



**Bruselas, 16 de noviembre de 2015
(OR. en)**

13576/15

**COHOM 104
DEVGEN 211
CONUN 204**

RESULTADO DE LOS TRABAJOS

De: Secretaría General del Consejo

Fecha: 16 de noviembre de 2015

A: Delegaciones

N.º doc. prec.: 13575/15 COHOM 103 DEVGEN 210 CONUN 203

Asunto: Apoyo de la UE a la justicia transicional
- Conclusiones del Consejo (16 de noviembre de 2015)

Adjunto se remite a la delegaciones las Conclusiones del Consejo sobre el apoyo de la UE a la justicia transicional, adoptadas por el Consejo en su sesión n.º 3426 celebrada el 16 de noviembre de 2015.

**CONCLUSIONES DEL CONSEJO SOBRE EL APOYO DE LA UE
A LA JUSTICIA TRANSICIONAL**

Consejo de Asuntos Exteriores, 16 de noviembre de 2015

1. La UE trata de evitar las violaciones o abusos de los derechos humanos en todo el mundo y, en caso de que ocurran, de garantizar que las víctimas accedan a la justicia y a la reparación de daños, y que los autores rindan cuentas por ello¹. Orientada por estos principios, la UE tiene a la justicia transicional entre sus principales prioridades a la hora de intervenir en situaciones de flagrante violación de los derechos humanos y graves violaciones del derecho humanitario internacional y del derecho penal internacional.
2. En respuesta al compromiso suscrito en el Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia 2015-2019² de desarrollar una política de la UE en materia de justicia de transición, el Consejo acoge favorablemente el documento de trabajo conjunto interno: el marco de la UE de apoyo a la justicia transicional³ presentado por la alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y por la Comisión Europea adopta el marco de actuaciones de la UE en apoyo a la justicia transicional. Con este marco de actuaciones, el Consejo afirma la intención de la UE de desempeñar un papel activo y coherente en su compromiso con los países asociados y las organizaciones regionales en apoyo de los procesos de justicia transicional.
3. El Consejo reconoce que la justicia transicional es parte integrante e importante de la construcción estatal y de la consolidación de la paz, y debe por consiguiente integrarse en el marco general de la respuesta a las crisis, la prevención de conflictos, la recuperación posconflicto, la seguridad y los esfuerzos de desarrollo de la UE.

¹ Marco Estratégico y el Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia (Doc. 11855/12)

² Documento 10897/15

³ SWD (2015) 158

4. La UE fomenta un planteamiento global a largo plazo de la justicia transicional destinado a luchar contra la impunidad, dar reconocimiento y reparación a las víctimas, fomentando la confianza, reforzando el Estado de Derecho y contribuyendo a la reconciliación y a la no repetición. El Consejo destaca la importancia de un planteamiento de la justicia transicional centrado en las víctimas que garantice la pronta participación de las víctimas en los procesos de justicia transicional.
5. El Consejo destaca la importancia de apoyar unos procesos de justicia transicional específicos para cada contexto y aprecia la necesidad de garantizar que el diseño y la aplicación de esos procesos gocen de protagonismo local y nacional, sean integradores y respeten las obligaciones de los Estados conforme al Derecho internacional. La UE acoge favorablemente la política de las Naciones Unidas sobre amnistías a este respecto.⁴
6. El Consejo reafirma la firme actuación de la UE en apoyo de la Corte Penal Internacional reflejada en la Decisión del Consejo sobre la CPI de 2011⁵, el plan de acción para su aplicación y el acuerdo entre la CPI y la UE sobre cooperación y asistencia⁶. La UE reconoce que la rendición de cuentas y la justicia cumplen mejor sus objetivos cuando el sistema judicial de cada Estado funciona de manera eficaz e independiente, permitiendo así a la CPI cumplir la función para la que fue creada, consistente en ser un tribunal que complementa las jurisdicciones nacionales. La UE promueve la universalidad del Estatuto de Roma mediante gestiones y el apoyo a la ratificación o a la adhesión por parte de países asociados, y presta a estos ayuda para el refuerzo de sus capacidades para cumplir las obligaciones derivadas del Estatuto de Roma.

⁴ Informe del Secretario General «El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos», Naciones Unidas, Doc. S/2004/616, 24 de agosto de 2004, apartados 10 y 64, letra c)

⁵ Decisión 2011/168/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011 sobre la CPI y por la que se deroga la Posición Común 2003/444/PESC

⁶ DO L 115 de 28.4.2006

7. El Consejo reconoce la necesidad de que la UE apoye tanto la voluntad política como la capacidad técnica de reforma a escala nacional. La UE sigue siendo uno de los principales contribuyentes a iniciativas de justicia transicional a nivel mundial, aportando financiación a la justicia penal, las iniciativas de búsqueda de la verdad, la reforma institucional y los programas de reparaciones, en particular mediante el apoyo a la sociedad civil y los grupos de víctimas.
8. La UE da también prioridad a una justicia transicional que tenga en cuenta la perspectiva de género, que cubra todo el espectro de violaciones y abusos sufridos por las mujeres, las niñas, los hombres y los niños y responda de forma diferenciada a sus vulnerabilidades y necesidades. En este sentido, es preciso integrar transversalmente el género en todos los mecanismos y procesos de justicia transicional, desde su diseño hasta la aplicación de recomendaciones. Reconociendo que los niños pueden ser simultáneamente víctimas, supervivientes y supuestos responsables de las violaciones, la UE apoya medidas que permitan el acceso de los niños a la justicia así como su participación en la labor de los mecanismos de la justicia transicional de un modo que contribuya eficazmente a la recuperación y reintegración de los niños.
9. El Consejo considera que el punto de partida del apoyo de la UE a la justicia transicional debe ser un análisis temprano de cada contexto específico, incluidas las dinámicas posconflicto/postransición y las causas primeras del conflicto. Este análisis temprano coordinado debe aprovechar los mecanismos y procesos existentes y agrupar sistemáticamente todos los ámbitos principales de la acción exterior de la UE, incluidos la respuesta a crisis, la prevención de conflictos, la justicia, la seguridad y el desarrollo tanto en la sede como sobre el terreno.
10. El Consejo reconoce que es deseable una integración de la justicia transicional en la respuesta a las crisis y la consolidación de la paz, en particular en negociaciones apoyadas por la UE. El Consejo alienta también a los representantes especiales de la UE que desempeñan un papel activo en los esfuerzos por consolidar la paz, la estabilidad y el Estado de Derecho a que fomenten la rendición de cuentas y la lucha contra la impunidad para violaciones y abusos.

11. Asimismo, el Consejo destaca la importancia de garantizar la coherencia entre la justicia transicional y la cooperación para el desarrollo. El Consejo debe velar por que, cuando se programen y apliquen programas de ayuda nacionales, regionales y temáticos, se incluya el apoyo a los procesos de justicia transicional, cuando sea necesario, y que se tengan en cuenta los procesos de justicia transicional.
12. El Consejo reconoce que la UE debería reforzar su cooperación con otras partes en materia de apoyo a la justicia transicional garantizando, un compromiso permanente con la labor de las Naciones Unidas y otros socios internacionales y regionales a fin de optimizar la coherencia y la eficacia. El Consejo destaca también el valor del conocimiento y la contribución de la sociedad civil, tales como las ONG, los grupos de reflexión y los medios universitarios, a los procesos de justicia transicional.
13. El Consejo observa que la puesta en práctica de los principios y propuestas del marco de actuación anejo es una empresa común y una responsabilidad compartida entre las instituciones y servicios de la UE y los Estados miembros, tanto en las capitales como sobre el terreno. El Consejo invita a la alta representante y a la Comisión a que, en estrecha cooperación con los Estados miembros, empiecen a aplicar el marco de actuación de la UE en apoyo de la justicia transicional. El marco de actuación se evaluará periódicamente y se informará de los avances en los informes anuales de la UE, muy en particular en el informe anual sobre derechos humanos y democracia.

El marco de actuación de la UE de apoyo a la justicia transicional

Resumen:

*El presente documento forma parte de la aplicación del **Plan de Acción de la UE sobre derechos humanos y democracia –2015 - 2019**, que destaca en la acción 22 (b) **el compromiso de desarrollar y aplicar una política de la UE sobre justicia transicional**. El objetivo es **establecer un marco para el apoyo de la UE a los mecanismos y procesos de justicia transicional y mejorar la capacidad de la UE de desempeñar un papel más activo y coherente en nuestro compromiso tanto con los países socios como con las organizaciones internacionales y regionales**. El presente marco muestra cómo la UE puede actuar en situaciones en las que se han dado abusos en el pasado, incluidas violaciones y los abusos flagrantes de los derechos humanos y violaciones graves del **Derecho internacional humanitario**, apoyando una combinación de medidas específica para cada contexto que **promueva la paz, la justicia, las reparaciones y las garantías de no repetición; garantizando en otros términos una justicia de transición**. El marco desarrolla y complementa la **firme política actual de la UE en apoyo de la Corte Penal Internacional** y tiene en cuenta el marco de las Naciones Unidas y las actividades de justicia transicional.*

*También resalta el modo en que están diseñadas y se aplican las estrategias de justicia transicional: estos procesos deben **gozar de protagonismo local y nacional, ser integradores, tener en cuenta los aspectos de género, y ser respetuosos con las obligaciones de los Estados en virtud del Derecho internacional**. Por consiguiente, la participación de la sociedad civil, las víctimas, las personas pertenecientes a grupos minoritarios, las mujeres y los jóvenes en estos procesos desempeña un papel importante. La justicia transicional se considera hoy en día parte integrante de la consolidación del Estado y de la paz y debería por consiguiente estar también integrada en los esfuerzos más generales de respuesta a las crisis, prevención de conflictos, seguridad y desarrollo de la UE.*

I. Definición y objetivos de la justicia transicional

El informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos describe 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. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por complejo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos»¹. Esta es hoy la definición más utilizada y la que aplica la UE. En ella se incluyen los cuatro elementos esenciales de la justicia transicional, a saber:

- justicia penal;
- verdad;
- reparaciones, y
- garantías de no repetición/reforma institucional.

