizen distinctions; 3) moral impunity, which guarantees the perpetrators a clear conscience by justifying the crimes as a means of preserving “higher values”; and 4) historical impunity, which is twofold: on the one hand, the official lie about the crimes is imposed as the truth, and on the other hand, oblivion is sought, which means not only the risk of repetition but it is perhaps the source of greatest pain for the victims (Garretón 2004, 93-94). From a feminist perspective, a fifth dimension can be added to this characterisation, namely patriarchal impunity, which not only ignores or silences the gender-based violence during conflicts or authoritarian regimes but also hinders the equal and non-discriminatory exercise of the rights to truth, justice and reparation for women and other minority groups.

Firstly, as far as the right to truth is concerned, patriarchal impunity explains why, until well into the 21st century, truth commissions have paid scant attention to sexual and gender-based violence during conflicts. The expert Vasuki Nesiah refers to this as a problem well identified by the feminist movement: “Few truth commissions have fully addressed gender, particularly the impact of human rights abuse on women and sexual minorities. In fact, women’s groups have often criticized truth commissions for failing to appreciate the significant and specifically gendered effects of political violence. Historically, truth commission processes have failed many women” (Nesiah 2006, 2). This failure has resulted in incomplete findings and has denied women recognition of their suffering during truth processes. Given the structural nature of violence against women, in the context of armed conflicts such violence has not been easily perceived as an exceptional event that, due to its seriousness, would justify its inclusion in the mandates of the truth commissions. Moreover, the tendency of these commissions has been to focus on human rights violations that affect men in greater numbers (extrajudicial executions, arbitrary detentions,

imprisonment, forced disappearances, etc.), relegating to the background or omitting those that are directed to a greater extent against women. Besides, since women are the main witnesses before the truth commissions, they have often denounce violence against other people, usually male relatives, rather than violence against them. This is a tendency that can be attributed, among other causes, to: the devaluation of women's experiences compared to those of men; the persistence of the social imaginary that perceives them only as indirect victims or "relatives of" and prevents them from being asked the necessary questions to recount their own experience; and the difficulty in recognizing certain human rights violations as such, given the normalization of violence against them, which precedes and follows conflicts, as the feminist concept of *continuum* of violence has accurately described.

Secondly, with respect to the right to justice, feminist analyses focus on the factors that hinder the demand for justice specially for sexual and gender-based crimes during armed conflict. At the individual level, some women may fear reprisals, which are common when the perpetrators enjoy impunity and continue to live in the same community. In this regard, the UN Secretary General acknowledges the link between individual silence and official silence: "Survivors cannot be expected to denounce what the State itself denies. When perpetrators go free, survivors walk in fear, bearing the burden of ostracism and shame" (United Nations 2022). At the family and socio-community level, the social stigma associated specially with sexual violence forces many women to remain silent. At the cultural level, the patriarchal system and religious fundamentalisms put pressure on women to resign themselves to violence and assume certain suffering as part of the gender mandates. Another factor that affects women's access to justice is economic, given the costs of initiating and sustaining judicial processes that can last for years and take place in locations far from the victims' places of residence. This is a major drawback for many of them, especially the most impoverished ones, peasants or from popular sectors, who do not have sufficient material means and/or live in rural areas far from the main judicial centers. Last but not least, feminist critique points to the judicial system itself, where numerous gender stereotypes and prejudices remain deeply installed. In particular, decolonial feminism criticises the fact that hegemonic model of justice originated in the Western modernity is from the beginning permeated by sexism, classism and colonialism (Gómez Correal 2016, Fulchiron 2021). It is therefore a system in which women victims, especially those impoverished and racialised, are generally re-

victimized through practices such as: the permanent questioning of their credibility, their blaming for the crime committed against them, the consideration of violence against women as irrelevant, the negligence in the investigations, or the absence of mechanisms to preserve their dignity, protection and safety.

Finally, reparation is an integral component of the victims' right to justice, although all too often, States have conceived of it as a substitute for justice. Moreover, it is common for States to resort to compensation as a preferential formula, based on a limited and insufficient vision of what the obligation to guarantee the right to reparation entails⁴. The feminist perspective on reparations advocates a comprehensive and holistic approach. Given the historical *continuum* of violence against women and that "no inequality is more pervasive, both vertically and horizontally across the globe than gender inequality" (Valji 2007, 5), a gender-sensitive reparation is one that aims to transform the structural causes of inequality. In this regard, the Nairobi Declaration on Women's and Girls' Right to a Remedy and Reparation states that "reparation must go above and beyond the immediate reasons and consequences of the crimes and violations; they must aim to address the political and structural inequalities that negatively shape women's and girls' lives" (V.A 2007). Following this proposal, the International Criminal Court acknowledges that adopting a gender approach means promoting "reparations that are transformative and contribute to achieving the advancement of gender equality" (ICC 2014, 42).

Looked at it more closely, the expert Ruth Rubio-Marin has studied the different answers that women, individually and collectively, give to the why, what and how of reparations, concluding that those answers depend on many factors including: "the types of conflict; the

⁴ The United Nations (2005) distinguishes between five types of reparation, which can be summarized as follows: 1) restitution, which involves restoring to the victim, for example, freedom, identity, employment, residence, land and/or property; 2) compensation, which involves compensating economically assessable damages resulting from human rights violations; 3) rehabilitation, referring to medical and psychological care, as well as legal and social services; 4) satisfaction, which includes aspects such as the verification and public acknowledgment of the facts, the search for persons forcibly disappeared, the imposition of sanctions on those responsible, or measures to restore the dignity and reputation of the victims, among others; and 5) guarantees of non-repetition, which seek to prevent new human rights violations. These would include, for example, the reform of State security forces, the disqualification of persons responsible for human rights abuses from public positions, or actions of education for peace and memory.

boundaries of the imaginable in a concrete scenario; past or present experiences of subordination; the overall amount of violence and victimization that men and women have been subject to in each case; and the cultural meanings that provide the context for interpretation of the ensuing harms and losses" (Rubio-Marín 2006, 28). Therefore, beyond commonalities in a gendered view of reparations, a feminist perspective about reparation deals with the differences surrounding the definition and ways of implementation of this fundamental right of victims of human rights violations.

3. Feminist strategies expand the limits of transitional justice

As is well known, the field of transitional justice has undergone significant development and progressive standardization in the last decades. However, it is less frequently acknowledged that this progress is due to the persistence of victims' and human rights movement in their demands for justice. This movement is largely made up of women mobilised in grassroots organizations, many of which are direct victims of violence and/or relatives of victims. However, their collective action goes beyond stereotypical views on the victimisation of women in conflicts, and connects with very relevant trajectories of political and social activism (Guzmán and Mendia 2013). For example, in Latin America women were at the heart of struggles for truth, justice and reparation long before the transitional justice mechanisms were established. As former director of the Inter-American Institute of Human Rights Roberto Cuéllar states, those struggles "began with resistance, which is composed of multiple actions, such as accompanying victims, fighting for the defence of human rights, confronting fear and threats, and the search for missing persons, undertaken by courageous women's movements that took to the streets and became the protagonists of the political scene, in all 'mothers and relatives' of victims that changed the history of the human rights movement in the region" (Cuéllar 2011, 8).

As a result of the recent history of feminist advocacy in this field, the transitional justice mechanisms have progressively introduced the gender variable. As it comes to the right to truth, one of the main achievements has been the international recognition that the mandates of truth commissions should include the principle of non-discrimination to ensure that the experiences of all victims are adequately recorded. This has led to profound changes in the practice of truth-finding processes. For example, despite the fact that their respective mandates

had not foreseen it, the truth commissions in South Africa (1995), Guatemala (1996) and Peru (2001) paid attention to sexual violence in a way that previous commissions did not. Later, the mandate of the Sierra Leone Commission (2002) explicitly included the need to investigate sexual violence during the armed conflict. As for the more recent Colombian Truth Commission (2022), it applied a cross-cutting gender approach and investigated both women's human rights violations and those of the LGBTI population (Mendia 2020). Viewed in perspective, these experiences reflect a dynamic of accumulated feminist learning, as each commission offered guidelines for action to the next ones, without in any case overlooking the need to design their objectives, structure and functions taking into account the particularities of the context.

Despite limitations and disappointments, from a feminist perspective truth commissions continue to hold potential as instruments for the advancement of gender justice. "They have the symbolic, institutional and structural capacity to articulate women's experience of conflict, define such experiences in the language of human rights and humanitarian law violations, and create the moral and legal basis to require redress in measures such as reparations that often follow truth processes" (Ní Aoláin et al. 2011, 185). At a practical level, and based on their direct experience in postwar settings, "women's groups have also recognized that truth commissions can provide an extraordinary window of opportunity to highlight neglected abuses, research the enabling conditions of gendered violations, provide a forum for victims and survivors, recommend reparations that redress injustices, and leave a long-term legacy that is responsive to women's history" (Nesiah 2006, 2).

In Latin America, the perception of the transformative potential of truth commissions led the Colombian women's network Ruta Pacífica de las Mujeres, which brings together more than 300 grassroots organisations, to carry out a comprehensive three-year investigation into human rights violations against women during the armed conflict, a process which they named the Colombian Women's Truth and Memory Commission (Ruta Pacífica de las Mujeres 2013). This enormous effort contributed to women's advocacy and participation in the negotiation process in Havana between the government and the FARC-EP, which finally resulted in the inclusion of one hundred gender measures in the Peace Accord signed in 2016 (ONU Mujeres Colombia 2018). Additionally, it served as a central documentary basis for the elaboration of the Final Report of the Colombian Commission for the Clarification of Truth, Coexistence and Non-repetition (2022), which

includes the narrative of women and other historically marginalized social groups, such as the LGBTI population, more extensively than in other truth commission before.

With regard to the right to justice and reparation, the expansion of the definition of the crimes of concern in transitional justice to include those committed against women has been defined as a feminist success (Turner 2017, 57). This is especially so in reference to sexual violence during conflict, around which feminist activism in the legal sphere during the 1990s stood out and led to significant legislative and jurisprudential developments. This has been widely explained in the cases of the *ad hoc* international criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and for Rwanda, the hybrid Special Court for Sierra Leone, and the International Criminal Court (Chinkin 2014). As part of the feminist successful legal advocacy towards gender justice, it can also be mentioned that the CEDAW Committee in its General Recommendation number 33 calls on states to “provide for institutional reforms, repeal discriminatory laws and enact legislation that provides adequate sanctions in accordance with international human rights standards, and determine reparation measures with the close collaboration of women’s organizations and civil society in order to help overcome discrimination that already existed before the conflict” (CEDAW Committee 2015, art. 19, e). It also recommends that non-judicial remedies, such as public apologies, public memorials and guarantees of non-repetition through truth, justice and reconciliation commissions, should “not be used as substitutes for investigations and prosecutions of perpetrators” (CEDAW Committee 2015, art. 19, f). Similarly, the Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict clearly advocates accountability, or prosecution, as a prevention or deterrence tool to break the culture of impunity for sexual violence and reinforce global norms (United Nations 2022).