Los cuatro elementos están consagrados en los instrumentos internacionales actuales en materia de justicia transicional. Sirven de orientación al planteamiento de la UE sobre la justicia transicional **que**, con vistas a prevenir la repetición de crisis, hacer frente a los más graves crímenes que inquietan a la comunidad internacional y evitar futuras violaciones de los derechos humanos **persigue los siguientes objetivos**²:

¹ S/2004/616

² Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, 9 de agosto de 2012, A/HRC/21/46, p. 5

- a) **Acabar con la impunidad:** Solo puede obtenerse justicia plena para las víctimas de crímenes internacionales graves si los autores de dichos crímenes son llevados ante la justicia y obligados a rendir cuentas por organismos judiciales equitativos y eficaces a escala nacional o internacional, lo que permite a las víctimas participar y que sus voces sean oídas y tenidas en cuenta. El enjuiciamiento tiene también un papel disuasivo para la futura perpetración de estos delitos. Este elemento se remonta a los juicios y principios de Tokyo y Nuremberg que constituyen la piedra angular del orden jurídico internacional actual.
- b) **Otorgar reconocimiento y dar reparación a las víctimas:** La justicia transicional incluye el reconocimiento de que las víctimas han sufrido un daño. Reconocer solo el sufrimiento no es suficiente. Hay que reconocer además que las víctimas gozan de derechos y, entre otras cosas, tienen derecho a una tutela judicial efectiva y a una reparación adecuada. Los procesos posconflicto y postransición deben garantizar que las víctimas no vuelvan a serlo o no sean traumatizadas de nuevo.
- c) **Fomento de la verdad:** Los cuatro elementos de la justicia transicional tienen por objetivo fomentar la confianza restableciendo la confianza en las instituciones del Estado y reafirmando los valores sociales conforme a los cuales las violaciones o abusos no se tolerarán ni se permitirá que vuelvan a ocurrir. Esto contribuye a restablecer el tejido social de la sociedad.
- d) **Fortalecimiento del Estado de Derecho:** Las medidas de justicia transicional deberían contribuir a restablecer y fortalecer el Estado de Derecho. El restablecimiento del Estado de Derecho no debería entenderse solo en el sentido estricto de la reforma legal e institucional, sino también, desde un punto de vista sustantivo, como la garantía de que nadie está por encima de la ley, de que las instituciones tienen recursos adecuados y rinden cuentas y de que las personas gozan de un acceso igualitario y eficaz a la justicia. Esto es tanto más importante cuanto que las intervenciones de la justicia transicional ocurren a veces en países o territorios en los que el Estado de Derecho no se respeta o es gravemente violado durante conflictos o por regímenes autoritarios.

- e) **Contribución a la reconciliación:** Un proceso de justicia transicional que combata la impunidad, otorgue reconocimiento a las víctimas, establezca el Estado de Derecho y fomente la confianza tiene por objeto contribuir a un proceso de reconciliación. La reconciliación persigue redefinir la relación entre los individuos y permitir a la sociedad pasar de un pasado de división a un futuro compartido. Las medidas jurídicas e institucionales por sí solas no son suficientes. También serán necesarias iniciativas orientadas a la dimensión más personal de la transición, tales como la petición de excusas, los memoriales o la reforma de los sistemas educativos.³ Con todo, la reconciliación no se debe concebir como un sustituto de la justicia o un objetivo que puede alcanzarse de manera independiente o la aplicación global de los cuatro elementos de la justicia transicional abordados en detalle más abajo. Además, aunque la justicia transicional es parte esencial del proceso de transición, otros componentes como la seguridad y el desarrollo no son menos importantes.

³ Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, 9 de agosto de 2012, A/HRC/21/46

II. Base del marco de la UE de apoyo a la justicia transicional

Los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia son el centro de la acción exterior de la UE. El artículo 21 del Tratado de la Unión Europea reafirma que la acción de la UE en la escena internacional se rige por esos principios.

Las últimas políticas de la UE se ajustan a ese marco jurídico, que se refleja en la Comunicación del Programa por el Cambio,⁴ la Comunicación sobre apoyo presupuestario⁵ y las conclusiones del Consejo al respecto, así como el marco estratégico de la UE sobre derechos humanos y democracia, adoptado por el Consejo el 25 de junio de 2012.⁶ El marco estratégico afirma específicamente el firme compromiso político de la UE de evitar las violaciones de los derechos humanos en todo el mundo y, en caso de que ocurran, garantizar que las víctimas accedan a la justicia y la reparación de daños, y que los autores rindan cuentas por ello. También indica que la UE seguirá fomentando la observancia del Derecho humanitario internacional⁷ y combatiendo enérgicamente las violaciones flagrantes de los derechos humanos y las graves violaciones del Derecho internacional humanitario, incluida la violencia basada en el sexo y el género, así como su compromiso con la Corte Penal Internacional (en adelante CPI).

Comprometida con el fomento de la paz, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo, la UE es ya un actor importante en el ámbito de la justicia transicional y dispone de los fundamentos jurídicos y prácticos para ampliar y desarrollar un apoyo más coherente a la justicia transicional. Esto incluye las siguientes actuaciones:

⁴ COM(2011) 637 final

⁵ COM(2011) 638 final

⁶ Doc. 11855/12, Anexo II

⁷ La UE es una gran defensora del Derecho internacional humanitario (DIH) y de los principios humanitarios, y sigue aplicando las Directrices de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario adoptadas en 2005 y actualizadas en 2009 que sirven como instrumento para fomentar el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario por terceros Estados y actores no estatales.

1. La UE es una firme defensora del Estatuto de Roma y de la CPI. La **firme actuación de la UE en apoyo de la CPI** está basada en una Decisión del Consejo de 2011⁸ y en un Plan de Acción para su aplicación⁹. La CPI es el único tribunal penal internacional permanente con aspiraciones mundiales. Al mismo tiempo, la UE reconoce que la rendición de cuentas y la justicia cumplen mejor sus objetivos cuando el sistema judicial de cada Estado funciona de manera eficaz e independiente, permitiendo así a la CPI cumplir la función para la que fue creada, consistente en ser un tribunal que complementa las jurisdicciones nacionales. Esto es acorde con el «principio de complementariedad»¹⁰. La UE y sus Estados miembros prestan apoyo a terceros países a fin de ayudarlos a desarrollar y reforzar sus capacidades para cumplir sus obligaciones derivadas del Estatuto de Roma, por ejemplo fomentando legislación nacional que aplique el Estatuto de Roma y apoyando los programas de justicia y Estado de Derecho centrados en la justicia penal, tal como se subraya en las Herramientas para reducir la distancia entre la justicia internacional y la nacional¹¹.

⁸ Decisión 2011/168/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, relativa a la Corte Penal Internacional y por la que se deroga la Posición Común 2003/444/PESC (DO L 76 de 22.3.2011, p. 56).

⁹ Los principios del Estatuto de Roma, así como los que rigen el funcionamiento de la CPI concuerdan plenamente con los principios y objetivos de la Unión. La CPI se ha creado para investigar, perseguir y juzgar a los sospechosos de haber cometido los crímenes más graves y contribuir de ese modo a prevenir tales crímenes. Los crímenes graves que son competencia de la CPI, a saber el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión, conciernen a toda la comunidad internacional, así como a la Unión y sus Estados miembros.

¹⁰ La CPI no sustituye a los sistemas nacionales de justicia penal sino que los complementa. La CPI puede investigar, y si está autorizada para ello, encausar y juzgar a los individuos, solo cuando el Estado que tenga jurisdicción sobre el caso no quiera o no pueda realmente llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o cuando exista una completa inacción por parte del Estado correspondiente. Con arreglo al principio de complementariedad, los Estados conservan la responsabilidad principal para el enjuiciamiento de los autores de crímenes de la jurisdicción de la CPI.

¹¹ Joint Staff Working Document on Advancing the Principle of Complementarity [documento de trabajo conjunto interno sobre cómo impulsar el principio de complementariedad]: *Toolkit for bridging the gap between international and national justice*, SWD (2013) 26 final.