Likewise, another feminist success has been to promote the judicialisation of sexual crimes and gender-based crimes⁵ not only in international tribunals but also in national courts. The internalization of international criminal law into national legal systems and prosecutions in national courts has been particularly relevant in Latin America,

⁵ The ICC has established the distinction between “sexual crimes”, which include rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization or any other form of sexual violence, and “gender-based crimes”, defined as those “committed against persons, whether male or female, because of their sex and/or socially constructed gender roles”, and which “are not always manifested as a form of sexual violence” (ICC 2014, 3).

where difficulties in confronting impunity at the national level have forced systematic recourse to the Inter-American System for the Promotion and Protection of Human Rights. It is illustrative the judicial processes led in national courts by women survivors of sexual violence during the war in Guatemala. Despite the complexity of accessing justice through the same structures of the State responsible for the crimes denounced, the results achieved have been very significant in terms of: breaking the impunity inside the country, the judicial and social recognition of the violence suffered by women, the punishment of those responsible, and the strengthening of democratic institutions and the rule of law (Guzmán 2021).

In this regard, the struggle of Mayan Q'eqchi' women from the Sepur Zarco community has been paradigmatic. In 2016, the Highest Risk Court A of Guatemala City ruled in their favor, sentencing two former members of the military for crimes against humanity, including sexual violence, sexual slavery and enslavement committed against them between 1982 and 1983. Few years after, in 2022, the same court sentenced five former members of the paramilitary group Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), found guilty of crimes of sexual violence committed against Achi Mayan women in Rabinal also in the early 1980s. In both cases, the sentence included individual and collective reparations (related to the rights to education, health, memory and land restitution) essential for promoting women's strategic gender interests (Barrios 2020). Another example is that of Colombia, where, in 2023, the Special Jurisdiction for Peace, a transitional justice mechanism which has a strong restorative orientation, announced the opening of the Macro-case number 11 named as "Gender-based violence, sexual violence, reproductive violence and other crimes committed out of prejudice based on sexual orientation, diverse gender expression and/or identity in the framework of the Colombian armed conflict"⁶. Here again, the feminist movement is making a substantial contribution to the case, not only by facilitating the testimony of women survivors, but also by helping to define and contextualise the crimes being prosecuted. Adding to its transformative potential, the feminist commitment to judicialization of sexual and gender-based crimes during conflict has achieved results not only in changing laws, but also in changing the discursive and symbolic

⁶ This macro-case is divided into three sub-cases: 1) Gender-based violence against civilians committed by members of the security forces; 2) Gender-based violence against civilians committed by members of the FARC-EP; and 3) Gender and bias-based violence within the security forces and the FARC-EP.

dimension inherent in courts, giving visibility to historically discriminated subjects and recognition to their demands (Segato 2013).

Nonetheless, it is possible to identify some intrafeminist tensions or debates about the scope of the changes promoted and the effectiveness of feminist action in the field of transitional justice. Some critiques relate to the nature of the legal response and come mainly from the academia, such as the fact that international criminal law is reactive, its remedies are only punitive, it fails to take account of the multiple harms generated by sexual violence, and it does not address fundamental issues of power of the international legal system and its hierarchy based on gender (Bell and O'Rourke 2007, Chinkin 2014, O'Rourke 2017). These arguments complement those that arise from daily legal, forensic and psychosocial practice with women survivors of violence, such as: the traumatic experience that the search for justice through the courts entails for many women, the null or low expectations with respect to the punishment of those responsible, the discrediting of the courts due to their patriarchal, colonial and racist character, or the disagreement with the understanding of justice from a logic of punishment (Fulchiron 2021).

This set of criticisms has led to the emergence of feminist positions that advocate for different different ways of understanding and applying justice and reparation outside the transitional justice paradigm. One example at the grassroots level is the organization *Actoras de Cambio* in Guatemala, which works with Mayan women survivors of sexual violence during the armed conflict. Taking into account the existing gap between the institutionalized idea of justice and the re-victimizing experiences of women in the courts, they propose an alternative to formal justice based on a policy of recognition, love and healing among women, so that they can "repair" their damaged lives and recover their own and collective power with which to create conditions for a life free of violence in their communities. As Liduvina Mendez explains: "Throughout history, feminists have tried different types of justice, and the one that has yielded the best results is this feminism that proposes the recovery of our powers, the recovery of confidence in ourselves, the construction of collectives and collectivities, of being together, of supporting each other. I believe that feminism is a source of social learning and, for social movements, of how justice is done and how feminist justice is built" (Méndez 2020).

Conclusion

Patriarchal impunity during transitional periods starts when violence against women in conflicts is denied, made invisible or minimized. This explains why feminism has considered strategic to make visible and address the interconnected set of harms affecting women in war and post-war situations, as well as to criticize the absence of gender in transitional justice mechanisms. To confront this absence and place the experiences and demands of women in conflict situations more centrally within the human rights framework, feminism has deployed a series of strategies that encompass all areas of transitional justice. For example, feminism has been especially successful in transforming the legal and policy framework to include gendered crimes in armed conflicts and achieving significant rulings in international and national courts.

At the same time, some feminist scholars have severely criticized the effectiveness of these strategies, citing their inability to substantially transform women's lives. In addition, based on the historical experience of exclusion and/or revictimisation of women who claim for their rights through transitional justice mechanisms, there are feminist proposals for building alternative forms of justice and reparation that focus not so much on seeking perpetrators's accountability, but rather on the recovery of survivors through the strengthening of support networks among women. Feminist approaches in this case are not giving priority to legal action and formal demands, but to the recovery and the positive transformation of the lives of women through community and collective action.

Although these intrafeminist critical proposals are fundamental, they do not seem to invalidate the progress made and yet to be made in expanding the limits of transitional justice mechanisms from within. This is a path of trial and error that, viewed as a whole, has achieved very substantial conceptual and practical progress in a very short time. Many women's organizations directly affected by conflicts are fully aware of the risks of instrumentalization, depoliticization, or co-optation of feminist demands in the dominant paradigm of transitional justice, but also of the empowering potential of the processes of demanding truth, justice, and reparation that are articulated around the mechanisms currently in place. For this reason, these groups have become involved in making use of these mechanisms and have focused on the transformative capacity of the processes generated around them, rather than solely in their results. In other words, they have found that the use of these mechanisms, with adaptations to the

respective contexts, can be a strategy not necessarily unique or neither always effective, but at least useful for guiding and making the exercise of women's rights to truth, justice, and reparation more viable in practice.