2. En noviembre de 2007, el Consejo aprobó la Comunicación titulada **«Hacia una respuesta de la UE ante situaciones de fragilidad — Intervención en entornos difíciles para lograr el desarrollo sostenible, la estabilidad y la paz»**, y destacó la importancia de unas respuestas políticas de la UE adaptadas en función de las características específicas de la situación de fragilidad¹². Esta posición quedó reforzada por la adopción del **«Concepto de Fortalecimiento de las Capacidades de Mediación y Diálogo de la UE»** que reconocía que la UE debería considerar caso por caso cuál es la mejor manera de apoyar los mecanismos de justicia transicional y en particular la mejor manera de hacer frente a la impunidad. El Consejo recordó asimismo que los esfuerzos de mediación de la UE deben seguir y apoyar plenamente los principios internacionales de los derechos humanos y el derecho humanitario.¹³
3. **El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores** que figura en la comunicación conjunta de la UE de 2013 y en las conclusiones del Consejo de mayo de 2014, cubre todas las fases del ciclo de conflictos y crisis e incluye la recuperación temprana, la estabilización y la consolidación de la paz. La UE pretende ayudar a que los países regresen a un sendero de crecimiento sostenible a largo plazo con repuestas que deben ser específicas para cada contexto y estar guiadas por la realidad de la situación sobre el terreno.¹⁴

¹² Conclusiones del Consejo sobre «La respuesta de la UE ante situaciones de fragilidad» de 19-20 de noviembre de 2007, en las que se acoge favorablemente el doc. COM(2007) 643 final

¹³ Conclusiones del Consejo de 17 de noviembre de 2009 que aprueban el «Concepto de Fortalecimiento de las Capacidades de Mediación y Diálogo de la UE» 15779/09 http://www.eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf

¹⁴ Conclusiones del Consejo sobre el enfoque integral de la UE, 12 de mayo de 2014, y comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo «El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores» JOIN(2013) 30 final http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf

4. Por medio de sus **Misiones y operaciones de la PESC**, la UE interviene en situaciones de conflicto y de crisis en que las huellas de los crímenes de guerra, genocidios, crímenes de les humanidad y otras violaciones flagrantes de los derechos humanos son -o pueden llegar a ser- factores pertinentes. El **Concepto de la UE de apoyo a la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS)**¹⁵ reconoce el papel potencial de las misiones de la PESC en el apoyo a los mecanismos de justicia transicional pertinentes para la reforma de los sectores de la seguridad y la justicia. De manera semejante, uno de los principios del **Apoyo de la UE al Desarme, Desmovilización y Reintegración (RDD)**¹⁶ es que la UE debería velar por el respeto de los derechos humanos y apoyar a la RDD en relación con los esfuerzos en el ámbito de la reconciliación y la justicia transicional.
5. **Los Estados miembros de la UE tienen una rica experiencia de gestión del pasado.** Muchos países europeos han participado en procesos de justicia transicional y en algunos de ellos esos procesos siguen en curso. Varios países europeos siguen haciendo frente a sus legados en terceros países. Su experiencia configura la acción exterior en este terreno.
6. Por último, no cabe olvidar que la UE es uno de los principales **contribuyentes a las iniciativas de justicia transicional a escala mundial**, en particular mediante instrumentos de ayuda externa de la UE geográficos y temáticos. La UE seguirá siendo probablemente durante el periodo 2014-2020 el mayor donante en el ámbito de la democracia, el Estado de Derecho, la justicia y la reforma del sector de la seguridad y la buena gobernanza, la igualdad de género y el apoyo a los grupos vulnerables a escala mundial.

¹⁵ *EU Concept for support to Security Sector Reform* (Concepto de la UE para el respaldo a la reforma del sector de la seguridad), 13 de octubre de 2005, 12566/4/05
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204> (inglés)

¹⁶ Conclusiones del Consejo de 15 de diciembre de 2006 (16879/1/06) por las que se aprueba el «Concepto de la UE de apoyo al desarme, la desmovilización y la reintegración (RDD)»
https://ec.europa.eu/europeaid/policies/fragility-and-crisis-management/links-between-security-and-development/security-sector_en

La justicia transicional es un tema transversal a los distintos instrumentos. El presente marco aporta una base para la intervención de la UE en el ámbito de la justicia transicional en su acción exterior con los siguientes objetivos:

- **Fortalecer la posición de la UE** en materia de justicia transicional y aumentar la coherencia, la consistencia y la eficacia de la actuación de la UE en materia de justicia transicional;
- Fomentar **un planteamiento global** de la justicia transicional con el objetivo de lograr unas sociedades pacíficas, justas y democráticas basadas en el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, ayudando a reconocer y reparar los daños sufridos por las víctimas de violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario internacional, combatiendo la impunidad, fomentando la confianza, contribuyendo a la reconciliación y previniendo de ese modo la repetición de violaciones y abusos en el futuro.

III. Elementos de justicia transicional

Como ya se ha mencionado, la reforma institucional en favor de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición constituyen los cuatro elementos de la justicia transicional. Cada uno de ellos comprende una serie de medidas tanto judiciales como no judiciales.

1. **Justicia penal:** La obligación que incumbe a los Estados de investigar y perseguir los «delitos graves conforme al derecho internacional» está hoy en día firmemente establecida en virtud del Derecho de los Tratados. El estatuto de la CPI afirma que «es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales»¹⁷. La Asamblea General de la ONU confirmó asimismo que «los Estados tienen la obligación de investigar y, si hay pruebas suficientes, enjuiciar a las personas presuntamente responsables de las violaciones y, si se las declara culpables, la obligación de castigarlas»¹⁸. Para esta serie de delitos graves con arreglo al Derecho internacional, no cabe la impunidad¹⁹. Este planteamiento refleja el legado de los juicios de Nuremberg y de Tokio. En su «Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad»²⁰, la ONU afirma que la expresión «delitos graves conforme al derecho internacional» comprende graves violaciones de los derechos humanos y otras violaciones del derecho internacional humanitario²¹.

¹⁷ Párrafo sexto del preámbulo.

¹⁸ A/RES/60/147.

¹⁹ Para una discusión detallada de las amnistías, véase el capítulo IV.

²⁰ Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102 y E/CN.4/2005/102/Add.1).

²¹ *Ibidem*, p. 6.: «(...) la frase «delitos graves conforme al derecho internacional» comprende graves violaciones de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y de su Protocolo Adicional I de 1977 y otras violaciones del derecho internacional humanitario que constituyen delitos conforme al derecho internacional: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y otras violaciones de los derechos humanos internacionalmente protegidos que son delitos conforme al derecho internacional y/o respecto de los cuales el derecho internacional exige a los Estados que impongan penas por delitos, tales como la tortura, las desapariciones forzadas, la ejecución extrajudicial y la esclavitud».

Más allá de la impunidad *de jure* (cuando las leyes no son adecuadas, bien porque no tipifican una conducta que debería ser tipificada penalmente, bien porque protegen a los autores de ser enjuiciados), la impunidad *de facto* también puede producirse debido a las situaciones difíciles en las que se encuentran las sociedades después de un conflicto o de un periodo autoritario. Un gran número de víctimas y de autores de delitos, unas instituciones públicas débiles, una voluntad política insuficiente o una falta de experiencia a la hora de enfrentarse a delitos masivos pueden contribuir a la impunidad *de facto*. Este problema solo puede afrontarse mediante un planteamiento general y práctico que puede incluir actuaciones legislativas, policiales, la reforma judicial y la construcción de capacidades, y debería implicar una estrecha cooperación con las víctimas y la sociedad civil. También es sumamente importante establecer desde un primer momento estrategias de investigación y enjuiciamiento eficaces y coherentes. Pueden desplegarse rápidamente grupos de expertos imparciales con excelente formación para asistir a los gobiernos en la realización de las investigaciones independientes. El enjuiciamiento nacional debe basarse en objetivos claros y en la investigación de todo tipo de delitos, en todas las partes en conflicto, independientemente de quiénes sean los supuestos autores. A menudo resulta imposible enjuiciar a todos los autores debido a la magnitud de las violaciones durante un conflicto o una dictadura. Las estrategias de enjuiciamiento deben tener especialmente en cuenta las dimensiones sistémicas y estructurales de las violaciones masivas. Cuando estas estrategias incluyen el establecimiento de un orden de prioridades o la selección de tipos de casos o de supuestos autores, deben basarse en criterios claros. Los esfuerzos de la justicia penal deben basarse en los principios del derecho a un juicio justo, el respeto de las garantías procesales y el acceso a la justicia para las víctimas. Deben ir acompañados de una comunicación sólida y una estrategia de acercamiento para conectar con las víctimas y las comunidades afectadas que ayude a restaurar la confianza en las instituciones judiciales del país. La creación de tribunales híbridos nacionales-internacionales o la inclusión temporal de personal internacional, en particular fiscales y jueces, dentro del sistema judicial nacional puede ser también operante.

Posición de la UE: La UE destaca la importancia que reviste para todo Estado salvaguardar la independencia de su administración de justicia y la imparcialidad del poder judicial, así como generar la voluntad política necesaria para ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de delitos graves conforme al derecho internacional²². Por consiguiente, la UE respalda las reformas nacionales del derecho penal con objeto de garantizar que se adecue al Derecho internacional, así como las iniciativas y capacidades destinadas a reforzar o desarrollar las estrategias de investigación, de enjuiciamiento y judiciales de un país, una defensa jurídica adecuada y una protección y ayuda a largo plazo para los testigos y las víctimas. En los casos en que está implicada la Corte Penal Internacional, la UE asiste a la CPI en el cumplimiento de su mandato y fomenta la cooperación con la Corte. Cuando lo considera conveniente, la UE también apoya vías alternativas para hacer justicia (prácticas de mediación o mecanismos basados en la tradición que se ajustan a las normas internacionales) que pueden complementar los procedimientos penales propiamente dichos.

2. **Iniciativas de búsqueda de la verdad:** El derecho a la verdad está contemplado en los instrumentos jurídicos y políticos internacionales²³ y ha sido afirmado tanto por la Corte Interamericana como por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos²⁴, así como por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos²⁵.

²² Para más información véase el Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, acerca de la cuestión de las estrategias de priorización en el enjuiciamiento de violaciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario del 27 de agosto de 2014. A/HRC/27/56.

²³ El «derecho a la verdad» debe leerse en el contexto específico del Protocolo (I) adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (artículos 32 y 33) y, para los Estados que son partes en la Convención, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (artículo 24). El derecho a la verdad ha sido objeto de las resoluciones 9/11 y 12/12 del Consejo de Derechos Humanos. También conviene recordar que puede caracterizarse de forma diferente en algunos sistemas jurídicos un derecho específico a la verdad, como el derecho a saber o el derecho a ser informado o la libertad de información.

²⁴ El-Masri c/ la Antigua República Yugoslava de Macedonia, TEDH, 39630/0913 (2012), Velásquez Rodríguez Case, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Serie C) N.º 4 (1988). Caso Myrna Mack Chang, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Serie C) N.º 101, pp. 274-75 (2003). Bámaca Velásquez Case, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Serie C) N.º 91, 77 (2002). Caso Barrios Altos, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Serie C) N.º 75 (2001).

²⁵ La Comisión Africana (CADHP) infiere un derecho a la verdad como parte de un derecho a una tutela judicial efectiva, véanse los Principios y orientaciones de la Comisión sobre el derecho a un juicio justo y a asistencia jurídica en África, doc. de la Unión Africana DOC/OS(XXX)247; véase asimismo la Resolución de la CADHP 111 (XXXXII) 07: Resolución sobre el derecho de las mujeres y niñas víctimas de violencia sexual a interponer recursos y obtener reparaciones (2007), que reconoce explícitamente el derecho a la verdad.

Las comisiones de la verdad son instrumentos flexibles cuya particularidad es estar centrados en las víctimas, y pueden ser utilizados para una gran variedad de fines, como constituir un registro histórico, pero también establecer un diálogo nacional a través de las audiencias públicas y recomendar diversas reformas. Los procesos de documentación y de búsqueda de la verdad de las comisiones de la verdad, las comisiones de investigación y otras misiones de establecimiento de los hechos pueden ayudar a investigar las violaciones o abusos de los derechos humanos, tanto pasados como presentes, y contribuir así al reconocimiento público de estas violaciones y del sufrimiento de las víctimas²⁶. Más allá de la importancia que reviste para las personas el conocimiento de la verdad, es también imperativo para la sociedad en su conjunto conocer la verdad acerca de las violaciones, incluida la identidad de los autores, las causas, hechos y circunstancias en las que tuvieron lugar dichas violaciones. El deber de los Estados en lo que respecta a preservar los archivos y demás pruebas y facilitar el conocimiento de estas violaciones es crucial para lograr la dimensión social del derecho a la verdad²⁷. Los informes y recomendaciones de las comisiones de la verdad, así como la recopilación y archivado de datos, pueden ser útiles para la labor del fiscal, los programas de reparación y las reformas institucionales. Garantizar el derecho de los ciudadanos, y en particular de las víctimas, a tener acceso a la información y a los documentos públicos es un medio de conquistar la verdad y restablecerla en las instituciones de los países. Las comisiones de la verdad pueden complementar los enjuiciamientos penales, no sustituirlos. Conceder amnistías en relación con delitos graves conforme al Derecho internacional no puede ser una de sus funciones, y en la práctica ha ocurrido rara vez.

Posición de la UE: La UE fomenta las iniciativas de búsqueda de la verdad basadas en el Derecho internacional y las mejores prácticas. La UE respalda una estrecha cooperación entre las comisiones de la verdad, los grupos de víctimas y la sociedad civil, tanto antes como durante los trabajos de la comisión, así como en la aplicación y la fase de seguimiento. La UE anima a los Estados a aplicar las recomendaciones de las comisiones de la verdad y a preservar la memoria tomando medidas como garantizar la seguridad de los archivos y demás pruebas. La UE es consciente de la importancia de mejorar la calidad de la documentación y la labor de investigación para que la formulación de la verdad sea efectiva.

²⁶ E/CN.4/2005/102/Add.1

²⁷ Resolución del CDH 2005/26.

3. **Reparación:** El derecho de las víctimas de violaciones de los derechos humanos a interponer recurso está consagrado en el Derecho internacional²⁸ y ha sido confirmado por los Principios y directrices básicos de la ONU sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones²⁹. Los programas de reparaciones tratan de compensar el daño sufrido por las víctimas a causa de los delitos graves conforme al Derecho internacional proporcionando una serie de beneficios materiales y simbólicos a las víctimas. Pueden incluir medidas como la compensación económica, la rehabilitación (por ej. servicios médicos y psicológicos, apoyo educativo), medidas de reintegración socioeconómica, restitución de la propiedad o compensación por su pérdida, pero también disculpas públicas oficiales, construcción de museos y monumentos y establecimiento de días conmemorativos³⁰. Las recomendaciones de las comisiones de la verdad pueden determinar un marco en el que se inscriban las medidas de reparación o incluir propuestas de medidas. El acceso a las reparaciones debe ser lo más amplio posible con objeto de evitar cualquier tipo de marginalización de las víctimas y respaldar su integración y empoderamiento en la sociedad.

Posición de la UE: La UE fomenta un planteamiento de las medidas de reparación participativo y enfocado a las víctimas con el fin de restaurar la justicia y lograr la plena reintegración y rehabilitación de las víctimas.

²⁸ Artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 14 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y el artículo 75 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

²⁹ Asamblea General de la ONU A/RES/60/147 2005.

³⁰ ONU, Nota orientativa del Secretario General sobre un enfoque de las Naciones Unidas a la justicia de transición:
http://www.unrol.org/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf (inglés).

4. **Reformas institucionales y garantías de no repetición:** En situaciones de conflicto o en estados autoritarios, las instituciones públicas se convierten a menudo en instrumentos de represión e injusticia, y pueden también carecer de capacidad técnica. Una reforma institucional puede, por tanto, ser necesaria con objeto de consolidar el Estado de Derecho y garantizar la responsabilidad efectiva de los poderes públicos para restablecer la confianza, evitar la repetición de las violaciones de los derechos humanos en el futuro y garantizar la protección de los derechos humanos. La reforma institucional debe incluir medidas que fomenten la integridad, la legitimidad, la responsabilidad, garanticen los principios de representación y la capacidad de respuesta de las instituciones públicas, y el refuerzo de la supervisión y el control democrático. La participación, también de la sociedad civil, es esencial en el proceso. Más allá de la reforma institucional, las garantías de no repetición requieren otras medidas como la reforma del sector de la seguridad, el desarme, la desmovilización e integración, la reforma educativa y la reforma constitucional y legislativa. Los mejores resultados se consiguen cuando se complementan las iniciativas descendentes con otras ascendentes, en las que los gobiernos locales, los ciudadanos y la sociedad civil construyen una base sólida para una gobernanza integradora y una democracia local.

Posición de la UE: La UE aplica los principios mencionados anteriormente cuando facilita asistencia para las reformas en el sector de la seguridad y la justicia. La UE resalta la importancia del control civil, la gobernanza y la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad³¹. La UE apoya las iniciativas encaminadas a reforzar el sector judicial con el fin de garantizar su independencia, imparcialidad, disponibilidad y eficacia, así como la modificación o derogación de la legislación nacional que contraviene las normas internacionales. La UE anima a los Estados a que se comprometan a realizar una consulta útil con la sociedad civil durante el proceso de reforma y aún después. La UE, reconociendo el poder de la educación para transformar las sociedades, respalda los programas de educación, así como los programas de formación general sobre los derechos humanos y las normas del derecho penal y humanitario internacional, que extraen enseñanzas de la experiencia propia en los países que han sufrido violaciones y abusos. La UE también alienta a los Estados a acompañar las reformas institucionales de procedimientos de control y de códigos de conducta, en caso necesario y conforme a las normas internacionales sobre derechos humanos. Dichos programas deben ser transparentes, estar basados en criterios claros y ser aplicados por instituciones independientes. Es importante garantizar que las personas que hayan sido condenadas por delitos graves conforme al Derecho internacional no puedan volver a ocupar un cargo público.

Los mecanismos descritos en las secciones anteriores son ejemplos que han surgido en la práctica y no pretenden limitar las vías en que debe ejercerse la justicia transicional. Se requiere un planteamiento flexible para responder de forma efectiva a los desafíos y demandas cambiantes de la justicia transicional.

³¹ *EU Concept for support to Security Sector Reform* (Concepto de la UE para el respaldo a la reforma del sector de la seguridad), 13 de octubre de 2005, 12566/4/05
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012566%202005%20REV%204>
(inglés)

IV. Principios rectores del compromiso de la UE con la justicia transicional

A la hora de desarrollar una estrategia de apoyo a la justicia transicional, **la UE se esforzará por mantener un planteamiento flexible** basado en una **comprensión eficaz de los contextos y necesidades específicos, y en la viabilidad** de los procesos útiles de justicia transicional. Los siguientes principios guiarán el compromiso de la UE en su acción exterior en el ámbito de la justicia transicional.