References

- Barrios, Paula. 2020. *Voces plurales: estrategias de mujeres por la memoria y la justicia en Guatemala*. Interview in documentary produced by Casa Colibrí and Hegoa Institute (UPV/EHU). Access 24 November 2025: <https://multimedia.hegoa.ehu.eus/es/videos/127>
- Bell, Christine and Catherine O'Rourke. 2007. «Does feminism need a theory of transitional justice? An introductory essay». *International Journal of Transitional Justice* 1(1): 23-44. Doi: 10.1093/ijtj/ijm002
- CEDAW Committee. 2017. *General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*, UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW/C/GC/35, 26 July. Access 24 November 2025: <https://digitallibrary.un.org/record/1305057?v=pdf>
- CEDAW Committee. 2015. *General recommendation No. 33 on women's access to justice*, UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW/C/GC/33, 3 August. Access 24 November 2025: <https://digitallibrary.un.org/record/807253?v=pdf>
- Chinkin, Christine. 2014. «Gender and armed conflict». In *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, edited by Andrew Clapham and Paola Gaeta, 675-699. New York: Oxford University Press.
- Cocomá, Angélica and Juliana Laguna. 2020. *La violencia reproductiva: una categoría de análisis necesaria en las transiciones*. London School of Economics (LSE) Blog, 24th of June. Access 24 November 2025: <https://blogs.lse.ac.uk/wps/2020/06/24/la-violencia-reproductiva-una-categoria-de-analisis-necesaria-en-las-transiciones/>
- Cohn, Carol (ed.). 2015. *Las mujeres y las guerras*. Barcelona: Instituto Catalán Internacional por la paz and Bellaterra.
- Colombia Diversa. 2020. *Los órdenes del prejuicio: los crímenes cometidos sistemáticamente contra personas LGBT en el conflicto armado colombiano*. Access 24 November 2025: <https://colombiadiversa.org/c-diversa/wp-content/uploads/2022/03/Los-ordenes-del-prejuicio.pdf>
- Colombian Commission for the Clarification of Truth, Coexistence and Non-repetition. 2022. *Mi cuerpo es la verdad. Experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado*. Hay futuro si hay verdad. Final Report, Bogotá. Access 24 November 2025: <https://www.comisiondelaverdad.co/mi-cuerpo-es-la-verdad>
- Cuéllar, Roberto. 2011. «Presentación». In *Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en América Latina*, edited

- by Carlos Martín Beristain et al, 7-9. San José, Costa Rica: Inter-American Institute of Human Rights (IIDH).
- DeLargy, Pamela. 2015. «La violencia sexual y la salud de las mujeres en la guerra». In *Las mujeres y las guerras*, edited by Carol Cohn, 115-188. Barcelona: Instituto Catalán Internacional por la Paz and Bellaterra.
- Fulchiron, Amandine. 2017. «Actoras de cambio en Guatemala: poner el cuerpo y la vida de las mujeres en el centro de la justicia». In *Género y justicia transicional. Movimientos de mujeres contra la impunidad*, edited by Irantzu Mendia, Gloria Guzmán and Iker Zirion, 65-112. Bilbao: Hegoa Institute (UPV/EHU). Access 24 November 2025: <https://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/362>
- Fulchiron, Amandine. 2021. «La ley de mujeres. Mujeres mayas sobrevivientes de violación sexual en guerra reinventan la justicia desde el cuerpo, la vida y la comunidad». In *Estrategias feministas de justicia y reparación en Guatemala y Colombia*, edited by Irantzu Mendia Azkue, 41-85. Bilbao: Hegoa Institute (UPV/EHU). Access 24 November 2025: <https://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/458>
- Garretón, Roberto. 2004. «Verdad y justicia, condiciones de una democracia sólida». In *Crisis humanitarias, post-conflicto, reconciliación*, edited by M^a Ángeles Siemens, 93-100. Madrid: Comité Español de ACNUR, Globalitaria, Siglo XXI.
- Gómez Correal, Diana M. 2016. «El encantamiento de la justicia transicional en la actual coyuntura colombiana: entre disputas ontológicas en curso». In *Las víctimas, la memoria y la justicia en el contexto de la globalización. Aproximación al debate actual*, edited by Neyla G. Pardo and Juan Ruiz Celis. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Guzman, Gloria. 2021. «Procesos judiciales en casos de violaciones graves de derechos humanos de las mujeres en el conflicto armado de Guatemala». In *Estrategias feministas de justicia y reparación en Guatemala y Colombia*, edited by Irantzu Mendia Azkue, 13-44. Bilbao: Hegoa Institute (UPV/EHU). Access 24 November 2025: <https://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/458>
- Guzmán, Gloria and Irantzu Mendia. 2013. *Mujeres con memoria. Activistas del movimiento de derechos humanos en El Salvador*. Bilbao: Hegoa.
- International Criminal Court (ICC). 1998. *Rome Statute of the International Criminal Court*. Access 24 November 2025: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2025-05/Rome-Statute-EN-2025.pdf>
- International Criminal Court (ICC). 2014. *Policy paper on sexual and gender-based crimes*, 20 June. Access 24 November 2025: <https://www.icc-cpi.int/policy-paper-on-sexual-and-gender-based-crimes-05-06-2014>
- Leatherman, Janie L. 2013. *Violencia sexual y conflictos armados*. Barcelona: Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP).
- Meertens, Donny. 2012. *Forced displacement and gender justice in Colombia. Between disproportional effects of violence and historical injustice*. International Center for Transitional Justice. Access 24 November 2025:

- <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Meertens-Gender-and-Colombia.pdf>
- Mendez, Liduvina. 2020. *Voces plurales: estrategias de mujeres por la memoria y la justicia en Guatemala*. Interview in documentary produced by Casa Colibrí and Hegoa Institute (UPV/EHU). Access 24 November 2025: <https://multimedia.hegoa.ehu.eus/es/videos/127>
- Mendia, Irantzu (ed.). 2020. *Enfoque de género y comisiones de la verdad. Experiencias en América Latina y África*, Bilbao: Hegoa Institute (UPV/EHU). Access 24 November 2025: <https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/es/publications/458>
- Moser, Caroline and Fiona Clark (eds.) 2001. *Victims, perpetrators or actors? Gender, armed conflict and political violence*, London: Zed Books.
- Nesiah, Vasuki. 2006. *Truth Commissions and gender: principles, policies and procedures*, International Centre for Transitional Justice (ICTJ). Access 24 November 2025: https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Commissions-Gender-2006-English_0.pdf
- Ní Aoláin, Fionnuala, Diana F. Haynes, and Naomi Cahn. 2011. *On the frontlines. Gender, war, and the post-conflict process*. New York: Oxford University Press.
- ONU Mujeres Colombia, 2018. *100 medidas que incorporan la perspectiva de género en el acuerdo entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera*, Bogotá. Access 24 November 2025: <https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Colombia/Documentos/Publicaciones/2017/10/Internas%20Farc-EP.pdf>
- O'Rourke, Catherine. 2015. «Feminist scholarship in transitional justice: a depoliticising impulse?». *Womens's Studies International Forum* 51, 118-127. Doi: 10.1016/j.wsif.2014.11.003
- O'Rourke, Catherine. 2017. «Transitional justice and gender». In *Research Handbook on Transitional Justice*, edited by Cheryl Lawther, Luke Moffett and Dov Jacobs, 117-142. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Palacios, Ana M^a. 2020. *La protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en conflictos armados. Perspectiva internacional y de género*, Bilbao: Hegoa Institute (UPV/EHU). Access 24 November 2025: <https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/es/publications/444>
- Peretko, Aneta. 2024. «Protection of LGBTQIA+ rights in armed conflict: How (and wheter) to 'queer' the crime against humanity of persecution in international criminal law?». *Leiden Journal of International Law* 37(1): 251-273. Doi : 10.1017/S0922156523000523
- Rubio-Marín, Ruth (ed.). 2006. *What happened to the women? Gender and reparations for human rights violations. International Center for Transitional Justice*. New York: Social Science Research Council.
- Ruta Pacífica de las Mujeres. 2013. *La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia*, Volumes I and II. Bogotá. Access 24 November 2025: <https://repositorio.unal.edu.co/items/5f86f460-3a57-4ade-a089-b93810de2ecf>

- Segato, Rita L. 2013. *Informe de experta. Tribunal Internacional de Derechos de las Mujeres. Viena+20, Euskalerría*. Bilbao: Mugarik Gabe. Access 24 November 2025: https://www.mugarikgabe.org/wp-content/uploads/2015/04/tribunal_internacional_de_derechos_de_las_mujeres.pdf
- Segato, Rita L. 2016. *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Thursen, Meredith and Clotilde Twagiramariya. 1998. *What women do in wartime: gender and conflict in Africa*. London: Zed Books.
- Turner, Catherine. 2017. «Transitional justice and critique». In *Research handbook on transitional justice*, edited by Ch. Lawther, L. Moffett and D. Jacobs, 52-73. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Turpin, Jennifer. 1999. «Women and war», *Encyclopedia of violence, peace and conflict*, edited by Lester Kurtz 3, 801-811. Austin: Academic Press.
- United Nations. 2022. «La violencia sexual en los conflictos ha de pasar de ser reportada a ser enjuiciada», *UN News*, 13 April. Access 24 November 2025: <https://news.un.org/es/story/2022/04/1507182>
- United Nations. 2019. «La ONU recibió 259 denuncias de abusos y explotación sexuales en 2018», *UN News*, 18 March. Access 24 November 2025: <https://news.un.org/es/story/2019/03/1453051>
- United Nations. 2005. *Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of gross violations of International Human Rights Law and serious violations of International Humanitarian Law*, General Assembly resolution 60/147 on 16 December 2005, A/RES/60/147, 21 March 2006. Access 24 November 2025: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>
- V.A. 2007. *Nairobi Declaration on Women's and Girls' Right to a Remedy and Reparation*, 19-21 March, Nairobi. Access 24 November 2025: https://www.fidh.org/IMG/pdf/NAIROBI_DECLARATIONeng.pdf
- Valji, Nahla. 2007. «Gender justice and reconciliation», *Occasional Papers* 35, 1-24. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung. Access 24 November 2025: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/05000.pdf>
- Zarkov, Dubravka. 2006. «Towards a new theorizing of women, gender, and war». In *Handbook of gender and women's studies*, edited by Kathy Davi, Mary Evans and Judith Lorber, 214-233. London: Sage.

II

Book reviews

Críticas bibliográficas

Ingrid Roestenburg-Morgan. 2022. *The road to reconciliation? Optimizing the legitimacy and efficacy of the International Criminal Court within the African Union and Africa*. Louvain-la-Neuve: Larcier Intersentia, Human Rights Research Series 102. 411 p.

doi: <https://doi.org/10.18543/djhr.3424>

E-published: December 2025

Out of the 125 state parties to the Rome Statute, 33 of them are African states (60% of the member states of the African Union have ratified this instrument). Moreover, it is considered that the African contribution to the establishment of the International Criminal Court (ICC) was instrumental. Seventeen African states were among the first 60 that ratified the founding treaty setting the Court's jurisdiction over genocide, crimes against humanity, war crimes and the crime of aggression (the first one of all 125 being Senegal in 1999). However, strong criticisms and a series of attempted and effective withdrawals from the Rome Statute by several African countries have led to question the real support and legitimacy of this international court. The criticisms stem primarily from the Court's focus on African cases since its inception, out of the investigations by the ICC (12 ongoing, 5 concluded), 10 relate to the African continent. This caseload is widely perceived by the AU and several African nations as evidence of systemic bias and a neo-colonial agenda. Even though according to analysts, the self-referral of many of the cases demonstrates the legitimacy of the Court. The core accusation is that the ICC functions as an instrument of selective justice, targeting African leaders while affording institutionalized international impunity to crimes committed elsewhere, thereby challenging African sovereignty and peace efforts.