1. El proceso de justicia transicional debe ser de protagonismo nacional, participativo, consultivo e incluir la divulgación

La justicia transicional sólo puede alcanzar sus objetivos si su proceso de diseño y aplicación son **integradores y de protagonismo nacional y local**, además de respetuosos con las normas internacionales. Es fundamental que el proceso sea iniciado y llevado a cabo por las autoridades gubernamentales y la sociedad civil local.

Una participación activa, libre y útil empodera a todos los titulares de derechos para articular sus necesidades y expectativas. Identificar a las partes implicadas relevantes al inicio de una estrategia de justicia transicional es esencial para comprender y considerar sus necesidades y demandas específicas.

El reconocimiento público es crucial en cualquier proceso de justicia transicional. Actividades de divulgación como la consulta pública, el compromiso de los medios y la divulgación de información deben por tanto informar al público de la finalidad y el diseño de los mecanismos de justicia transicional, estar orientados hacia la comprensión de los puntos de vista y expectativas de la comunidad y ser adaptados en consecuencia con objeto de evitar o corregir las malas interpretaciones y gestionar las expectativas. Estas actividades de divulgación no deben limitarse a las principales ciudades sino incluir a todas las comunidades afectadas.

*La UE respalda el diálogo y la **implicación constructiva de las víctimas, la sociedad civil y otros actores pertinentes** en el diseño y aplicación de los mecanismos de justicia transicional, en particular a través de las **actividades de comunicación y divulgación apropiadas.***

2. Aplicar un planteamiento adaptado al contexto

No existe un planteamiento aplicable a todas las situaciones en justicia transicional: cualquier planteamiento debe basarse en las necesidades y objetivos del contexto y del país en cuestión. Si bien existen diferentes herramientas de análisis como el análisis de conflictos³², o la evaluación de necesidades y marcos transicionales después de un conflicto para identificar factores específicos, es necesario un análisis de la situación desde una perspectiva de justicia transicional para disponer de una comprensión global de las cuestiones en el contexto particular. Esto incluye una evaluación de la naturaleza, función y consecuencias de las violaciones o abusos sobre las poblaciones afectadas sin discriminación alguna, y la **identificación de las necesidades de los respectivos grupos de víctimas**. La dimensión internacional de los conflictos locales, por ej. la implicación de gobiernos o empresas extranjeros, debe incluirse entre los factores del análisis.

En los contextos en que no hay una verdadera voluntad política de cambio mediante procesos útiles de justicia transicional, las iniciativas informales desarrolladas y aplicadas a nivel de base pueden impulsar el programa de trabajo de justicia transicional y combatir la impunidad. Las estrategias informales también pueden funcionar en paralelo a los mecanismos formales con objeto de **reforzar el impacto en la política y en la sociedad de estos** mecanismos.

El tipo de compromiso de la UE y su nivel, así como los instrumentos que han de utilizarse para apoyar la justicia transicional deben ajustarse a este principio y determinarse de acuerdo con el contexto, basándose en un análisis y una consulta pormenorizados.

³² Sobre el análisis de conflictos y la nota orientativa de la Comisión sobre el uso del análisis de conflictos en apoyo a la acción exterior de la UE, véase: <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-fragility/document/guidance-note-conflict-analysis-support-eu-external-action> (inglés).

3. Abordar la justicia transicional de manera global teniendo debidamente en cuenta el calendario

Las medidas de justicia transicional no deben verse de forma aislada o en competencia entre sí sino más bien **reforzándose mutuamente**. Es deseable un **compromiso inicial rápido** en los procesos de justicia transicional ya que envía una señal contra la impunidad y prepara el camino para la justicia y el Estado de Derecho.

Cada elemento de justicia transicional desempeña un papel importante y no puede ser sustituido por otro (por ej. la comisión de la verdad, las reparaciones y las reformas institucionales no pueden sustituir al enjuiciamiento penal). De hecho, cada uno de estos mecanismos aumenta su eficacia en combinación con otros. Por tanto, un **planteamiento global** requiere una estrategia coherente en la que cada elemento de una estrategia de justicia transicional reconozca la necesidad de otras iniciativas y les deje hueco. No obstante, la experiencia muestra que no es necesario aplicar simultáneamente todos los componentes posibles de una estrategia de justicia transicional.

Resulta esencial establecer plazos realistas que tengan en cuenta el contexto particular y proponer medidas pertinentes de justicia transicional a la vista de un **entorno viable** (seguridad, condiciones políticas, sociales y económicas, capacidades de las estructuras existentes o la posición de la sociedad civil).

Incluso durante un conflicto, pueden iniciarse procesos de justicia transicional mediante la documentación de las violaciones y abusos, proyectos de diálogo y la creación de sistemas de gobierno local integradores.

*Dado que no es posible predecir la dinámica de un proceso de transición, las actividades de la UE de apoyo a la justicia transicional deben tener en cuenta los acontecimientos actuales sin perder de vista un marco temporal más amplio ni que el proceso de justicia transicional **requiere un planteamiento global**.*

4. Cumplimiento de las normas internacionales

Del mismo modo que la acción exterior de la UE se guía por los principios de democracia, Estado de derecho, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, respeto por la dignidad y respeto por los principios de la Carta de la ONU y el Derecho internacional, la UE apoya los procesos de justicia transicional que **se ajustan a las normas internacionales**.

La **cuestión de la permisibilidad de las amnistías**³³ surge a menudo durante la negociación de los acuerdos de paz y en otros procesos de transición. Con arreglo al derecho humanitario internacional, los Estados pueden conceder amnistías aplicadas a delitos como la rebelión, la sedición o la traición a personas que hayan participado en un conflicto armado sin carácter internacional. Los Estados también pueden conceder a los rebeldes amnistías aplicadas a actos de guerra legítimos (como el asesinato de miembros de las fuerzas armadas de la oposición)³⁴. Esta disposición tiene por objeto alentar a la reconciliación mediante la liberación de los que han sido detenidos o condenados por el simple hecho de haber participado en las hostilidades. No obstante, no incluye la amnistía para aquellos que han cometido delitos internacionales graves³⁵.

³³ La amnistía puede describirse como una medida legal que tiene por efecto:
a) excluir prospectivamente el enjuiciamiento penal y, en algunos casos, las acciones civiles contra determinadas personas o categorías de personas con respecto a una conducta delictiva específica cometida antes de decretarse la amnistía o
b) anular retroactivamente la responsabilidad jurídica previamente establecida.

³⁴ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977, art. 6.5.

³⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), «Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto - Amnistías», 2009, p. 16.

Una serie de tratados internacionales de derechos humanos y de derecho humanitario ampliamente ratificados³⁶ obligan explícitamente a los Estados parte a garantizar la investigación de delitos específicos y el enjuiciamiento de sus autores, bien mediante la incoación de procedimientos penales contra los supuestos autores en sus propios tribunales, bien remitiendo los sospechosos a otra jurisdicción adecuada para su enjuiciamiento. De acuerdo con ello, cualquier amnistía que impida la persecución de un delito sujeto a este tipo de obligación es incompatible con las obligaciones de los Estados en virtud del tratado en cuestión. Las amnistías aplicables a violaciones manifiestas de los derechos humanos y a violaciones graves del derecho humanitario pueden incumplir también las obligaciones de los Estados de castigar estos delitos con arreglo al derecho internacional consuetudinario. Además, las amnistías que permite el derecho internacional deben ser también compatibles con derechos humanos como el derecho a una tutela judicial efectiva o a la verdad.

Las amnistías que eximen del enjuiciamiento a los responsables de delitos graves conforme al derecho internacional con la esperanza de consolidar la paz a menudo han fracasado y probablemente hayan alentado a sus beneficiarios a perpetrar más delitos y socavado la confianza en el sistema de justicia penal. Inversamente, se han alcanzado acuerdos de paz sin contemplar amnistías aplicables a las violaciones manifiestas de los derechos humanos o del derecho humanitario internacional en situaciones en las que la amnistía se consideraba una condición necesaria para la paz y en las que muchos temían que las acusaciones tuvieran el efecto de prolongar el conflicto. Al oponerse a las amnistías que establecen la impunidad para los delitos graves conforme al derecho internacional, esta medida trata de salvaguardar un espacio para la justicia incluso cuando las condiciones del enjuiciamiento no están aún claramente establecidas.

³⁶ Las amnistías que eximen del enjuiciamiento a individuos que pueden ser jurídicamente responsables de crímenes de guerra, genocidio, crímenes contra la humanidad y otras violaciones manifiestas de los derechos humanos o violaciones graves del derecho humanitario internacional no son compatibles con las obligaciones de los Estados parte conforme a varias fuentes de Derecho internacional:

- una amnistía aplicada al delito de genocidio violaría la Convención relativa al genocidio;
- una amnistía aplicada a los crímenes contra la humanidad sería incompatible con las obligaciones de los Estados con arreglo a varios tratados;
- las amnistías que impiden la persecución de crímenes de guerra, cometidos durante conflictos armados internacionales o sin carácter internacional, son incompatibles con las obligaciones de los Estados en virtud de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos de 1977 ampliamente ratificados;
- una amnistía aplicada al delito de tortura violaría las obligaciones de los Estados parte con arreglo a la Convención contra la Tortura y a otros tratados ampliamente ratificados.