Against this background, Roestenburg-Morgan aims at determining to what extent the ICC is suffering from a legitimacy deficiency in Africa and if so, how to reduce it. A key strength of this comprehensive study lies in its empirical approach to determining the erosion of the ICC's legitimacy in the continent. Consequently, the author thoroughly explores three aspects that sustain the structure of this study, namely, the court's institutional, jurisdictional and cultural legitimacy.

In the first part of the book the author examines the determinants of institutional legitimacy from both the ICC's and the AU's

perspectives. Her analysis addresses the ICC's institutional legitimacy focusing on the strategic rationale of the Office of the Prosecutor (OTP) in its decisions to initiate investigations. She clarifies the ICC's prosecutorial strategy by identifying the key determinants of its legitimacy. Among these, the rule of law is established as the dominant foundation for both the ICC and the OTP's institutional standing, alongside the potent role of the law-politics dichotomy (framed as "good versus evil") in bolstering its legitimacy. Furthermore, the study delineates the main determinants of the AU's legitimacy as well, identifying its core reliance on Pan-African solidarity, unity, and a common cultural identity. This foundation is largely a consequence of the continent's colonial history. These central elements are directly linked to aspects such as the protection of sovereignty, agency, and self-reliance of African member states. A comparative analysis of the determinants of AU's own legitimacy and how it confers legitimacy to the ICC completes this section aimed at clarifying the elements that compromise the relationship between the two institutions. For the AU, the tension is exacerbated by what it perceives as the Court's failure to adequately address the principle of sovereign equality and the potential for international justice to conflict with regional goals of peace and stability.

The second major pillar of the analysis (part II of the book) focuses on jurisdictional legitimacy specifically through the lens of the principle of complementarity. This principle dictates that the ICC is a court of last resort, stepping in only when national jurisdictions are unwilling or unable to investigate or prosecute serious international crimes. Roestenburg-Morgan critically assesses how this principle operates in practice and examines it in light of two major debates, around the models of justice (restorative and retributive), and the peace versus justice debate ("the meaning of justice"). The author highlights that while the ICC offers a model of retributive justice focused on individual criminal accountability, many African contexts prioritize alternative, traditional, community-based forms of justice. This part of the book further explores the interaction of alternative justice mechanisms with the principle of complementarity. When African states invoke or prefer traditional justice or reconciliation-focused mechanisms, the ICC's strict interpretation of "willingness" and "genuineness" can clash with local needs for healing and social reconstruction. The author argues that the ICC must develop a more nuanced understanding of complementarity that acknowledges and, where appropriate, accommodates local and traditional justice processes, thereby enhancing its own jurisdictional legitimacy by respecting diverse pathways to accountability.

The most innovative aspect of Roestenburg-Morgan's research lies in her detailed exploration of the third legitimacy aspect, cultural legitimacy (part III). This section delves into the fundamental disconnect between the Western legal tradition underpinning the Rome Statute with regard to procedural and substantive aspects, and the diverse, contextual African cultural backgrounds and paradigms that shape local understandings of justice, accountability, and reconciliation. The author brings to the fore key cases to exemplify the challenges of a just balance in the application of the law in a way sensitive to cultural diversity, concluding that overlooking cultural factors ended up compromising both cultural and legal legitimacy of the courts analysed. A valuable contribution within this section is the inclusion of anthropological evidence that nuance certain concepts and principles, highlighting the importance of contextualising cultural related aspects.

Drawing on anthropological insights, the author illustrates how African cultural values often place greater emphasis on restoration, harmony, and reconciliation within the community, rather than purely individual-focused retribution. This contrasts sharply with the ICC's mandated framework, which is primarily focused on criminal trials and punitive sanctions. The book highlights the current problems that this clash presents, arguing that the ICC's failure to fully account for these cultural differences contributes significantly to the perception of the Court as an alien, imposing institution. The quest for cultural legitimacy, as outlined in this part, requires the ICC to develop a culturally attuned approach to international justice enforcement. This includes a better understanding of how African societies view concepts such as guilt, responsibility, forgiveness, and the role of traditional justice leaders. By advocating for a more practical and balanced approach, the author suggests ways in which the ICC can adapt its outreach, witness management, and conceptualization of post-conflict resolution to resonate more effectively with local communities, ensuring that its work is not just legally compliant but also culturally meaningful and legitimate.

In its final conclusions the author synthesizes the findings across the three legitimacy deficits, affirming that the ICC is indeed suffering from a significant crisis of legitimacy within the AU and Africa. However, the author maintains that this crisis is not insurmountable and enumerates key recommendations directed towards consolidating trust and shifting towards more equal relationships between the ICC and the AU. The author suggests addressing the political perceptions of bias by ensuring a more geographically balanced caseload and strengthening diplomatic engagement with the AU which would

translate in an institutional reform. This observation aligns with the AU's attempts to foster a constructive dialogue with the UNSC. Furthermore, she endorses adopting a flexible interpretation of complementarity that recognizes the value of credible alternative justice mechanisms and supports the development of robust domestic judicial systems in Africa. Another key element relates to the integration of genuine cultural awareness and anthropological insights into the Court's operations, to ensure justice is delivered in a way that aligns with African cultural paradigms of accountability and reconciliation.