*La UE cree firmemente en el principio de que **no puede haber paz duradera sin justicia**. Por consiguiente, la UE **apoya la política que practican las Naciones Unidas** de oposición a las amnistías aplicadas a los crímenes de guerra, a los crímenes contra la humanidad, el genocidio o las violaciones manifiestas de los derechos humanos, también en el contexto de negociaciones de paz³⁷.*

5. Aplicar a la justicia transicional un planteamiento basado en los derechos

Desde mayo de 2014, la **Unión Europea ha incrementado sus esfuerzos por garantizar una aplicación efectiva de un planteamiento basado en los derechos en todos los sectores de la cooperación para el desarrollo de la UE**, con la adopción de un «Manual» denominado «Un planteamiento basado en los derechos, que englobe todos los derechos humanos, para la cooperación de la UE al desarrollo»³⁸ y la consiguiente adopción de unas Conclusiones del Consejo al respecto³⁹.

Un planteamiento basado en los derechos considera los principios y normas de derechos humanos como medios y fines de la cooperación para el desarrollo. Cambia el planteamiento analítico e integra el logro y el cumplimiento de los derechos humanos en el diseño, aplicación, control y evaluación de todas las políticas y programas de desarrollo.

La UE alienta los procesos de justicia transicional basados en los derechos. La UE considera que la implantación de unos planteamientos basados en los derechos apuntalará y reforzará la eficacia de su apoyo a los procesos de justicia transicional. En particular, la UE aplicará en sus nuevas actividades de apoyo a la justicia transicional los cinco principios básicos de los planteamientos basados en los derechos: i) legalidad, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, ii) participación, iii) no discriminación, iv) responsabilidad y v) transparencia.

³⁷ OACDH, Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto - Amnistías, 2009, HR/PUB/09/1, disponible en: www.ohchr.org/Documents/Publications/Amnesties_sp.pdf.

³⁸ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre un «Manual» denominado «Un planteamiento basado en los derechos, que englobe todos los derechos humanos, para la cooperación de la UE al desarrollo» SWD (2014) 152 (inglés).

³⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/142682.pdf.

6. Alentar un planteamiento centrado en las víctimas

Un planteamiento centrado en las víctimas requiere una implicación inicial rápida y una participación activa de las víctimas y de las comunidades afectadas, incluidos los diversos grupos o minorías étnicos, raciales, religiosos o de otra índole. Las víctimas deben tener un derecho a la justicia que supere el perseguido a través de los procedimientos penales. Debe darse prioridad a los intereses y necesidades específicos de las víctimas más vulnerables en la mayor medida posible. La consideración del derecho de las víctimas puede verse limitada por la dificultad de vencer los obstáculos a una participación útil, encontrar los propios representantes adecuados y definir el carácter de víctima cuando está difuminada la frontera entre víctimas y criminales.

La UE respalda los esfuerzos de divulgación nacional que ayuden a facilitar una participación activa de las víctimas en el proceso y a identificar sus necesidades y perspectivas llevados a cabo de modo que tengan en cuenta las expectativas de las víctimas.

*La UE anima a los Estados a adoptar un planteamiento de justicia transicional centrado en las víctimas, que las sitúe en el centro del debate, y respalda medidas que garanticen **la participación, la seguridad y la reintegración** activas de las víctimas.*

7. Integrar la perspectiva de género

Las desigualdades preexistentes debidas al género dan idea tanto de la naturaleza de los delitos cometidos como de las consecuencias de estas infracciones. Entre las experiencias de las víctimas del conflicto se incluye la violencia sexual, pero también una gran variedad de violaciones de los derechos humanos y socioeconómicos, así como repercusiones diferenciadas para cada sexo de las desapariciones forzosas, la tortura, la pérdida de los miembros de la familia y otros delitos o abusos. Es fundamental que los mecanismos de justicia transicional reconozcan todos los tipos de delitos que sufren las mujeres y las niñas durante los conflictos y les den respuesta, así como las distintas necesidades de las mujeres en relación con el acceso y el aprovechamiento de los procesos de justicia transicional. En este sentido, es preciso integrar transversalmente el género en todos los mecanismos y procesos de justicia transicional, desde su diseño hasta la aplicación de recomendaciones. Con la adopción del **«Planteamiento global para la aplicación por la UE de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la mujer, la paz y la seguridad»**, de 2008, y otras resoluciones relacionadas,⁴⁰ la UE ha destacado su compromiso de «impulsar la participación de las mujeres y su acceso a la justicia, incluidos los mecanismos de justicia transicional», en apoyo del refuerzo y la reforma del sector de la justicia y la construcción de capacidades para el enjuiciamiento de los delitos contra las niñas y las mujeres, y la protección de testigos⁴¹. La UE, por tanto, velará por que sus esfuerzos contribuyan a mejorar el acceso de las mujeres y las niñas a la justicia y su capacidad para obtener reparación. Las «Directrices de la UE sobre la violencia contra las mujeres y la lucha contra toda forma de discriminación hacia ellas» proporcionan un marco político útil para la UE en este sentido. El documento de trabajo conjunto Comisión-SEAE titulado «Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres: transformar la vida de mujeres y niñas a través de las relaciones exteriores de la UE (2016-2020)» es un llamamiento a las delegaciones de la UE para que concentran sus esfuerzos en la integridad física y psicológica de mujeres y niñas. Poner fin a la violencia sexual y a la violencia de género en las situaciones de conflicto y posteriores al conflicto es una materia prioritaria para la UE, en la que la justicia transicional tiene una importante misión que cumplir consiguiendo la responsabilización de los autores, impidiendo nuevas violencias y respaldando a los supervivientes para que superen dichas violencias.

⁴⁰ Resoluciones del Consejo de Seguridad las Naciones Unidas 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2122 (2013)

⁴¹ SEC (2008)/15671/1/08

*La UE anima a invertir en una justicia transicional que tenga en cuenta la perspectiva de género, que aborde toda la gama de violaciones y abusos de derechos durante los conflictos y que dé respuesta a las distintas vulnerabilidades y necesidades, y a centrarse en ella. La UE respalda la oferta de **formación** en el marco de los sistemas judicial y de seguridad sobre género y conflictos, incluido el programa mujeres, paz y seguridad; la UE también respalda el **liderazgo** de las mujeres y el papel que desempeñan en la resolución de conflictos y la consolidación de la paz. La UE reconoce la importancia del papel que pueden desempeñar los defensores de los derechos humanos de las mujeres para asegurar que las mujeres y sus problemas tengan representación en los procesos de justicia transicional.*

8. Adoptar un planteamiento que tenga en cuenta la condición de menor

Los menores pueden verse afectados por los conflictos de muy distintas maneras. Se cometen delitos contra los menores, y no solo con su alistamiento, reclutamiento y la utilización de su participación en hostilidades. Durante los conflictos, los centros escolares sirven a menudo de diana, resultan destruidos o los utilizan las fuerzas combatientes. Pero los menores también pueden verse afectados por la pérdida de sus familiares o su imposibilidad de acceder a los servicios básicos, como la sanidad y la educación. En algunos casos, **los menores pueden ser simultáneamente víctimas, supervivientes, testigos y autores de delitos**. Por ello, los menores son parte importante de los procesos de justicia transicional; son protagonistas de una visión única de lo ocurrido y un componente fundamental para la construcción de un futuro más pacífico. Si no se deja participar a los menores en estos procesos se estará incumpliendo la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño, que garantiza el derecho de los niños a la vida, la supervivencia y el desarrollo, así como el derecho a manifestar libremente sus opiniones en todas las materias que les afecten. La Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño⁴², las Directrices de la UE sobre derechos de los menores y sobre los niños y los conflictos armados (2008)⁴³, incluida su estrategia de aplicación de las directrices (2010)⁴⁴, y el Manual UE-UNICEF de los Derechos del Niño: Integración de los derechos del niño en la cooperación para el desarrollo (2014) dan orientaciones en relación con un planteamiento que tiene en cuenta la condición del menor.

⁴² COM(2011) 60 final

⁴³ http://eeas.europa.eu/human_rights/guidelines/index_en.htm

⁴⁴ Consejo de la Unión Europea (2010) 2010 Revisión de la estrategia de aplicación de las directrices de la UE sobre los niños en los conflictos armados.

La UE respalda las medidas que protejan y faciliten el acceso de los menores a la justicia y su participación en los trabajos de los mecanismos de justicia transicional de manera que contribuyan a la recuperación de los niños y a su reintegración a largo plazo, y a que se respete el principio del interés superior del menor como figura en la Convención de la ONU sobre los derechos del niño.

La UE impulsa medidas que tengan en cuenta las necesidades especiales tanto de las víctimas como de los autores de delitos menores de edad, incluso mediante la previsión de **asistencia física y psicológica, el acceso a una educación** y una formación profesional de calidad.

9. Situar la justicia transicional en el marco del paradigma del nexo seguridad-desarrollo

Puesto que los mecanismos de justicia transicional pueden contribuir de manera significativa a iniciar una recuperación posterior al conflicto y a evitar que surjan nuevos ciclos de violencia, la UE reconoce los **vínculos entre el Estado de Derecho, la consolidación de la paz, el desarrollo y la justicia transicional**. En este contexto, el principal objetivo de la UE es ayudar a los gobiernos asociados a facilitar a sus ciudadanos unos servicios de justicia y seguridad eficaces, legítimos y responsables, en coherencia con las normas democráticas, con los valores del Estado de Derecho, los principios de buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos. Por tanto, la UE respalda los procesos de justicia transicional orientados hacia el futuro, que tengan el objetivo de transformar la sociedad detectando las causas primarias de los conflictos y la violencia y haciéndoles frente, causas que pueden residir en la discriminación, la marginación o la violación de los derechos sociales, económicos y culturales. El respaldo de la UE a los mecanismos y procesos de justicia transicional se basa en los artículos 208 y 212 del TFUE. Por tanto la justicia transicional se considera **parte integrante de la asistencia exterior de la UE**.

*Puesto que el éxito de la concepción y la aplicación de los procesos de justicia transicional está vinculado a la seguridad, la paz y la estabilidad y el desarrollo sostenible, el apoyo de la UE a los procesos de justicia transicional debería enmarcarse en una **estrategia de cooperación para el desarrollo continua y a largo plazo**.*

V. Medidas para aplicar el marco de la UE de apoyo a la justicia transicional

La UE cuenta con una extensa gama de instrumentos políticos y financieros a su disposición para promover y respaldar las actividades de justicia transicional. Los procesos impulsados localmente se promoverán y facilitarán mediante una combinación adecuada de instrumentos de la UE que se adapte al contexto específico de cada país. Las siguientes acciones deben reforzar la participación de la UE en la justicia transicional y hacerla más coherente y eficaz.

1. Concepción de una respuesta adecuada de la UE basada en un análisis y una evaluación pormenorizados del contexto específico

El apoyo de la UE a la justicia transicional en un país asociado debe comenzar con una comprensión de la situación y de los retos derivados de los procesos de justicia transicional, utilizando toda la información disponible, incluidos el Sistema de Alerta Rápida de conflictos de la UE, las estrategias locales de derechos humanos del país y la información recopilada por la sociedad civil. Los análisis deben basarse en la vigilancia y los informes de las misiones de la UE sobre el terreno (delegaciones de la UE, misiones y operaciones PCSD, representantes especiales de la UE y embajadas de los Estados miembros), así como en los informes de los organismos regionales e internacionales de derechos humanos, y determinar la manera en que la UE puede respaldar la justicia transicional teniendo en cuenta los recursos existentes de la UE y la actuación en el país o región correspondiente. Este análisis debe mejorarse mediante una mejor coordinación y puesta en común de la información entre las sedes centrales de la UE, las misiones de la UE sobre el terreno y los Estados miembros. Debe prestarse atención a los retos que supone el respaldo a los procesos o mecanismos de justicia transicional cuando a escala nacional existe una voluntad política limitada de apoyo a su aplicación. La UE debe garantizar que no se utilice su apoyo para legitimar un proceso que no responde de manera adecuada a los derechos y necesidades de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos en un contexto determinado. Basándose en este análisis, la UE debe desarrollar su apoyo a la justicia transicional en situaciones específicas de manera flexible, aplicando los cuatro elementos mencionados anteriormente e impulsando la implicación local. Las delegaciones de la UE deben ayudar a mejorar la coherencia de las acciones de la Unión, los Estados miembros y las organizaciones internacionales en el país.

Acciones:

- El SEAE y los servicios de la Comisión facilitarán un planteamiento inclusivo y holístico de la justicia transicional, haciéndose cargo de la coordinación entre todas las instituciones y servicios pertinentes de la UE y de los Estados miembros.
- Las misiones de la UE deben determinar de manera oportuna la necesidad de una actividad de apoyo a la justicia transicional por parte de la UE adecuada para el contexto sobre el terreno, en estrecha consulta con el gobierno, la sociedad civil y otros interesados. Esto incluirá un análisis general de los retos que implica respaldar los mecanismos de justicia civil cuando haya una voluntad política limitada de apoyo a su aplicación.
- El SEAE debe garantizar que todos los actores correspondientes de la UE reciban información y participen en el análisis de los procesos de justicia transicional y en la determinación del apoyo de la UE a la justicia transicional.
- La UE debe identificar y utilizar la combinación adecuada de instrumentos para dar respuesta a los aspectos de justicia transicional en el país.
- Las misiones de la UE en los países correspondientes vigilarán los procesos y actividades de justicia transicional como parte de su tarea de vigilancia y elaboración de informes periódicos sobre los derechos humanos. Cuando corresponda, la justicia transicional deberá formar parte de las estrategias de derechos humanos del país.
- Las misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa insistirán en sus informes anuales en su apoyo a los procesos de justicia transicional y en el logro de sus objetivos.
- En su caso, los informes de las misiones de la UE deberán ser adoptados en los grupos del Consejo o en el Comité Político y de Seguridad (CPS) correspondientes con el fin de definir la respuesta adecuada.

2. Integración de la justicia transicional en la respuesta a las crisis y la consolidación de la paz

La justicia transicional contribuye a los objetivos de consolidación de la paz, mejora de las relaciones entre el Estado y la sociedad y establecimiento del Estado de Derecho. Los principios rectores destacados en la sección IV, por tanto, deben relacionarse con las intervenciones de la UE en respuesta a las crisis y situarse en un contexto más amplio de mayores vínculos entre la justicia transicional y la consolidación de la paz.

La asistencia en virtud del componente de respuesta ante las crisis del Instrumento en pro de la estabilidad y la paz sigue constituyendo una base para seguir desarrollando el apoyo a los tribunales penales internacionales y a los tribunales nacionales ad hoc, a las comisiones de verdad y reconciliación y a los mecanismos para la resolución jurídica de las demandas en materia de derechos humanos y reivindicación y declaración de derechos de propiedad establecidos de conformidad con la normativa internacional en materia de derechos humanos y Estado de Derecho.⁴⁵ Además, en virtud del componente sobre prevención de conflictos, consolidación de la paz y preparación para las crisis, se presenta una oportunidad de desarrollar una capacidad general de los interesados pertinentes en justicia transicional en materia de mediación, diálogo y reconciliación, de las misiones de estabilización civil y de las actividades de recuperación posteriores a los conflictos.⁴⁶

Las misiones de la UE también tienen en cuenta elementos de justicia transicional en sus tareas de vigilancia y apoyo a la consolidación de las instituciones democráticas, así como en la reforma de los sectores de la seguridad y la justicia. Por ejemplo, promover mecanismos de investigación del personal de seguridad y justicia, respaldar las capacidades nacionales para investigar y enjuiciar delitos internacionales graves y, en su caso, respaldar la investigación, el enjuiciamiento y otras tareas pertinentes por parte de la CPI.

⁴⁵ Art. 3.2 del Reglamento (UE) n.º 230/2014, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz (DO L 77 de 15.3.2014, p. 1).

⁴⁶ Art. 4.1 letras b), c) y d) *ibid.*

Los mandatos de los representantes especiales de la UE incluyen, cuando procede, el apoyo a los procesos de estabilización y reconciliación, la contribución a iniciativas que conduzcan a la resolución de conflictos y a la negociación y a la aplicación de acuerdos de alto el fuego, así como la facilitación y el mantenimiento de contactos estrechos con todas las partes. En este marco, la promoción y el apoyo de la justicia transicional, en su caso, deben constituir una parte explícita de los mandatos de los representantes especiales.

Acciones:

- La UE debe garantizar que se determinan los catalizadores para los procesos de justicia transicional (como los actores estatales, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de víctimas y los partidos políticos) en las intervenciones posteriores a los conflictos mediante instrumentos que tengan una perspectiva de justicia transicional específica, y que faciliten un punto de entrada para la conceptualización, la negociación y la financiación de una estrategia de recuperación y desarrollo en contextos frágiles posteriores a un conflicto. La implicación nacional y local es fundamental para garantizar el éxito de los procesos de justicia transicional.
- Basándose en el análisis de la situación en un país asociado, el SEAE, los servicios de la Comisión y las misiones de la UE tratarán de garantizar que la justicia transicional sea un componente fundamental en los procesos de cualquier negociación de paz que cuente con el apoyo de la UE. En su caso, la UE suscitará las cuestiones de justicia transicional y respeto de los principios rectores establecidos en la sección IV en los contactos y diálogos políticos con los países asociados, incluyendo tanto al gobierno como a la oposición.
- Los procesos de planificación de cada misión y operación PCSD evaluarán la manera en que la misión u operación puede apoyar los procesos de justicia transicional y, en particular, de qué manera puede contribuir a la lucha contra la impunidad y respaldar las reformas institucionales.
- En su caso, el mandato de los representantes especiales incluirá el apoyo y la promoción de las tareas de justicia transicional.

3. Vinculación de la justicia transicional con la cooperación para el desarrollo

La reforma de la justicia es una de las garantías de no repetición (véase punto 4 anterior) y es igualmente un importante componente de las actividades de la cooperación para el desarrollo. Se entiende que los procesos de reforma de la justicia incluyen, entre otras cosas, las reformas constitucionales, legislativas, de los sistemas de justicia formales e informales, así como reformas del sector de la seguridad. Se asigna una cantidad considerable de fondos de desarrollo al refuerzo del Estado de Derecho y al apoyo a los sistemas de justicia nacionales de terceros países, incluso en situaciones posteriores a los conflictos y de transición. Dada la responsabilidad primordial de los Estados de investigar los delitos internacionales graves, la UE se ha comprometido especialmente a fomentar y contribuir a reforzar la capacidad de los sistemas judiciales nacionales para investigar y enjuiciar dichos delitos.⁴⁷

⁴⁷ Documento conjunto de trabajo sobre el principio de complementariedad, SWD (2013) 26 final (Cf. http://eeas.europa.eu/human_rights/icc/docs/joint_staff_en.pdf).

La Unión Europea facilita apoyo financiero a los mecanismos de justicia transicional mediante sus instrumentos geográficos (Instrumento Europeo de Vecindad, Fondo Europeo de Desarrollo, Instrumento de Cooperación al Desarrollo⁴⁸) y temáticos de financiación, en particular el Instrumento en pro de la estabilidad y la paz⁴⁹, y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)⁵⁰. Por ejemplo, el apoyo bilateral de la UE en virtud del Instrumento Europeo de Vecindad tiene por objetivo los derechos humanos y el Estado de Derecho, incluida la reforma de la justicia, de la administración pública y del sector de la seguridad.⁵¹ También en virtud de los programas geográficos del Instrumento De Cooperación al Desarrollo y del Fondo Europeo de Desarrollo, la UE respalda el refuerzo del Estado de Derecho y la capacidad de independencia del sistema judicial y de los sistemas de protección, y que se garantice un acceso a la justicia sin obstáculos y en igualdad de condiciones para todos.⁵² En virtud del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, la asistencia de la UE se centra en las organizaciones de la sociedad civil que apoyan y promueven la justicia transicional, así como a la CPI, los tribunales penales internacionales ad hoc y los procesos de justicia transicional y los mecanismos de verdad y reconciliación.⁵³

⁴⁸ Reglamento (UE) n.º 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la cooperación al desarrollo para el período 2014-2020 (DO L 77 de 15.3.2014, p. 44) y Reglamento (UE) n.º 232/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad (DO L 77 de 15.3.2014, p. 27).

⁴⁹ Conocido anteriormente como Instrumento de Estabilidad. Véase la sección 2.

⁵⁰ Reglamento (UE) n.º 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial.

⁵¹ Art. 2 .2, letra a) y anexo II del Reglamento (UE) n.º 232/2014.

⁵² Anexo I del Reglamento (UE) n.º 232/2014 y Acuerdo de Cotonú, art. 8, 9, 33, y 96 y siguientes.

⁵³ Art. 2.1.a) del Reglamento (UE) n.º 235/2014.

Acciones:

- Cuando corresponda y sea adecuado, el SEAE, los servicios de la Comisión y los Estados miembros deben garantizar que a la hora de programar y ejecutar los programas nacionales y regionales de ayuda para el desarrollo se incluya el apoyo a los procesos de justicia transicional. El apoyo de la UE a los procesos de justicia transicional en virtud de los instrumentos temáticos es complementario al que se facilita en virtud de los instrumentos geográficos. La programación de la UE se planifica y ejecuta para tener en cuenta la necesidad de enmarcar el carácter a largo plazo de los procesos de justicia transicional en el marco de las estrategias de cooperación para el desarrollo a largo plazo y lograr la continuidad del apoyo de la UE en virtud de dichos instrumentos.
- El SEAE, los servicios de la Comisión, los Estados miembros y las misiones de la UE ponen en común información sobre financiación de proyectos en países asociados en materia de justicia transicional para permitir una mejor coordinación y un uso eficaz de los recursos.

4. Cooperación con los actores internacionales, la sociedad civil y en el marco de los foros multilaterales

El apoyo de la UE a la justicia transicional debe relacionarse y coordinarse con las actuaciones, recursos y conocimientos expertos de otros actores internacionales y regionales, en particular a nivel de la ONU. Por otra parte, la UE debe cooperar estrechamente con la sociedad civil y facilitar apoyo a la misma en el diseño y ejecución de las estrategias de justicia transicional, al ser su cometido fundamental para la responsabilidad nacional en los procesos de justicia transicional.

Acciones:

- Las misiones de la UE garantizarán una estrecha coordinación y consulta con la ONU y otras organizaciones internacionales y regionales sobre el terreno, así como con la sociedad civil internacional y local.
- El análisis previo a la participación de la UE en la justicia transicional incluirá contribuciones procedentes de la sociedad civil y de los actores internacionales.
- La UE continuará cooperando con la ONU, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y con las organizaciones regionales.
- Los Estados miembros llamarán la atención, según convenga, sobre la libertad de expresión en el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Se observará, y en su caso se apoyará, la aplicación de las recomendaciones aceptadas por el Estado examinado.

5. Intercambio de información y buenas prácticas

La aplicación del marco de la UE de apoyo a la justicia transicional contará con el apoyo de una red informal de justicia transicional que contribuirá a aumentar la coordinación interinstitucional, junto con los intercambios en el Grupo del Consejo sobre derechos humanos (COHOM), para promover un planteamiento coherente de la justicia transicional y facilitar el intercambio de información y buenas prácticas entre los distintos interesados implicados.

Acciones:

- La red informal estará compuesta de personal que trabaje en el ámbito de la justicia transicional en el SEAE y los servicios de la Comisión. Se reunirá periódicamente y consultará con los representantes de la ONU (en particular) y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición y otras organizaciones internacionales y regionales, así como con organizaciones de la sociedad civil.
- La red tratará y reunirá información, en particular sobre la experiencia adquirida, las mejores prácticas y los indicadores utilizados para evaluar los resultados logrados por la UE en apoyo de los procesos de justicia transicional. Pueden consultar la red las divisiones y las delegaciones geográficas en relación con las situaciones de justicia transicional a las que se enfrenten.
- Junto con las misiones de la UE, la red trabajará en el desarrollo de orientaciones prácticas sobre determinados aspectos de la justicia transicional para facilitar los trabajos sobre el terreno.
- El COHOM también realizará intercambios periódicos sobre justicia transicional y consultará a la ONU y otras organizaciones regionales, así como a grupos de la sociedad civil que trabajen en aspectos de justicia transicional.

6. Formación

Para adoptar un planteamiento más global y holístico en relación con la justicia transicional, cabría desarrollar una formación específica para ampliar los conocimientos expertos sobre la justicia transicional en todas las instituciones de la UE y las misiones sobre el terreno.

Acciones:

- La formación en materia de justicia transicional se ofrecerá al SEAE, a los servicios de la Comisión y al personal de los Estados miembros que trabajen en los países afectados o en relación con ellos y, en su caso, también a los equipos de los representantes especiales y a los miembros de las operaciones y misiones de la PCSD.
- Conviene invitar a los Estados miembros a que pongan en común sus manuales de formación, sus experiencias y las enseñanzas adquiridas durante dicha formación.

7. Justicia transicional y política de ampliación de la UE

La UE considera que la justicia transicional es una de las prioridades para los países candidatos y posibles candidatos. Los criterios de Copenhague incluyen estos asuntos a través del respeto de los derechos fundamentales y el Estado de Derecho, y todos los países que deseen adherirse a la Unión deben demostrar un compromiso creíble en la promoción de dichos principios, dando respuesta a todos los aspectos pertinentes cuando persistan los obstáculos al logro de la justicia.

Acciones:

- El SEAE y los servicios de la Comisión, en coordinación con los Estados miembros, vigilan y ofrecen orientaciones sobre aspectos relacionados con la justicia transicional mediante el diálogo político de preadhesión y los informes anuales de situación. Esos temas deberán plantearse en una fase temprana de las conversaciones de adhesión (Criterios políticos y Capítulo 23), a fin de disponer de tiempo suficiente para hacer progresos concretos. Cabría prestar particular atención a la lucha contra la impunidad en los casos de crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio, garantizando que se respeten los derechos de todas las víctimas, con una referencia específica a los refugiados y desplazados internos, y en última instancia garantizar que no puedan repetirse los conflictos del pasado.
- La UE asiste a estos países para hacer frente a estos problemas mediante un apoyo global técnico y financiero (instrumento de asistencia a la preadhesión II). Se presta una ayuda específica para garantizar el refuerzo de las ONG y la sociedad civil comprometida en la búsqueda de la verdad y la promoción de la reconciliación.

VI. Informes, control y evaluación

Las misiones de la UE informarán sobre la aplicación a través de los informes de la estrategia de aplicación de los derechos humanos por país y los informes periódicos de las misiones de la PCSD.

En Bruselas, se realizará un ejercicio anual de información plasmado en el informe anual de la UE sobre derechos humanos y democracia, el informe anual de la UE sobre desarrollo y políticas de asistencia exterior y su aplicación y el informe anual general sobre las actividades de formación relativas a la PCSD y relacionadas con la PCSD, así como en el informe anual de la UE sobre los principales aspectos y las opciones básicas de la PESC.

El apoyo de la UE a la justicia transicional se evaluará periódicamente entre otros en los grupos del Consejo y en la evaluación de proyectos.