By addressing these three deficient areas, Roestenburg-Morgan argues that the ICC can rebuild its fractured relationship with the AU, creating a path for reconciliation. To move towards reconciliation, the ICC must demonstrate that its mandate is universal and equally applied, and that it genuinely respects the agency and processes of its African member states without perpetuating unequal power relations that resonate with the colonial past. This reconciliation is deemed crucial not only for the development and protection of human rights and the fight against impunity in Africa but also for ensuring the ICC's long-term sustainability and universal legitimacy as a global institution of criminal justice. At this point, the analysis would have benefited from assessing the aptness of alternatives to the reconciliation path. Including a critical exploration around the capacity of existing African mechanisms and the support they receive by African states would have provided a more balanced and robust scope to the analysis. The low ratification rates of the merger Protocol and the limited number of states that have made the declaration of article 34.6 raise concerns regarding the genuine political willingness to back the implementation of an intra-continental criminal jurisdiction. This, in turn, suggests a lack of robust commitment to the overarching goal of justice. Exploring the contradictions that these situations evince would have supplied essential context and analytical depth to this research.

Notwithstanding, Roestenburg-Morgan's book and thorough analysis contribute to unveil some of the reasons behind these tensions and contradictions, showing the importance and urgency of dealing with the distrust and obstacles to ensure effective accountability, a commitment with justice and the elimination of impunity. The research ultimately serves as an essential resource for law students, scholars, policymakers, and international institutions seeking to understand the complex interplay between international law, sovereign politics, and diverse cultural values. Furthermore, this comprehensive exploration is a valuable and timely study considering the present scenario for justice

and human rights in the continent. Currently, the African Court on Human and Peoples' Rights is in the process of developing its Strategic Plan and priorities for the 2026-2028 period, with the aim of embodying the principle of "African solutions to African problems." Concurrently, the AU is making repeated calls to encourage member states to sign and ratify the Malabo Protocol for the establishment of an African Court with criminal jurisdiction. The establishment of this homegrown mechanism for regional accountability of international and transnational crimes has been considered as "the strongest panacea to mitigating the involvement of the ICC on the continent based on the principle of subsidiarity" (AU Executive Council EX.CL/1006(XXX) Rev.1), despite the low ratification rates (only Angola has so far ratified the merger protocol).

In addition, on 22 September 2025 further withdrawals from the Rome Statute were announced in a joint communique of the confederation of Sahel States (AES) signed by Burkina Faso, the Republic of Mali (under current ICC investigation) and the Republic of Niger. The announcement presents similar arguments to the ones that led to their withdrawal from the west African ECOWAS, namely: lack of capacity to handle and prosecute those crimes, and in the case of the ICC, a compelling bias towards the perpetrators of such crimes. These countries intend to resort to endogenous mechanisms for peace building and justice, having announced the creation of a Sahel Criminal and Human Rights Court (CPS-DH) in March the same year. Even though the withdrawal will only become effective one year after the official notification is made to the UN Secretary General, it sets an uncertain scenario. Roestenburg-Morgan's analysis offers critical insights to apprehend these new developments and to interpret the complex dynamics of this critical subject.

Davinia Gómez Sánchez
Universidad de Deusto, España

Rafael Escudero Alday. 2025. *Cuando Antígona encontró a Benjamin. Víctimas del franquismo y derecho a la memoria*. Madrid: Trotta. 165 p.

doi: <https://doi.org/10.18543/djhr.3425>

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2025

Asumo con un enorme placer la recensión de un libro breve pero intenso y profundo que aborda uno de las principales deudas que tiene la democracia española con las víctimas de la guerra civil y de los casi 40 años de franquismo: me refiero a la gestión de manera democrática de sus legados en forma de miles de desaparecidos en cunetas y fosas comunes, de absoluta ausencia de justicia y de una desmemoria que llega hasta la actualidad. La afirmación del “derecho-deber de memoria” es una exigencia ética y de derechos humanos en un incierto y turbulento comienzo del siglo XXI. Cuando una parte no despreciable de la juventud de nuestro país considera que hay aspectos “positivos” del franquismo que hay que reivindicar, y no tiene ningún reparo en apoyar y votar a opciones políticas de ultraderecha que se reclaman herederas del franquismo, considero más que necesario un libro como el que nos regala el profesor (activista) Rafael Escudero Alday. En ese sentido, esta publicación es fruto de su compromiso con la justicia, los derechos humanos y los valores democráticos. Ahora bien, el compromiso no hace decaer en ningún momento la profundidad y el rigor científico que demanda un análisis de este tipo. Una academia comprometida es uno de los principales eslabones que nos puede hacer avanzar como sociedad. Una academia que no desdeña los errores del pasado para contribuir a un futuro esperanzador en el que la verdad, la justicia, la reparación a las víctimas y las garantías de no repetición sean los faros que iluminen un horizonte plagado de dudas e incertidumbres ante la ola de populismo global nacionalista que estamos viviendo. Es por ello que la Administración Trump tiene en su punto de mira al mundo académico, un mundo donde la reflexión, la crítica y la justicia han germinado tradicionalmente.

Comienza su reflexión el profesor Escudero con la poderosa imagen de la Antígona de Sófocles que se rebela ante un orden jurídico que no le permite enterrar dignamente a su hermano. No es otra la reivindicación de las miles de víctimas de la guerra civil y del franquismo en nuestro país que simplemente demandan enterrar a sus muertos “como Dios manda”. Y no olvidemos que este ha sido

precisamente el *leit-motiv* del movimiento memorialista desde su surgimiento al calor de las primeras exhumaciones de fosas a principios de la década de 2000. La (mal llamada) “Ley de Memoria Histórica”¹ aprobada en diciembre de 2007 bajo el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero supuso un avance innegable, aunque muy insuficiente, como se ha comprobado tras la llegada del Partido Popular al poder y su asfixia de la Ley sencillamente dejando de dar subvenciones a las asociaciones que se dedicaban a las exhumaciones y a la labor de recuperación de la memoria histórica. Son las insuficiencias de la Ley de 2007 las que explican, en opinión del profesor Escudero, la necesidad de aprobar una nueva ley que corrigiese sus defectos. La Ley de Memoria Democrática de octubre de 2022² viene, en gran parte, a encauzar el proceso de recuperación de una memoria democrática que se reconoce en los valores de la Segunda República. Uno de los aspectos más criticables de la Ley de 2007 era que abría la puerta a una suerte de “privatización” de la exhumación de fosas comunes e identificación de los restos. Este proceso se llevaba a cabo por parte de las asociaciones de víctimas con apoyo del Gobierno. En su visita oficial a España, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación, Pablo de Greiff, elevó una crítica muy firme a esta auténtica “sub-contratación” de las exhumaciones por parte de quien tiene la responsabilidad jurídica de llevarlas a cabo, el Gobierno³. La nueva Ley de Memoria Democrática enmienda este error y, siguiendo las recomendaciones del Relator Especial, establece que la obligación le corresponde al Estado. Es el Estado quien tiene que poner todos los medios a su alcance para llevar a buen puerto el proceso de localización, exhumación e identificación de las personas que todavía se encuentran en fosas comunes.

La adopción de la nueva Ley de Memoria Democrática le permite a Rafael Escudero recuperar algunas de las enseñanzas más lúcidas de Walter Benjamin. Como señaló el gran filósofo, ante una Historia con mayúsculas ensimismada por las luces de un progreso material ilimitado (que no deja de ser más que una ficción engañosa), nos

¹ Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la dictadura.

² Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.

³ *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, Misión a España*, Doc. ONU, A/HRC/27/56/Add.1, 22 de julio de 2014.

queda el valor epistémico de la memoria, es decir, el reconocimiento de las víctimas y de sus derechos. El pasado no es solo un objeto para los libros de Historia, sino que exige derechos en el presente. De ahí surge un derecho a la memoria “todavía frágil e incipiente, pero con una enorme proyección teórica y práctica”, en palabras de Escudero Alday. Sobre la base de estas reflexiones de Benjamin, y de su propio periplo vital hasta su trágico suicidio en 1940 ante el temor a ser devuelto a la Gestapo por la Francia de Vichy, desgrana el profesor de la Universidad Carlos III de Madrid los principales aspectos del contenido de la Ley de 2022: desde la consolidación de un derecho a la memoria a la dignificación democrática del espacio público y de los lugares de memoria, pasando por una educación que tenga como objetivo último la no repetición de los errores del pasado. Es especialmente clarividente el análisis de las medidas adoptadas por la Secretaría de Estado de Memoria Democrática para la resignificación del Valle de Cuelgamuros (antes Valle de los Caídos). Se trata de uno de los lugares de memoria emblemáticos de los que se sirvió el franquismo para seguir cultivando la imagen de la heroica Cruzada para salvar a España de la marea roja que pretendía acabar precisamente con los valores esenciales del nacional-catolicismo, cuya sublimación era el Valle de los Caídos (por Dios y por España). Por otro lado, nos encontramos ante una de las “guerras culturales” más políticamente relevantes que se están librando en nuestro país. No olvidemos el enorme calvario político-judicial que tuvo que pasar el Gobierno español para llevar a cabo la exhumación de la tumba de Francisco Franco que se encontraba en el Valle de Cuelgamuros y su traslado al cementerio de Mingorrubio, en El Pardo.

Comparto en gran medida las (pesimistas) reflexiones del autor en un “Epílogo” que aborda el escenario político-social en el que se tendrá que desarrollar la Ley de Memoria Democrática aprobada en octubre de 2022. El surgimiento de una extrema derecha sin complejos en nuestro país en los últimos años está suponiendo un obstáculo muy serio para la implementación de la Ley de 2022. En concreto, la aprobación de las denominadas “Leyes de concordia” en algunas comunidades autónomas como Aragón, Las Islas Baleares o la Comunidad Valenciana tras acuerdos políticos entre Vox y el Partido Popular puede suponer un ataque en la línea de flotación de las medidas para la recuperación de la memoria histórica aprobadas en los últimos años en nuestro país. Muchas de estas leyes de concordia, que pretenden desmontar tanto la narrativa como las medidas concretas de la Ley de 2022, han sido recurridas al Tribunal Constitucional, tras la crítica a las mismas llevada a cabo por tres relatores especiales de las

Naciones Unidas. Para ellos, estas leyes “podrían transgredir la obligación del Estado español... de garantizar la preservación de la memoria histórica de graves violaciones de derechos humanos, toda vez que ordenan la supresión de múltiples entidades, proyectos, sitios webs y actividades de memoria histórica sobre las graves violaciones de derechos humanos previstas o creadas en cumplimiento de la legislación estatal y autonómica vigente en la materia, pueden acarrear límites al acceso a la verdad sobre el destino o paradero de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, obstaculizan o suprimen la subvención de proyectos de memoria histórica ofrecidas actualmente a entidades de sociedad civil, pueden invisibilizar las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el régimen dictatorial franquista, y/o omiten nombrar o condenar dicho régimen”⁴.

En fin, el libro del profesor Rafael Escudero puede ser un buen antídoto contra estos intentos de deslegitimar y desactivar al movimiento por los derechos de las víctimas de la guerra civil y del franquismo. Un libro muy ilustrativo y muy necesario en estos tiempos que corren.

Felipe Gómez Isa
Universidad de Deusto, España

⁴ *Mandatos del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Doc. ONU, OL ESP 4/2024.

Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos