

INFORME DE INVESTIGACIÓN

Medición de resultados y seguimiento de la marcha de los procesos de justicia transicional

Enero de 2021



Knowledge
Management
Fund

Knowledge
Platform
Security &
Rule of Law

ICTJ

Justicia
Verdad
Dignidad

Imagen de la portada: Víctimas del conflicto colombiano participan en un proyecto de reconciliación con exguerrilleros de las FARC en Granada, Antioquia, el 23 de septiembre de 2017. (Joaquín Sarmiento/AFP vía Getty Images)

INFORME DE INVESTIGACIÓN

Medición de resultados y seguimiento de la marcha de los procesos de justicia transicional

Mateo Porciúncula

Enero de 2021

Acerca del autor

Mateo Porciúncula es el especialista principal del ICTJ en materia de diseño, seguimiento y evaluación, además de un profesional e investigador en el área del desarrollo. Desde 2007 trabaja en el campo del desarrollo y tiene experiencia en la mayoría de los aspectos relacionados con la asistencia para el desarrollo, especialmente en el trabajo de seguimiento y evaluación. Antes de unirse al ICTJ, trabajó como consultor para varias agencias internacionales de desarrollo y fue funcionario público del Gobierno uruguayo. Mateo tiene una maestría en Evaluación y Gestión del Desarrollo otorgada por el Instituto de Políticas de Desarrollo de la Universidad de Amberes y una licenciatura en Ciencias Políticas otorgada por la Universidad de la República del Uruguay.

Agradecimientos

El autor agradece al Dr. Salif Nimaga, quien leyó un borrador inicial del presente informe y realizó aportes críticos al trabajo. Dentro del ICTJ, el autor desea reconocer y agradecer a Fernando Travesí y Roger Duthie, quienes realizaron notables contribuciones. Muchas gracias también a los profesionales y colegas que ofrecieron su tiempo con generosidad para ser entrevistados en el marco de la investigación. Por último, el autor agradece al Knowledge Management Fund por su generoso apoyo a esta publicación.

Sobre el ICTJ

El Centro Internacional para la Justicia Transicional trabaja en sociedades de todo el mundo afrontando las causas y abordando las consecuencias de violaciones masivas de derechos humanos. Reafirmamos la dignidad de las víctimas, luchamos contra la impunidad y promovemos instituciones responsables en aquellas sociedades que emergen de regímenes represivos o de conflicto armado, así como también en democracias consolidadas que aún no han resuelto injusticias históricas o abusos sistemáticos. ICTJ concibe un mundo en el que las sociedades rompan los ciclos de violaciones masivas de derechos humanos y sienten las bases para la paz, la justicia y la inclusión. Para mayor información, véase www.ictj.org

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 1 |
| | |
| Principales consideraciones para la medición de resultados y el seguimiento de la marcha de los procesos de justicia transicional | 5 |
| Por qué se deben medir los resultados y para quién se hace | 5 |
| De qué hablamos cuando hablamos de resultados..... | 8 |
| Qué se debe medir y cuándo hacerlo | 9 |
| | |
| Características de los procesos de justicia transicional y sus consecuencias para las evaluaciones | 13 |
| Complejidad, cuestionamiento político e incertidumbre | 13 |
| Política | 15 |
| Implicaciones de la controversia, el cuestionamiento político y la incertidumbre para el proceso de seguimiento y evaluación de los resultados | 16 |
| Barcos en aguas turbulentas: restricciones contextuales | 18 |
| Estudios previos..... | 19 |
| Seguridad..... | 19 |
| Temas de género e inclusión..... | 20 |
| Relación con el Estado..... | 20 |
| Expectativas versus capacidad..... | 21 |
| Lenguaje y dinámicas de poder | 22 |
| | |
| Indicadores de los resultados de los procesos de justicia transicional..... | 25 |
| En busca de los indicadores <i>correctos</i> | 25 |
| Significado subjetivo de la justicia | 25 |
| Indicadores de resultados para la justicia transicional y el marco de los ODS..... | 26 |
| | |
| Recomendaciones | 29 |
| | |
| Bibliografía..... | 31 |

Introducción

Cuando se analizan los procesos de justicia transicional, desde el caso de Sierra Leona hasta Sudáfrica, Nepal y Argentina, se genera un acalorado debate sobre qué resultados se obtuvieron, si el proceso fue *exitoso* y sobre cómo se fundamentan las diversas afirmaciones. Cuando estos procesos están en curso, por lo general resulta difícil contar con información fiable sobre los mismos, y la que está disponible suele estar en tela de juicio. Los resultados a veces son magníficos e inspiradores, y logran cambiar la vida de la gente a gran escala; pero a diferencia de las ciencias médicas, la evidencia sobre los enfoques de justicia transicional es más *entreverada* y complicada. Por lo general, incluye una larga lista de consideraciones relacionadas con el contexto específico y otras características de cómo se aplicó la justicia transicional de forma singular.

Para evaluar programas, políticas o algún otro elemento, la ciencia de la evaluación toma conceptos de la ciencia médica: lo que se evalúa se considera el *tratamiento*, es decir, una intervención que busca generar cambios. Desde el punto de vista de la ciencia de la evaluación, y a los efectos de esta deliberación, las medidas y políticas de justicia transicional pueden considerarse una serie de intervenciones correlacionadas y destinadas a producir resultados en la sociedad. Estos resultados pueden definirse como un cambio verificable en el corto o mediano plazo a nivel del comportamiento de los actores clave, la situación de las víctimas, las instituciones, la promulgación de reformas específicas y la adhesión de la sociedad a un conjunto de normas, etc. A largo plazo, se cree que las intervenciones pueden generar un impacto en el desarrollo,¹ la paz, el Estado de derecho, la desigualdad de género, la reconciliación, la consolidación de la democracia y otras dimensiones.²

Los procesos de justicia transicional son complejos,³ políticamente cuestionados y no necesariamente lineales. Es por esto que plantean desafíos teóricos y prácticos únicos al momento de

1 Nótese que aquí utilizo el término *impacto* para describir los efectos a más largo plazo que están fuera de la órbita directa de una intervención. Diferentes autores y profesionales definen *impacto* de distintas formas. Si desea un análisis más fundamentado sobre el tema, puede leer *What Is Impact?*, de Hearn y Buffardi.

2 Según la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el *Informe del Relator Especial*: “No existe un consenso sobre los objetivos que se persiguen debidamente con la aplicación de las medidas. Esto no sucede solo con la justicia transicional ni la afecta especialmente, pero tampoco le resulta ajeno. La ausencia de modelos de justicia transicional con elaboración teórica se expresa a través de la infinidad de efectos extraordinarios —recíprocamente incompatibles— atribuidos a las medidas”.

3 Habida cuenta de cómo se entiende el término *justicia transicional*, la naturaleza misma de su práctica y la variedad de contextos a los que la comunidad internacional aplica una perspectiva de este tipo han evolucionado con el tiempo. En el presente informe, se habla de *justicia transicional* en un sentido amplio para describir numerosas medidas o políticas que pueden aplicarse para abordar y subsanar el legado de violaciones masivas de derechos humanos. Estas medidas pueden ser judiciales y no judiciales, e incluyen, entre otros, procesos para decir la verdad, iniciativas de justicia penal en jurisdicciones nacionales, regionales o internacionales, programas de reparaciones y reformas políticas e institucionales. La justicia transicional es sumamente política y depende de cada contexto. Por lo general, los cambios

medir resultados, como recopilar datos, registrar resultados no deseados, informar el avance, aportar realimentación sobre las intervenciones y extraer información útil para establecer el impacto o los hechos contrafácticos.

En particular, como las herramientas de la justicia transicional se aplican en contextos con instituciones estatales débiles o comprometidas, la capacidad —y a veces la voluntad— del Estado para recopilar y notificar datos oficiales suele ser reducida, y rara vez se cuenta con datos secundarios fiables a nivel nacional. En muchos de estos contextos, la sociedad civil dispone de un espacio limitado para participar, y su capacidad para monitorear los procesos también es reducida. Además, los procesos de justicia transicional a menudo se dan en contextos de fragilidad,⁴ conflicto y violencia,⁵ que plantean complicaciones adicionales en materia de seguridad, estabilidad, recursos y capacidad para recabar pruebas. Todo ello requiere un método que tenga en cuenta los conflictos de forma particular.

Al mismo tiempo, en el ámbito internacional actual existe una competencia cada vez mayor entre las organizaciones sin fines de lucro por el apoyo financiero, y los financiadores exigen cada vez más evidencia para saber qué funciona —y dónde— para decidir qué proyectos financiar. Los actores del sector de la justicia transicional enfrentan el desafío de generar dicha evidencia, si bien no existe un acuerdo entre profesionales, donantes y partes interesadas sobre el método y los medios adecuados para hacerlo.

Del mismo modo, sería útil que los interesados políticos y sociales a nivel nacional contaran con pruebas para comprender cómo se desarrollan los procesos de justicia transicional, en parte para permitirles articular el valor y los resultados de los procesos ante su base y los otros actores de su ámbito nacional. Esto también ayudaría a los Gobiernos que lideran estos procesos a diseñar estrategias con base empírica, articular mejor sus demandas de justicia e, idealmente, contrarrestar los desafíos políticos que enfrentan, mientras generan mayor respaldo social para la justicia transicional.

El presente informe busca contribuir a la elaboración de mejores prácticas de seguimiento y evaluación para apoyar un método con base empírica que aborde los procesos e intervenciones de la justicia transicional. Promueve también un enfoque complejo y matizado del seguimiento y la evaluación que contemple los desafíos, las condiciones y las necesidades específicas del terreno y los diferentes contextos. Si bien en este documento se realizan aportes al debate más amplio sobre el tema, no se pretende dar todas las respuestas a cuestiones que son sumamente complicadas.

Este informe se basa en un análisis de datos secundarios realizado por el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) sobre el tema, seguido de un conjunto de entrevistas semiestructuradas con representantes de tres grupos de partes interesadas: académicos, profesionales y donantes.

En este documento se considera cómo evaluar el proceso y los resultados de las medidas de justicia transicional al referirse tanto al trabajo realizado para evaluar los procesos de transición en sí mismos como a las tareas de evaluación de los programas que apoyan los procesos (como, por

son a largo plazo e intergeneracionales, y producen efectos en la realidad de las personas, las instituciones de un Estado, las culturas de la sociedad, etc.

4 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos define la *fragilidad* como la combinación de la exposición al riesgo y la capacidad insuficiente del Estado, el sistema o las comunidades para gestionar, absorber o mitigar dichos riesgos. La fragilidad puede conducir a resultados negativos, entre ellos la violencia, la desintegración de las instituciones, el desplazamiento, las crisis humanitarias u otras emergencias. Véase OCDE, *States of Fragility*.

5 Banco Mundial, página web *Fragility, Conflict, and Violence*.

ejemplo, el trabajo del ICTJ). Claramente, las ideas sobre la primera evaluación también se aplican a la segunda; sin embargo, se pueden considerar de forma independiente, de ser necesario.

En la primera sección se desglosan los conceptos de evaluación de resultados y seguimiento de la marcha de los procesos de justicia transicional. Al aplicar un modelo de evaluación centrada en el uso para identificar quienes son los diferentes tipos de usuarios,⁶ la investigación del ICTJ advierte un desequilibrio entre los beneficiarios de las intervenciones de justicia transicional y los tomadores de decisiones y los colaboradores externos. Se abordan diferentes significados de la palabra *resultados* y se hace una distinción entre diferentes momentos y tipos de evaluaciones. El ICTJ considera que el sector de la justicia transicional se centra principalmente en las evaluaciones a posteriori, mientras que hace muy poco hincapié en la evaluación en las etapas iniciales de desarrollo de un proceso de justicia transicional, que es cuando los conocimientos y la información son más útiles.

En la segunda sección se examinan las características de la evaluación y el seguimiento de los procesos de justicia transicional, al abordar el modelo del marco lógico tradicional para el seguimiento y la evaluación, y se afirma que algunos de sus supuestos no se aplican a los procesos de justicia transicional. Los procesos de justicia transicional son (1) complejos, (2) políticamente cuestionados y (3) llevados a cabo en contextos con limitaciones, entre ellas los conflictos, la fragilidad y la violencia. Estas características incluyen cuestiones metodológicas en la evaluación, entre ellas el comportamiento impredecible e interrelacionado del sistema, la naturaleza del cuestionamiento político y el papel de la oposición en las intervenciones y cuestiones de seguridad, asimetrías de poder, exclusión, lenguaje y relación con el Estado. El ICTJ recomienda el uso de métodos e instrumentos apropiados, que comprendan metodologías abiertas de seguimiento y evaluación, enfoques adaptativos y métodos más cualitativos que se puedan combinar para lograr una imagen precisa de la situación y fundamentar las decisiones.

En la tercera sección se abordan los indicadores de los resultados de los procesos de justicia transicional, el papel de las encuestas de percepción, y se señala el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como el espacio privilegiado para anclar datos y evidencia sobre los procesos de justicia transicional. El informe concluye con recomendaciones para profesionales y encargados de formular políticas, así como para observadores y colaboradores externos, como donantes y académicos.

⁶ La evaluación centrada en el uso se basa en el principio de que una evaluación debe juzgarse según su utilidad para los usuarios previstos.

Principales consideraciones para la medición de resultados y el seguimiento de la marcha de los procesos de justicia transicional

Por qué se deben medir los resultados y para quién se hace

Después de una transición dificultosa, el Gobierno y otras partes interesadas institucionales, donantes, ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y otros actores participan en un proceso —puede ser una negociación de paz— para definir el camino a seguir, romper ciclos recurrentes de impunidad, impartir justicia, lidiar con el pasado y sentar las bases para un futuro pacífico.

Es probable que diversas partes interesadas tengan nociones diferentes sobre el propósito y los posibles componentes del proceso de justicia transicional, así como también diferentes objetivos y expectativas sobre los resultados que se pueden alcanzar.⁷ Por lo tanto, resulta útil para ellas analizar cómo se debe medir la marcha y evaluar los resultados al inicio, e incluir dicha información, para así ayudar a las partes interesadas a abordar sus diferencias. Las partes interesadas pueden tener diferentes prioridades y preferencias. Al hacer preguntas como *¿qué buscan lograr las diferentes partes interesadas (nacionales) con el proceso?*, *¿qué consideran que es tener éxito?* y *¿qué criterios se incluirán para determinar el éxito o fracaso de las intervenciones y para determinar si el proceso avanza en la dirección correcta?*, las partes interesadas pueden articular sus posturas y propósitos, desarmar sus supuestos, incorporar evidencia al tomar decisiones y acordar qué hacer y qué esperar con mayor eficacia. Los productos de esos debates también ayudarían a elaborar estrategias de comunicación pública, establecer alianzas con organizaciones y donantes, gestionar las expectativas y establecer objetivos realistas. Al mismo tiempo, si el proceso de justicia transicional incluye evidencia y está respaldado con datos, resulta menos vulnerable a la manipulación, negación y cuestionamiento político por parte de los perpetradores y otros actores que se oponen al proceso.

Los actores a cargo de los procesos de justicia transicional tienen mucho en juego, por lo que rara vez pueden añadir una perspectiva de evaluación a su trabajo. En la mayoría de los casos, la capacidad de las instituciones y el personal es limitada. Al apoyar estos procesos para promover un método con base empírica, los actores externos deben considerar qué evidencia y datos están

7 Bell, Transitional Justice.

disponibles o podrían recopilarse—quién podría hacerlo—, y cómo utilizarlos para fundamentar las decisiones.

El primer paso para diseñar un método de evaluación o seguimiento debe tener en cuenta los usuarios y los objetivos. Una evaluación es un proceso de investigación aplicado que recopila y sintetiza evidencia, y que permite sacar conclusiones sobre el estado de las cosas, el valor, el mérito, la valía, la importancia o la calidad de un programa, producto, persona, política, propuesta o plan.⁸ Las evaluaciones tienen dos componentes: un aspecto empírico (que algo sucede) y un aspecto normativo (juicio sobre el valor de algo).⁹ La recopilación y el análisis de datos no constituyen el propósito en sí mismos, sino que se trata de comentar las intervenciones, proporcionar evidencia y ayudar en la toma de decisiones. A pesar de los ornamentos técnicos, en realidad ya se pueden determinar algunas características de una evaluación y sus posibles hallazgos solo con observar quiénes participan en el debate. ¿Cuántas mujeres hay? ¿Hay representantes de las poblaciones minoritarias? ¿Hay víctimas? ¿Alguien habla en nombre de las víctimas? ¿De quién es el Gobierno que participa? ¿Qué partidos políticos están representados?

¿Cuáles son los usuarios que interesan en esta conversación? Para el presente informe, se consideran los siguientes cuatro tipos de usuarios:

1. Actores internos

- a. Las personas que integran las sociedades que atraviesan procesos de justicia transicional, entre ellas las víctimas y otros participantes o beneficiarios, que pueden hacer escuchar su voz, valores, experiencia y perspectivas a través del trabajo de seguimiento y evaluación.
- b. Las personas que necesitan información de calidad sobre lo que está sucediendo en un proceso de justicia transicional para tomar decisiones e informar el desarrollo del proceso (lo que se denomina *evaluación formativa* en el sector), y así promover la defensa interna dentro de la sociedad. Este grupo incluye al Gobierno, los encargados de formular políticas y las organizaciones locales.

2. Actores externos

- a. Organizaciones que participan de forma destacada en el contexto en cuestión a través de intervenciones, programas y financiación. Estos incluyen gobiernos extranjeros, agencias de asistencia para el desarrollo, organizaciones no gubernamentales internacionales y organizaciones multilaterales. Estas organizaciones utilizan las evaluaciones para fundamentar sus programas, aprender y adaptarse, e informar los resultados a sus inversores.
- b. Observadores interesados en comprender estos procesos en un contexto internacional, extraer lecciones y, en algunos casos, ampliar la base empírica para fundamentar su apoyo e inversión.¹⁰ Este grupo normalmente incluye académicos, actores internacionales de desarrollo y donantes (aunque estos usuarios pueden también cumplir las otras funciones).

En la práctica, a menudo se supone que los beneficiarios son meros *proveedores de información*, con poca capacidad de actuación en el diseño de los métodos de evaluación. En general, si no

⁸ Véase Fournier, *Evaluation*.

⁹ Ibid. Véase también Duggan, “Show Me Your Impact” y Ainley “Evaluating the Evaluators: Transitional Justice and the Contest of Values”.

¹⁰ Los investigadores académicos, en general, se enfocan más en las conexiones entre diferentes conjuntos de evidencia y resultados, y en explorar las relaciones entre las variables, sin prestar tanta atención a los juicios normativos. Geoff Dancy distingue entre *evaluaciones* y *evaluaciones de impacto*, que afirman no ceñirse a ningún conjunto previo de valores, por ejemplo, estudios cuantitativos a gran escala. Véase Dancy, *Impact Assessment*.

se considera a los beneficiarios, las víctimas y los ciudadanos que no son víctimas como usuarios cuya perspectiva es necesaria para definir qué monitorear y por qué, se podría llegar a un modelo de seguimiento y evaluación *extractivista*, en el que solo se recopilan los datos de los beneficiarios en tanto *recursos de información*, en lugar de considerarlos socios o tomadores de decisiones valiosos.

En dichos casos, se suele recoger información para validar decisiones ya tomadas o para recopilar datos para evaluar resultados cuando la intervención ya terminó y no queda presupuesto ni se pueden hacer ya cambios considerables, lo que socava lo que debería ser el objetivo de la evaluación. Por ejemplo, el ICTJ lo constató con las mujeres víctimas de violaciones a los derechos humanos, al ver que se las trataba únicamente como *víctimas* cuya única función era prestar testimonio. Como resultado, se desdibujan sus funciones en tanto activistas, tomadoras de decisiones o partes de un conflicto. Los datos recopilados a partir de dicho enfoque no reflejarían plenamente las prioridades y puntos de vista de las mujeres con respecto a la forma, las modalidades y los resultados de las políticas y los programas de justicia transicional.

Al contemplar el propósito de una evaluación y sus usuarios desde el principio, los evaluadores, los encargados de formular políticas y los colaboradores pueden incluir ciertas consideraciones para mejorar la utilidad del trabajo y los datos.

En primer lugar, la medición y evaluación de los procesos de justicia transicional puede lograr que las intervenciones, políticas y procesos sean más inclusivos y relevantes, ya que garantizan que se incluya información sobre las preferencias, necesidades, experiencias y perspectivas de los beneficiarios. Esta tarea la pueden hacer los encargados de formular políticas y los actores que dirigen los procesos, o las organizaciones que apoyan dichos esfuerzos.

En la práctica, es poco habitual que los procesos nacionales de justicia transicional adopten siquiera un método de seguimiento y evaluación en primer lugar. Cuando lo hacen, por lo general se centran en evaluar la realización de actividades o los resultados posteriores. En lugar de aplicar sistemas orgánicos para recopilar datos, las instituciones de justicia transicional, como las comisiones de la verdad y las entidades gubernamentales, a veces intentan subsanar el vacío de información encargando estudios especiales. Por ejemplo, el ICTJ realizó un estudio sobre la Comisión de Verdad, Reconciliación y Reparación de Gambia para recopilar datos clave sobre las condiciones para la participación de las mujeres. El objetivo del [informe](#) era fundamentar el debate sobre las experiencias de las mujeres y sus expectativas con respecto a futuros programas de reparaciones. Si bien era un estudio ad hoc, fue una intervención importante ya que los datos mostraban que muchas mujeres no habían podido participar en las audiencias públicas de la comisión sobre las reparaciones o no estaban dispuestas a hacerlo.

En segundo lugar, la información que recopilan los actores externos en una evaluación puede ser *apropiada por los actores* nacionales, llenar los vacíos de información existentes, informar la toma de decisiones de manera oportuna y expresarse de forma tal que las partes interesadas puedan comprenderla y actuar en consecuencia. Por ejemplo, algunos académicos entrevistados para este informe señalaron que, al trabajar con indicadores *cotidianos* para la justicia y la paz en Colombia, se pusieron en contacto con las autoridades correspondientes desde el inicio para averiguar los posibles usos de la información que estaban a punto de recopilar como un paso clave para diseñar el estudio.

En tercer lugar, si tiene el rigor suficiente, la información podría promover el conocimiento general sobre los procesos de justicia transicional y los argumentos de apoyo conexos de los interesados en aplicar las lecciones en otros contextos, incluidas las instituciones de investiga-

ción. Por ejemplo, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo utilizó los datos recopilados en su proceso de seguimiento y evaluación de la campaña de educación histórica de un museo guatemalteco para inferir interesantes aprendizajes sobre las teorías del cambio de intervenciones similares y de la metodología de evaluación.¹¹

De qué hablamos cuando hablamos de resultados

Nuestra investigación sobre evaluación sugiere que los interlocutores suponen automáticamente conceptos diferentes sobre lo que entienden por *resultados*.¹² En general, al hablar de medición, los encargados de formular políticas y los representantes de los Gobiernos donantes inmediatamente pensaban en medir los cambios a nivel macro, especialmente en las instituciones. Para ellos, los resultados implicaban medir (y contar la cantidad de) instituciones,¹³ leyes, comisiones creadas o sus productos (como casos legales generados, veredictos o condenas) y sus posibles resultados en materia de sus consecuencias en ámbitos como la paz o la repetición de conflictos, la democracia y la práctica de los derechos humanos.

Al mismo tiempo, algunos representantes de organizaciones de la sociedad civil que fueron entrevistadas señalaron —naturalmente— cambios a nivel micro: personas, hogares y comunidades. A menudo se referían a las víctimas y las comunidades, y a sus necesidades, percepciones de justicia, confianza en el Gobierno y actitudes relacionadas con la violencia, así como a los cambios en su situación provocados por programas o políticas (por ejemplo, acceso a la justicia, servicios de atención a la salud, apoyo psicosocial y reparaciones).

Tiene sentido que diferentes interlocutores deseen medir el proceso y los resultados en el nivel en el que están trabajando. (Véase la Tabla 1 a continuación.) Por supuesto, hay algunas evaluaciones que son diseñadas para medir lo que pasa a diferentes niveles. Cabe destacar que algunas publicaciones mencionan las evaluaciones que analizan la capacidad de las instituciones y organizaciones encargadas de implementar estas intervenciones para cumplir su mandato, lo que añade una dimensión de nivel medio.¹⁴ Resulta fundamental tener en cuenta este último aspecto, el institucional, que adquiere mayor importancia para los programas en contextos frágiles y menos desarrollados, donde la capacidad de los organismos estatales para implementar procesos públicos complejos tiende a ser más débil.

Tabla 1. Alcance y nivel del cambio¹⁵

| | |
|--|---|
| Alcance del cambio a evaluar | Local (micro), estatal, provincial, nacional, (macro) internacional |
| Unidad donde se produce el cambio (y se puede verificar) | Persona, hogar, comunidad, institución, población |

¹¹ Duggan, “Show Me Your Impact”.

¹² Se trata de una característica de la metodología utilizada en entrevistas semiestructuradas que aportó interesantes perspectivas.

¹³ Centrarse de forma excesiva en las instituciones puede restarle importancia al proceso más prolongado y difícil de cumplir las promesas hechas en el papel. Por ejemplo, en Côte d'Ivoire, un funcionario de una organización internacional pronunció un discurso en el que felicitó al Gobierno por haber cumplido su misión al establecer una comisión de investigación para que los perpetradores rindieran cuentas. Sin embargo, la comisión, agobiada por el escaso e inadecuado apoyo gubernamental (y más adelante, una amnistía), dejó de funcionar años después sin cumplir su mandato.

¹⁴ Pham et al., “Evaluating Transitional Justice”.

¹⁵ Hearn y Buffardi, “What Is Impact?”.

Es sensato esperar y medir el cambio al mismo nivel que la intervención, por ejemplo, medir el cambio a nivel nacional de las políticas a nivel nacional y así sucesivamente. Pero al mismo tiempo, tiene sentido considerar cómo estas intervenciones reflejan o afectan a otras unidades en el futuro. Este último paso lógico —que la creación e implementación de una política, medida o institución de justicia transicional a nivel nacional debe tener un efecto medible a nivel de personas o familias— no es algo trivial, como se analiza a continuación. Del mismo modo, los procesos a nivel local y comunitario pueden tener repercusiones a nivel nacional, e incluso los procesos a nivel país pueden modificar la práctica y las leyes internacionales.

Uno de los principales desafíos para los evaluadores es analizar la llamada *brecha de implementación*, o la frecuencia con la que se proponen, e incluso se diseñan, medidas para abordar las violaciones de derechos humanos pasadas, pero luego no se aplican o se aplican parcialmente.

Los investigadores y miembros de la comunidad internacional indican que, si bien se suele tener información sobre las actividades institucionales en materia de creación de medidas de justicia transicional y políticas conexas, la información sobre su aplicación efectiva suele estar incompleta o ser poco fiable, aunque existen notables excepciones.¹⁶ Sostienen que dicha información sería fundamental para extraer conclusiones generales sobre los vínculos causales entre las diferentes medidas de justicia transicional y sus pretendidos efectos en la consolidación de la paz, la prevención, la confianza cívica y la democracia, y para generar conocimientos que no sean meramente causales.

No se puede decir mucho sobre el éxito o el fracaso del proceso de justicia transicional y de la justicia transicional como campo en sí cuando los investigadores solo tienen información sobre la creación de instituciones y saben poco sobre la aplicación de políticas y medidas en el terreno. En su examen de la primera ola de investigación cuantitativa que procura identificar los resultados de los procesos de justicia transicional, Brandon Stewart y Eric Wiebelhaus-Brahm concluyen que la investigación estadística ha tratado a los mecanismos de justicia transicional como variables ficticias. En otras palabras, se ha codificado con unos o ceros para reflejar la presencia o ausencia de un mecanismo de justicia transicional y extraer conclusiones sobre sus resultados.¹⁷ En términos de la validez de un estudio, resulta fundamental contar con información de mayor calidad sobre la implementación, las diferencias entre los procesos, etc. Las investigaciones más recientes se basan en enfoques de métodos mixtos.¹⁸

Qué se debe medir y cuándo hacerlo

Hay diferentes aplicaciones y preguntas de evaluación que se pueden plantear en diversas etapas de un proceso y que se corresponden con diferentes posibles usos de la información recopilada. (Véase la Tabla 2 a continuación.)

¹⁶ Véase, por ejemplo, de la academia, University of Notre Dame, “Colombia Barometer Initiative”, o Skaar et al., *Beyond Words*. Por parte de los profesionales, véase por ejemplo, la Comisión Mixta Reconstituida de Seguimiento y Evaluación de Sudán del Sur, que es un instrumento más político.

¹⁷ Stewart y Wiebelhaus-Brahm, “The Quantitative Turn”.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Salehi y Williams, “Beyond Peace vs. Justice”; Wiebelhaus-Brahm, *Truth Commissions*; Dancy y Michel, “Human Rights Enforcement”.

Tabla 2. Seguimiento y evaluación de las fases de un programa, política o intervención en un proceso de justicia transicional¹⁹

| | Diseño | Implementación | Finalización |
|------------------------------|---|--|--|
| Principales preguntas | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué justicia, de quién y cuándo? • ¿Cómo debe ser la intervención para obtener los resultados deseados? • ¿Qué limitaciones puede enfrentar la intervención? | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo va la implementación? • ¿La intervención está logrando lo que se espera? • ¿Sugieren los datos que se debe cambiar algo? | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los resultados? • ¿Hubo algún resultado no deseado (positivo o negativo)? • ¿Los cambios (si los hubiere) son atribuibles a la intervención? |
| Tipo de evaluación | <ul style="list-style-type: none"> • Análisis, estudios previos y de referencia | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación formativa y seguimiento del proceso | <ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones de resultados |

En la etapa inicial de diseño, cuando se está formulando un programa de justicia transicional y antes de aplicar las medidas, resulta útil contar con información empírica sólida sobre los temas que el proceso de justicia transicional debería abordar. Esta información puede ser tanto cuantitativa (por ejemplo, la cantidad de víctimas, su género y distribución geográfica, y su situación en términos de acceso a la atención de la salud y el apoyo psicosocial, discapacidades y desplazamiento) como cualitativa (por ejemplo, expectativas de justicia o de retorno en caso de desplazamiento, reclamos, desafíos, prioridades y confianza en el Gobierno), para que las políticas y los programas se presupuesten y diseñen de manera que respondan a las realidades en el terreno.

Durante la implementación, es útil tener información sobre la marcha de la intervención y cualquier demora o efecto inesperado. Esta información debe procesarse con rapidez para que se puedan tomar medidas y realizar ajustes. (Para que esto suceda, se necesita la participación de los encargados de formular políticas o los funcionarios del programa que son los *usuarios* previstos de la información, y se debe establecer un ciclo de realimentación.)

Una vez finalizado el proceso, la pregunta principal es si la intervención logró su objetivo y si los cambios ocurrieron como resultado de la política o programa o si fue por otra razón. En general, es aquí donde se realizan las *evaluaciones de resultados* y se examinan los efectos, aunque a veces se hace también durante el proceso.

Este estudio y la experiencia institucional del ICTJ muestran un desequilibrio problemático en la atención que se le da a las diferentes etapas del ciclo de vida de las políticas y programas de justicia transicional en materia de recopilación de datos para el seguimiento y la evaluación. Las partes interesadas entrevistadas observaron que la mayoría de las actividades de evaluación se realizaban al final del ciclo normativo (con mayor frecuencia, a la hora de el final previsto, a veces anterior que el real). Sostienen que al principio los esfuerzos son insuficientes, justamente cuando pueden ser más útil para establecer líneas de base y proporcionar evidencia a quienes diseñan políticas, programas y reformas.²⁰

19 Pham y Vinck, "Empirical Research"; Rossi y Freeman, "Evaluation".

20 Pham, "Evidence-Based Research". Los estudios sistemáticos realizados en la etapa de formación del desarrollo de la institución son escasos a nulos; sin embargo, es allí cuando resultan más útiles, en especial para establecer prioridades y estrategias para que la programación sea efectiva. La investigación en una etapa inicial permite articular los objetivos de forma explícita y, lo que es más importante, cómo se pueden lograr estos objetivos según los supuestos iniciales. También permite analizar las limitaciones contextuales y los factores propicios. Por último, para la evaluación del impacto, la investigación previa al desarrollo brinda una línea de base para medir el impacto al final del programa. Requiere tanto trabajo como inversiones de forma sostenida.

El plazo previsto para que se produzca el cambio deseado —y, por lo tanto, el tiempo en el que se podría medir el cambio con una evaluación— varía según el alcance de la intervención y el nivel de cambios esperados. Según lo establecido en base a entrevistas con profesionales y a la propia experiencia del ICTJ, las partes interesadas nacionales e internacionales parecen subestimar de forma sistemática el tiempo necesario para diseñar y aplicar políticas de justicia transicional. Por ejemplo, el Tribunal Especial para el Líbano, establecido en 2009, tardó once años en llegar a un veredicto (agosto de 2020).²¹ Del mismo modo, se necesitaron casi treinta años y un gran esfuerzo para que se aprobara la Ley 105 del Líbano sobre las personas desaparecidas o víctimas de desaparición forzada, que busca establecer una comisión para descubrir la suerte de los desaparecidos en la guerra civil de 1975-1990. Incluso antes de que terminara la guerra, el Comité de Familiares de Desaparecidos (establecido en 1982) exigía que el Gobierno ayudara a ubicar a los desaparecidos. En 2000, 2001 y 2005, el comité y otras organizaciones de la sociedad civil hicieron presión para que se crearan tres comités gubernamentales, pero ninguno de ellos tuvo resultados destacables. Sin embargo, 2010 marcó un punto de inflexión, cuando el ICTJ organizó una visita a Sarajevo para el Comité de Familiares de Desaparecidos, representantes de la sociedad civil, expertos y parlamentarios a fin de conocer las medidas adoptadas en Bosnia y Herzegovina en relación con la identificación de los desaparecidos. Posteriormente, de vuelta en el Líbano, se articularon la necesidad de tener una ley y el establecimiento de una comisión independiente. Finalmente, en 2012 se elaboró el primer proyecto de ley, también apoyado por el ICTJ. La ley fue aprobada en 2018 y los comisionados fueron seleccionados a principios de 2020, pero su trabajo aún no ha comenzado.

Los procesos nacionales e internacionales de justicia transicional suelen sufrir retrocesos y demoras difíciles de prever con exactitud al inicio. La aplicación es difícil, y los factores contextuales cambian muchas veces durante el ciclo de vida de una intervención, lo que genera el riesgo de que el proceso se detenga o descarrile. Dejando de lado los *cisnes negros* —eventos extremos e improbables, como una pandemia mundial—, existen eventos más mundanos, como ciclos electorales y cambios de Gobierno, crisis económicas, retrasos burocráticos y legales generales, y cambios de personal esencial instituciones clave a mitad de un proceso, que son mucho más frecuentes, especialmente en contextos frágiles.

Las transiciones nunca son totales; generan cambios y continuidad, lo que puede conducir a diversos tipos de demoras y a una resistencia a los procesos inesperada. Incluso cuando un proceso está en marcha, puede llevar décadas modificar las instituciones y las desigualdades estructurales y, mientras tanto, los acuerdos políticos pueden transferir las divisiones y la violencia del conflicto a la paz.²²

Además, las intervenciones de justicia transicional, y la mayoría de los programas diseñados para apoyarlas, siguen dinámicas vinculadas a ciclos presupuestarios (a nivel del programa, Gobierno o donante) que son más breves que lo que se necesita para cubrir todo el ciclo de vida del proceso con precisión.

Algunos profesionales entrevistados para este estudio opinaron que los evaluadores y las organizaciones que trabajan en los procesos de justicia transicional deben eludir el desfasaje de tiempo necesario para medir resultados. Sostienen que los resultados de las intervenciones de justicia transicional solo se pueden medir a largo plazo, y que, en cualquier caso, los resultados dependerán en gran medida de factores ajenos al control de las partes interesadas que realizan las intervenciones. En consecuencia, sugieren que las mediciones y evaluaciones no deben centrarse

21 El Bejjani Nouredine et al., “Justice Served?”

22 Duthie, *Justice Mosaics*.

en los resultados, sino que deben proporcionar información pertinente para el proceso, como su seguimiento. Para ellos, la función de dicho seguimiento consiste en brindar información que garantice un *proceso de alta calidad* que responda a los mandatos de la sociedad y se ajuste a las normas internacionalmente aceptadas, como la inclusión y la sensibilidad en el tema de género.

El ICTJ no comparte esta opinión en su totalidad: la experiencia institucional en este sector, incluida la del ICTJ, muestra que algunos resultados importantes que se pueden medir y que están relacionados con intervenciones específicas de un proceso de justicia transicional ocurren a corto y mediano plazo y se pueden rastrear. (La mayoría de las veces, si bien es difícil realizar la atribución directa, sí se pueden establecer algunas contribuciones.) Sin embargo, es comprensible que algunas partes interesadas hagan hincapié en el seguimiento de los procesos. Por un lado, resulta sumamente valioso garantizar que un proceso sea lo suficientemente inclusivo, participativo y sensible en el tema de género. Cuando los procesos se estancan y las intervenciones son relativamente limitadas, cobra sentido centrarse en la calidad de los procesos y en teorías de cambio sólidas, ya que los donantes reconocen que las modificaciones a nivel de los resultados llevarían tiempo. Por otra parte, centrarse en los usuarios de la información en la práctica podría servir como contrapunto a lo que a veces constituye un enfoque desmedido en los resultados y la atribución sin reconocer los desafíos metodológicos inherentes al campo.

Características de los procesos de justicia transicional y sus consecuencias para las evaluaciones

Complejidad, cuestionamiento político e incertidumbre

Los diseños de evaluación tradicionales asumen un nivel relativamente alto de previsibilidad y control. Dicho modelo funciona bastante bien cuando se entrega una vacuna probada con éxito a poblaciones necesitadas o cuando se sigue un plan para construir un hospital; sin embargo, los programas o contextos más complejos desafían este supuesto básico.

Los procesos de justicia transicional desafían muchos de los supuestos del modelo tradicional de *marco lógico*. Chocan con la postura epistemológica de que las variables se pueden delimitar con claridad y el supuesto básico de que se puede asignar y cuantificar cuidadosamente la atribución a los efectos de una política o programa específico. Como se señala en los debates académicos sobre el tema,²³ el modelo del marco lógico también asume la postura neopositivista de que la mejor investigación es la que demuestra la causalidad entre dos variables.

Los actores que buscan defender la justicia transicional y algunos donantes que financian o apoyan sus procesos comparten estos supuestos epistemológicos generales y albergan las expectativas correspondientes (incluidas las variables fáciles de delimitar, la atribución de la causa simple y el progreso lineal). Como los donantes también financian las evaluaciones y la investigación, sus criterios determinan cómo se diseñan las evaluaciones e identifican el momento de mayor trabajo, por lo general, al final de un programa. Un funcionario de la ONU dijo en una entrevista: “No se pueden entregar 500 kilogramos de justicia transicional”. A pesar de esto, en su mayor parte, los protocolos de seguimiento y evaluación de la justicia transicional, y los programas que la respaldan, utilizan los mismos marcos lógicos, herramientas de gestión del desempeño y criterios de evaluación que fueron diseñados originalmente para programas de desarrollo y asistencia sencillos, como la entrega de alimentos.

Sin embargo, las características de los procesos de justicia transicional indican que son sistemas e intervenciones complejos.²⁴ Desde el punto de vista de la ciencia de la evaluación, los sistemas

23 Dancy, “Impact Assessment”.

24 La palabra *complejo* aquí no significa *difícil* (si bien el trabajo ciertamente lo es). Se utiliza en su significado técnico, asociado al pensamiento sistémico y a la teoría de la complejidad. Véase, por ejemplo, Bamberger et al., “Dealing with Complexity”.

e intervenciones complejos se comportan de manera diferente y ameritan enfoques diferentes para comprender los avances y resultados con mayor claridad. Las siguientes son algunas de las características de los sistemas complejos:²⁵

- **Posibilidad de generar ciclos de realimentación.** Dinámica en la que el accionar de algunos actores incentiva determinado patrón de comportamiento en otros, lo cual puede convertirse en un refuerzo positivo. Por ejemplo, un trabajo reciente del ICTJ explicó la resiliencia del autoritarismo y la corrupción en Túnez debido a la impunidad que se *reafirma recíprocamente*:²⁶ los funcionarios del Gobierno involucrados en casos de corrupción eran inmunes al enjuiciamiento porque podían silenciar a quienes los denunciaban. Al mismo tiempo, los miembros del régimen que cometieron violaciones a los derechos humanos eran inmunes al enjuiciamiento, ya que responsabilizarlos amenazaría a quienes se beneficiaban con los planes de corrupción. Esto crea un círculo vicioso —o ciclo negativo de realimentación— que refuerza tanto los delitos económicos como las violaciones a la integridad física y otros derechos humanos.
- **Puntos de inflexión.** Tienen lugar cuando se desencadena un cambio repentino y drástico tras largos períodos de aparente estancamiento. Un ejemplo es el enjuiciamiento de los delitos cometidos durante la dictadura en Argentina. La impunidad fue la norma en el país desde 1983 hasta la primera década de los años 2000. Tras décadas de incesante presión ejercida por fuertes organizaciones de la sociedad civil, se hizo posible la lenta y casi imperceptible erosión de los principios de impunidad hasta que, en 2005, la Corte Suprema de Argentina revocó las leyes que durante décadas habían impedido la investigación y el enjuiciamiento de crímenes cometidos en la dictadura militar. Se sucedieron cientos de enjuiciamientos. En palabras de uno de los oficiales de programas del ICTJ en ese momento, “Argentina muestra que las cuestiones de derechos humanos permanecen en la sociedad, sin importar lo que el Estado o los políticos decidan. El hecho de que el tema no se extinguiera con las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida, de que la sociedad civil lo mantuviera vivo, es una lección que Argentina le da al mundo”.²⁷
- **No linealidad.** Esto significa que los resultados no son necesariamente proporcionales al esfuerzo o inversión que se les dedica. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Costa de Marfil constituye un ejemplo lamentable. Una representante de la sociedad civil describió la comisión como un “despilfarro de dinero obscuro y desmedido” que prácticamente “no permitió a las víctimas dar su testimonio”. Para ella, “la clave no radica en evaluar los insumos a partir de los productos, ya que no siempre van de la mano”.²⁸ En otros casos, se pueden obtener resultados sorprendentes con intervenciones relativamente económicas.
- **Surgimiento.** Esto se refiere a nuevas dinámicas generadas por el accionar de actores individuales, a la vez que se reconoce que, a veces, algunos actores independientes y aislados pueden interactuar de maneras complejas y evolucionar hacia un patrón más sofisticado (como gansos que forman una V al volar en bandada). Un ejemplo sería cuando las protestas callejeras de Armenia en marzo de 2018 se formaron en torno a la figura de Nikol Pashinyan, cambiando así el panorama político del país y posibilitando el proceso de justicia transicional.

25 Rogers, “Using Programme Theory”.

26 Para más información sobre el caso del Túnez de Ben Ali, véase Carranza y Azer Zouari, *Work, Freedom, Dignity*. Para leer un debate más amplio sobre los vínculos entre la corrupción y las violaciones a los derechos humanos en la justicia transicional, véase ICTJ, *Global Justice Corruption*.

27 ICTJ, *Argentina Prosecutions*.

28 Zvobgo, “Demanding Truth”.

- **Dependencia del camino.** Esto significa que las partes interesadas no disponen de todas las opciones políticas teóricamente posibles en todos los contextos. Lo que se ha hecho antes, las lecciones aprendidas por el personal actual y la cultura y las experiencias institucionales vinculan las posibles reformas y medidas en un contexto de justicia transicional con una gama mucho más reducida de posibilidades determinadas por las limitaciones legales, históricas e institucionales prevalecientes. Por ejemplo, en Uruguay, en 1989, se celebró un referéndum público para derogar una ley de amnistía que impedía el enjuiciamiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el período autoritario.²⁹ Al votar apenas cuatro años después del fin de la dictadura, en un contexto de incertidumbre e inmersos en el miedo al posible retorno del gobierno militar si se derogaba la amnistía, los votantes defendieron la amnistía con un 56 por ciento de apoyo. En 2009, si bien las condiciones eran muy diferentes, el hecho de que la “gente hubiera decidido dar vuelta la página sobre los enjuiciamientos” fue una de las principales razones por las que el segundo intento de revocar la amnistía fracasara. Algunos enjuiciamientos fueron posibles a la larga, después de una serie de fallos judiciales y una ley que el Parlamento aprobó en 2011.
- **Adaptación.** Los políticos, perpetradores y otros actores en contextos de justicia transicional aprenden y adaptan su comportamiento a medida que el proceso avanza, lo que puede afectar el curso de una intervención de forma notoria. Por ejemplo, en Colombia, algunos exmiembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo decidieron separarse del movimiento en 2019, abandonar el acuerdo establecido en los Acuerdos de Paz de 2016 y volver a la lucha como respuesta a los asesinatos de combatientes desmovilizados, la falta de confianza en el nuevo Gobierno y los cargos penales de tráfico de drogas presentados por Estados Unidos contra algunos de sus principales representantes.³⁰ Esto ha modificado el itinerario del proceso de justicia transicional de maneras que todavía se desconocen.

Los procesos de justicia transicional son complejos, y las características y ejemplos descritos anteriormente muestran patrones de comportamiento que se corresponden plenamente con el método del marco lógico. Estos procesos arrancan y se detienen sucesivamente, las agendas evolucionan y las diferentes partes interesadas se influyen recíprocamente, lo cual modifica las estrategias con el tiempo. Existe un alto nivel de incertidumbre asociado con estos sistemas e intervenciones complejas que debe considerarse y reflejarse en las expectativas y el diseño de las evaluaciones y los instrumentos utilizados para monitorear los propios procesos. Por ejemplo, un diseño de intervención estático, en el que los supuestos, el presupuesto y las actividades sean rígidos, perdería pertinencia rápidamente en un entorno cambiante donde los colaboradores y opositores de un proceso de justicia transicional aprenden y cambian sus tácticas con agilidad.

Política

Una forma de interpretar la complejidad es incorporar el análisis político en el razonamiento. Si bien tiene muchos componentes técnicos, la justicia transicional es una práctica inherentemente política.³¹ El contexto político de una transición provoca cambios y disputas sobre la dinámica de poder, con notables consecuencias para la forma y viabilidad de las respuestas a las violacio-

29 Lessa y Payne, *Amnesty in the Age of Human Rights*.

30 Véase, por ejemplo, *Washington Post*, “Colombia Peace Accord” y Bravo Medina y Jiménez Valencia, “Volverá la Guerra”.

31 Sharp, *Evaluating the Evaluators*. “La justicia transicional es una práctica inherentemente política, que no tolera bien las definiciones técnicas. Tanto lo que cuenta como una transición (inherentemente política, ya que implica la (re)construcción y legitimación de las estructuras de poder) como lo que cuenta como justicia son esencialmente cuestionados”.

nes masivas.³² Esto surte efectos interesantes en el seguimiento y la evaluación (y en la investigación comparativa).

En su artículo de 2015,³³ Rachel Kleinfeld señala algunas repercusiones fundamentales para el diseño, seguimiento y evaluación de programas en este tipo de intervenciones que se destacan en los procesos de justicia transicional.

En primer lugar, quienes se oponen al proceso pueden cuestionar tanto los fines como los medios. Las políticas y medidas que se adoptan son las que logran reunir mayor apoyo político, no necesariamente las que conllevan las mejores prácticas técnicas. Un claro ejemplo son las disposiciones de justicia transicional incluidas en los acuerdos de paz, ya que son el resultado de un acuerdo político y, por lo tanto, las que permitieron a las partes del conflicto encontrar el punto medio. La implicación para los procesos de justicia transicional es que la viabilidad política —o las vías para lograr que una alternativa técnicamente sólida sea una opción políticamente viable— es un componente clave al evaluar las opciones de políticas. Si se presta excesiva atención a la evaluación de las carencias en materia de capacidad y los conocimientos técnicos sin considerar la dimensión política, el fracaso puede ser estrepitoso.

En segundo lugar, luego de las reformas suelen aparecer las contrarreformas por la influencia de los actores de la oposición. El cambio es cuestionado, mientras la voluntad política oscila de un lado a otro. Algunos ejemplos son la Ley de Punto Final de Argentina, que creó amnistías para los perpetradores de violaciones a los derechos humanos, o los intentos de Túnez de aprobar la Ley de Reconciliación Económica en 2017, que fue derrotada gracias a la rápida respuesta de la sociedad civil, incluido el ICTJ. La permanencia de la reforma no está garantizada si se miden los resultados en un solo momento.

En tercer lugar, las variables políticas son interdependientes, pero las herramientas que algunos consideran el estándar de oro de la investigación científica, como las regresiones y los ensayos aleatorizados y controlados, suponen que dichas variables pueden ser independientes. Esos instrumentos se utilizan en la justicia transicional, por ejemplo, para comparar aspectos de las intervenciones, aunque controlan la mayoría de los demás factores, a fin de determinar qué intervención es más eficaz. En otras situaciones, sin embargo, estos métodos no son adecuados para determinar cómo se deben aplicar las reformas.

Comprender que la justicia transicional es de naturaleza política y que los procesos pueden desarrollarse de manera errática, y hasta impredecible, va a contrapelo de la forma tradicional en que se diseñan los programas y las políticas y cómo se evalúan. A continuación se examinarán algunos enfoques metodológicos que abordan estas cuestiones.

Implicaciones de la controversia, el cuestionamiento político y la incertidumbre para el proceso de seguimiento y evaluación de los resultados

En comparación con otros procesos políticos, los procesos de justicia transicional son dinámicos. Las medidas y políticas adoptadas, los problemas que desean abordar y sus objetivos declarados y de facto pueden cambiar con el tiempo. Además, por la naturaleza altamente política de los procesos de justicia transicional, las expectativas en materia de resultados serán diferentes o implicarán cosas diferentes para distintas partes interesadas que quizás tengan objetivos contrapuestos.

32 Duthie, *Justice Mosaics*, 12.

33 Kleinfeld, *Improving Development Aid Design and Evaluation*.

Por lo tanto, es importante considerar quién define los criterios de éxito de un proceso determinado, cómo se toman las decisiones con respecto a lo que se debe hacer y cuáles son los criterios para el éxito; también es fundamental identificar quién queda excluido y qué se necesitaría para que los tomadores de decisiones promuevan la justicia. La implicación metodológica es que estas características se adaptan con eficacia a un enfoque de seguimiento y evaluación en el que sea posible brindar información contextual y análisis político con sustancia a las partes interesadas, y así facilitar la realización de ajustes rápidos. Estos métodos suelen ser más cualitativos que cuantitativos.

Muchos actores de los campos de la justicia transicional, la consolidación de la paz y la gobernanza democrática, trabajan en pos de utilizar métodos de seguimiento —y gestión— que se basen en tales posibilidades, como el monitoreo adaptativo o la adaptación iterativa orientada al problema (PDIA, por su sigla en inglés).³⁴

Del mismo modo, algunos donantes y organizaciones procuran medir el avance con métodos más abiertos para así captar dinámicas cambiantes y resultados que a menudo pueden ser inesperados. Mencionan el uso de metodologías como la del cambio más importante (MSC, por su sigla en inglés),³⁵ el mapeo de resultados,³⁶ la recopilación de resultados³⁷ y el protocolo de evaluación del impacto cualitativo (QUIP, por su sigla en inglés).³⁸ Se trata de métodos de seguimiento que no parten de indicadores, que favorecen los métodos cualitativos y recopilan datos contextuales ricos.

La experiencia del ICTJ con el uso de dichos métodos es bastante positiva. Una ventaja de estos métodos es que están orientados a los actores, siguen una lógica “desde abajo hacia arriba” y son sensibles a los cambios que ocurren cuando *no pasa nada*. A veces el método del *marco lógico* no registra lo que sucede en el lapso entre el diseño y la aplicación de un programa o política, que puede llevar mucho tiempo. Un profesional que trabaja en situaciones de conflicto y posconflicto reflexiona lo siguiente sobre el uso de este método: “Podemos manejar las expectativas si contamos un relato con más matices”.³⁹ Así, la metodología está orientada al proceso y permite que las organizaciones capten y comuniquen las pruebas de aquellos cambios que acaecen bajo la superficie, como la formación de alianzas y el establecimiento de canales de comunicación entre facciones rivales, a modo de placas tectónicas que se desplazan y alinean nuevamente ante una gran sacudida. “El mayor valor suele estar en aquello que a menudo se pasa por alto”.⁴⁰

En cuanto a la investigación, a principios de la década de 2010 se registró una ola de estudios cuantitativos destinados a apuntalar las afirmaciones sobre la justicia transicional con bases *más empíricas*, la cual fue seguida por una tendencia más reciente de estudios que buscan incorporar elementos adicionales sobre el contexto, la secuencia del proceso y la interacción entre las diferentes fases de un proceso de justicia transicional.⁴¹ Algunos de estos estudios, pero no todos, utilizan un enfoque de métodos mixtos, y procuran incluir variables y explicaciones políticas al

34 Un buen ejemplo de monitoreo adaptativo (aplicado a la consolidación de la paz y la mediación) se describe en Wadley, “Valuing Peace: Delivering and Demonstrating Mediation Results”. También se aplican metodologías similares a los procesos de justicia transicional. Para obtener más detalles sobre la PDIA, véase, por ejemplo, Andrews et al., *Building Capability*.

35 Véase, por ejemplo, *Monitoring and Evaluation NEWS*, “Most Significant Change”.

36 Véase, por ejemplo, Jones y Hearn, *Outcome Mapping*.

37 Véase, por ejemplo, Wilson-Grau, *Outcome Harvesting*.

38 Véase, por ejemplo, University of Bath, “Evaluating Impact”.

39 Entrevista con el profesional realizada por el autor, 6 de enero de 2020.

40 *Ibid.*

41 Stewart y Wiebelhaus-Brahm, “The Quantitative Turn”.

recurrir a métodos como el estudio de caso, el seguimiento de procesos o el análisis comparativo cualitativo.⁴²

En los debates previos a la redacción del presente informe, algunos representantes de gobiernos donantes que apoyan los procesos de justicia transicional señalaron que la adopción de métodos de seguimiento y evaluación más abiertos plantea un dilema, ya que los gobiernos utilizan (y ellos mismos deben informar a) estructuras de rendición de cuentas basadas en el marco tradicional de seguimiento y evaluación, y en indicadores de procesos normalizados. Esto sucede también con algunas organizaciones internacionales que deben informar a diferentes donantes. (El propio marco de resultados del ICTJ se asemeja más a un método tradicional, donde se incluyen cada vez más herramientas y métodos de seguimiento sin indicadores.⁴³) Es importante señalar que, por el momento, quienes utilizan técnicas de supervisión y evaluación abiertas son principalmente los donantes y las organizaciones de la sociedad civil del sector del desarrollo, si bien estas técnicas pueden resultar útiles para los propios Gobiernos que aplican procesos de justicia transicional. Algunos de estos Gobiernos que lideran los procesos de justicia transicional —por ejemplo, el Gobierno colombiano— ya han establecido estructuras de seguimiento y evaluación complejas para evaluar el desempeño de las unidades gubernamentales, utilizando en su mayoría indicadores predeterminados. En ese contexto, es difícil crear la capacidad de reunir datos oportunos que puedan señalar efectos o cambios no deseados en el medio ambiente y utilizarlos rápidamente para aprender y adaptarse. La razón es que los funcionarios también deben cumplir con los indicadores clave de desempeño —que suelen ser ambiciosos— definidos a nivel del Gobierno nacional.

En otros casos, la justicia transicional se desarrolla en contextos de conflicto, fragilidad y violencia, donde las estructuras estatales son débiles o no suficientemente establecidas. Por ejemplo, en los incipientes procesos actuales de Sudán del Sur y la República Centroafricana, las burocracias gubernamentales (y la presencia del Estado) no están completamente desarrolladas y enfrentan desafíos críticos que dificultan la adopción y el aprovechamiento de complejas estructuras de seguimiento y evaluación.

Barcos en aguas turbulentas: restricciones contextuales

Los procesos de justicia transicional, tal como se concibieron inicialmente, destacaban su papel en las transiciones políticas del autoritarismo a la democracia y en la rendición de cuentas después de la guerra; sin embargo, con el tiempo, la práctica de la justicia transicional se ha desarrollado en una gama de contextos cada vez más diversa. La justicia transicional, por ejemplo, es ahora parte integrante del programa de reconstrucción y consolidación de la paz después de los conflictos de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, las sociedades donde se concibieron prácticas ahora denominadas *justicia transicional* (como Argentina, Chile y Sudáfrica) comparten características distintas, como una fuerte capacidad estatal, burocracias bien establecidas y actores de la sociedad civil (relativamente) sólidos, lo cual no es el caso de muchas sociedades que emprenden procesos de justicia transicional en la actualidad.⁴⁴

Las cuestiones que se describen a continuación son importantes para todas las sociedades que hacen frente a violaciones masivas de los derechos humanos, pero algunos de los riesgos están exacerbados y son críticos en contextos donde la capacidad del Estado es débil y el conflicto es

42 Véase, por ejemplo, Salehi y Williams, “Beyond Peace vs. Justice” y Dancy y Wiebelhaus-Brahm, “Timing, Sequencing, and Transitional Justice Impact”

43 Página web “Evaluations” del ICTJ.

44 Duthie, *Justice Mosaics*, 9.

muy reciente o aún perdura. En algunas partes de la sección, se describen contextos de fragilidad, conflicto y violencia; al hacerlo, la fragilidad se concibe de forma amplia, sin vincular el concepto con listas de países específicos, como “la combinación de la exposición al riesgo y la capacidad insuficiente del Estado, el sistema o las comunidades para gestionar, absorber o mitigar dichos riesgos”.⁴⁵

Para el seguimiento y la evaluación, lo que importa es identificar cómo los diferentes contextos para la justicia transicional generan diferentes limitaciones u oportunidades, y cómo se reflejarían en la naturaleza de las intervenciones, la viabilidad, el plazo, los objetivos y los criterios para el éxito.

Estudios previos

La primera consecuencia clave se mencionó en secciones anteriores: la importancia de los estudios previos realizados al inicio de los procesos de justicia transicional. Se trata de evaluaciones cruciales cuando las intervenciones, medidas y políticas todavía se están debatiendo y diseñando. En contextos de fragilidad, conflicto y violencia, dichos estudios pueden desempeñar un papel fundamental para poner de relieve las deficiencias clave en materia de capacidad, los desafíos específicos y los posibles peligros que pueden descarrilar el proceso o causar el estallido de las hostilidades. También sirven para conocer el entorno político, identificar facciones y ayudar a forjar la intervención, pero respetando la demanda local.

Seguridad

Como bien saben los evaluadores que trabajan en el sector humanitario y el de la consolidación de la paz,⁴⁶ es necesario contemplar algunos elementos importantes al diseñar herramientas de seguimiento y evaluación, especialmente en entornos de fragilidad. La evaluación es una intervención como cualquier otra; por lo tanto, debe tener en cuenta las políticas de sensibilidad ante los conflictos existentes y seguir el principio de “no hacer daño”.

La seguridad es una consideración primordial para la recopilación de datos, y debe abarcar tanto la situación de los evaluadores como las posibles consecuencias para los encuestados en sus comunidades. Tales consideraciones deben incluir la viabilidad de la evaluación en términos de su capacidad para recopilar información valiosa que no sea sesgada, ya conocida o que pueda recopilarse de otra forma, por ejemplo, con fuentes secundarias. Lo que es más importante, también deben contemplar los resultados no deseados y la posibilidad de exponer a las personas a riesgos innecesarios, avivar los reclamos existentes o ignorar las necesidades apremiantes de la población objetivo.

Por ejemplo, el ICTJ examinó una encuesta de población sobre los procesos de justicia transicional en Libia. Se encontró que existía el riesgo potencial de que las milicias atacaran a encuestados y encuestadores al verlos dialogar sobre medidas de rendición de cuentas y, por lo tanto, se decidió recopilar datos para la encuesta a través de mensajes de texto o herramientas digitales para garantizar la seguridad de los participantes. En otro ejemplo, el ICTJ tenía previsto realizar la encuesta anual de seguimiento con las partes interesadas de la sociedad civil en Túnez, y solicitar sus evaluaciones de los procesos de justicia transicional en curso. Sin embargo, en ese entonces, los grupos de víctimas y otras organizaciones de la sociedad civil estaban organizando protestas y sentadas, y expresando su frustración por la demora de la

45 OCDE, *States of Fragility*, 22.

46 Véase, por ejemplo, OCDE, *Evaluating Peacebuilding*.

publicación del informe de la Comisión de la Verdad y la Dignidad. La oficina y la sede del ICTJ en Túnez decidieron que si hacían la encuesta en ese momento, podían elevar las expectativas de activistas y víctimas, aumentar la frustración existente de las partes interesadas, y posiblemente exacerbar las protestas de manera insegura. Por consiguiente, la encuesta se aplazó.

Temas de género e inclusión

Las mismas limitaciones que se aplican a los procesos de justicia transicional podrían generar un sesgo de selección en las prácticas de evaluación o seguimiento. Por ejemplo, la falta de infraestructura de comunicaciones o las dificultades para acceder a ella podría hacer que los datos sobre las perspectivas y la situación de las personas en lugares remotos o los integrantes de poblaciones vulnerables, oprimidas o marginadas no estén disponibles o sean difíciles de recopilar. Si no se contemplan estas limitaciones, las personas y sus experiencias y perspectivas podrían quedar excluidas del diseño, la supervisión y la evaluación de los procesos de justicia transicional y de las intervenciones que los apoyan. La dinámica social, cultural y política de la exclusión también es importante. Los procesos de justicia transicional suelen estar dominados por élites políticas que llegan al poder luego de una transición (con élites viejas o nuevas generalmente representadas por hombres), que en general, impulsan los procesos desde las capitales.

Los obstáculos relacionados con el género afectan la inclusión al limitar la participación en la recopilación de datos de la misma manera que obstaculizan la participación de mujeres, personas LGBT u hombres y niños víctimas de violencia sexual en los procesos de toma de declaraciones, las audiencias y otras medidas de justicia transicional. La incapacidad de abordar adecuadamente las diferencias relacionadas con el género es probablemente el defecto de diseño más prevalente y excluyente de todos los procesos de justicia transicional, aunque es más serio aún en sociedades donde las mujeres y otros grupos de género ya están en riesgo. Esto es de vital importancia para las víctimas, especialmente las que han sufrido violencia sexual y basada en género. Estas poblaciones vulnerables suelen estar marginadas por el estigma que acarrea las violaciones, y quizás no les sea posible participar en encuestas, consultas, grupos focales u otros métodos de recopilación de datos a menos que se establezcan medidas y protocolos específicos.

En general, se debe prestar especial atención para garantizar que la evaluación inicial, las prácticas de seguimiento y las evaluaciones habiliten la participación de las mujeres, los jóvenes, las minorías y las comunidades marginadas, para que se incluya a todos los integrantes de la sociedad.

Al realizar una planificación que garantice la participación de las mujeres, las víctimas y las minorías, los diferentes grupos podrán desglosar los datos e identificar patrones de violaciones en una etapa posterior. Resulta fundamental desglosar los datos por género (y otras variables pertinentes, como la región), tanto en las fases iniciales como a lo largo del proceso, para así poder identificar patrones.

Las prácticas de evaluación, seguimiento y valoración pueden reafirmar la exclusión o, por el contrario, servir como herramientas poderosas para garantizar que se incluyan las perspectivas, sugerencias y necesidades de las poblaciones particularmente vulnerables o marginadas, contribuyendo así a mejorar la eficacia del diseño de políticas.

Relación con el Estado

En contextos de construcción del Estado y consolidación de la paz, las mismas limitaciones descritas anteriormente en términos de acceso, conjugadas con una burocracia interna débil, limitan el flujo de información de los actores estatales a la población en general y viceversa. Sin

importar el uso que se le dé a los datos recabados, el trabajo de seguimiento y evaluación en materia de procesos de justicia transicional pueden cumplir una función de difusión de información e incluso un papel simbólico en la reconstitución de la relación del público con el Estado.

Algunas partes interesadas entrevistadas para este estudio informaron que en algunos casos, los integrantes de la comunidad se enteran de algunos detalles de un proceso de justicia transicional en curso de segunda mano y a partir de un programa de seguimiento. Como ejemplos, podemos citar a Colombia y Uganda. “Al realizar la evaluación”, dijo un profesional, “cerramos la división entre las partes interesadas, incluido el Estado”.⁴⁷ Continuaron: “Para muchos de los entrevistados, el hecho de que estuviéramos haciendo preguntas, la mera posibilidad de ser reconocidos como actores legítimos, ya constituía un resultado”.

Quién realiza el trabajo de medición tiene importantes implicancias prácticas y simbólicas, especialmente para los procesos que se llevan a cabo para (re)construir la relación entre el Estado y la comunidad o los ciudadanos. Se trata de un problema tanto para las sociedades con instituciones frágiles como aquellas en que el Estado es relativamente fuerte, pero tiene un historial difícil con la comunidad. Una recomendación lógica para las actividades de recopilación de datos en algunos casos es incluir a un integrante de las entidades de gobierno que sean responsables del proceso de justicia transicional correspondiente. Hacerlo puede ser positivo de dos formas. En primer lugar, muestra que el Gobierno está comprometido con el cambio y que el proceso de justicia transicional es serio; y en segundo lugar, cierra con naturalidad el circuito conformado por la información recopilada y el programa de gobierno, haciéndolo más receptivo y participativo, y aumentando la probabilidad de que funcione en comparación con la simple lectura de los resultados de un informe realizado por un tercero.

El ICTJ ha tenido resultados positivos con la aplicación de este método en Gambia, donde la participación de miembros de la Comisión de Verdad, Reconciliación y Reparación en actividades y recopilación de datos con grupos de mujeres los ayudó a hacer recomendaciones y lograr que el proceso general fuera más sensible a los desafíos que enfrentan las mujeres. Sin embargo, esto puede tener efectos muy negativos si los funcionarios del Gobierno anuncian la intención de facilitar la participación de un grupo, pero luego no se presentan. (Desafortunadamente, esto fue lo que sucedió en una actividad en Nepal.) La forma en que participan los funcionarios también es importante: se necesita planificación y mediación, porque los funcionarios de regímenes que antes eran autoritarios podrían tender a sermonear a las comunidades o comportarse de forma intimidatoria.

Expectativas versus capacidad

Hay algo fundamental que aprenden los que trabajan en realizar el seguimiento o evalúan los contextos de fragilidad, conflicto y violencia: a manejar con prudencia las expectativas. Si bien se trata de un tema clave en diversas áreas, resulta vital en contextos de fragilidad y escasez, donde el Estado es débil y la falta de conocimiento e información sobre los procesos de justicia transicional es la norma. En estas situaciones, el posible efecto no deseado de la recopilación de datos sería que las preguntas sobre un proceso se interpreten como una promesa de cambio que se materializará a corto plazo, lo que causará frustración, desesperanza, desesperación o ira si no se cumplen dichas expectativas. Por esta razón, para evitar posibles malentendidos, es aconsejable que los encuestadores o investigadores se identifiquen claramente, procuren obtener un consentimiento y expliquen con claridad el objetivo y los posibles resultados del ejercicio de recopilación de datos.

47 Entrevista con el profesional realizada por el autor, viernes, 14 de febrero de 2020.

Existe un riesgo real de que un nuevo gobierno frágil se vea abrumado por expectativas exigentes por demás. En la práctica de la justicia transicional, esta preocupación es pertinente a la hora de seleccionar qué conjuntos de instrumentos de seguimiento y evaluación utilizar. Al diseñar métodos de recopilación y análisis de datos, es importante crear un buen equilibrio entre los esfuerzos, la complejidad y la cantidad de información que se recopilará, y la capacidad de las organizaciones para utilizarla.

Lenguaje y dinámicas de poder

En la investigación social, sin importar qué se está investigando, se considera con sumo cuidado el lenguaje utilizado para enmarcar el tema y la forma en que se diseña la recopilación de datos. Para evitar la introducción de sesgos, las herramientas de recopilación de datos se prueban una y otra vez con rigurosidad.

Si este es el nivel esperado de las evaluaciones e investigaciones generales, la exigencia crece cuando se trata de procesos de justicia transicional debido a las experiencias traumáticas y fuertes emociones asociadas con el abordaje de violaciones pasadas y la naturaleza política de los conceptos, medidas y opciones de política que probablemente se debatan. Además, por lo general existe una asimetría de poder muy pronunciada entre el evaluador o investigador y el encuestado, lo que puede *contaminar* las respuestas con las propias opiniones y entendimientos de los diseñadores de la evaluación con respecto a determinados aspectos de la justicia transicional. Este riesgo es mayor cuando se trata de poblaciones muy vulnerables, como los refugiados, los más pobres o las minorías en situaciones de posconflicto. Una evaluación mal diseñada puede ser manipulada por partes interesadas mal informadas o maliciosas para *marcar la casilla* de la participación y legitimar medidas de política "desde arriba" que tal vez no respondan a las necesidades y perspectivas reales de los beneficiarios de tales intervenciones. Incluso con la mejor de las intenciones, existen numerosos escollos en el debate sobre la justicia transicional. Resulta esencial primordial que el diseño se realice con sumo cuidado.

En un estudio reciente sobre las perspectivas de los refugiados sirios en el Líbano, por ejemplo, el ICTJ concluyó en la fase de diseño y pruebas que el término *reconciliación* (*moussâlah*) es delicado para los sirios, ya que se asocia comúnmente con los intereses del régimen del Presidente sirio Bashar al-Assad.⁴⁸ El término no figura profusamente en el discurso político habitual. Si bien la noción de reconciliación formaba parte del marco conceptual para los investigadores del ICTJ, los entrevistadores no utilizaban el término a menos que así lo hicieran los encuestados. Varios términos en árabe tienen un significado relacionado con la *construcción o reconstrucción de relaciones*. El término *coexistencia* (*ta 'ayosh*) era uno de los que los encuestados más utilizaban.⁴⁹ Los investigadores registraron experiencias similares en estudios de refugiados de la República Centroafricana y refugiados sirios en Jordania.⁵⁰ Además, al entrevistar refugiados centroafricanos, los investigadores descubrieron que los individuos respondían de forma diferente si se utilizaba la palabra *reconciliación* en la pregunta. Funcionaba como una palabra de moda que llevaba a los entrevistados a decir lo que creían que los entrevistadores querían oír, confundiendo así sus necesidades y perspectivas reales y suplantándolas con un juego de roles vacío entre *víctima* y *ONG*.

Una de las dificultades más frecuentes al elaborar y utilizar encuestas y consultas similares en los procesos de justicia transicional consiste en centrarse demasiado en la justicia penal (y dar prio-

48 El Gantri y El Mufti, *Not Without Dignity*.

49 *Ibid.*

50 Picco, *I Am 100 Percent Central African* y el ICTJ, *Uncertain Homecoming*.

ridad a determinados delitos y víctimas), lo que podría dar lugar a recetas en cuanto a opciones de política en los instrumentos de evaluación. Del mismo modo, el uso de la palabra *justicia* en el sentido restringido de *justicia penal* por parte de agentes del Estado, evaluadores, encuestadores o la comunidad de desarrollo puede tener el efecto no deseado de descalificar implícitamente otras alternativas de política, porque en el discurso adquieren un significado de *no justicia*. Un método de recopilación de datos mal diseñado puede imponer una conceptualización preestablecida del proceso y anular una función clave de la herramienta. También existe el riesgo de no captar o *sobrescribir* las prioridades clave de las poblaciones beneficiarias, como el apoyo psicosocial, el acceso a la documentación, los servicios de atención médica y las necesidades humanitarias. Al ignorar o pasar por alto estas necesidades y situaciones, se podría anular el objetivo de todo el proceso. Tal como declarara un académico entrevistado para este estudio: “La justicia transicional no puede proceder como si estuviera aislada de otras necesidades”. Esto se aplica especialmente en el caso de las poblaciones que viven en condiciones de fragilidad, conflicto y violencia, donde la escasez, las condiciones de vida y los riesgos para la seguridad pueden marcar la diferencia entre la vida o la muerte.

La traducción y la interpretación implican otro riesgo potencial. Incluso cuando se contemplan los matices en la recopilación de datos y se eligen las palabras correctamente, la información puede *perdersse en la traducción*.

Existen prácticas estándares para minimizar las posibles fuentes de sesgo lingüístico y de diseño mencionadas anteriormente, como la contratación de personal local que domine el idioma del lugar y sus matices culturales y políticos, una etapa rigurosa de pruebas y experimentación, y el uso de métodos de recopilación de datos más abiertos y menos estructurados, al menos en las etapas iniciales. Tal vez la forma más interesante de no malinterpretar o colonizar las opiniones y perspectivas de los beneficiarios sobre el terreno es utilizar métodos participativos y construir los conceptos y visiones de la justicia transicional desde cero. Esto se examina en detalle en la próxima sección.

Indicadores de los resultados de los procesos de justicia transicional

En busca de los indicadores *correctos*

Como se ha explicado, existen supuestos epistemológicos que dominan el discurso sobre la medición de la marcha y la evaluación de los resultados de los procesos de justicia transicional. Los profesionales y financiadores esperan *encontrar* los indicadores correctos para evaluar el desarrollo de los procesos de justicia transicional y sus resultados, y así resolver los problemas de *imprecisión* inherentes a la labor.

Se trata de un interés muy positivo en el sentido de que coexisten diferentes métodos y supuestos en el marco de la labor de justicia transicional. Una vez más, la conversación sobre medición, metas e indicadores contribuye en gran medida a articular tales diferencias, establecer prioridades, aclarar afirmaciones y dirigir el debate hacia una base empírica aceptada. Como tal, el debate en sí mismo ya es muy importante. Constituye un cambio positivo en un campo que ha sido criticado por los escasos esfuerzos para monitorear y evaluar los resultados reales de la aplicación de las medidas, sin hablar de la falta de un análisis funcional serio sobre la utilidad de los instrumentos de justicia transicional conocidos, sobre qué pueden brindar y una enorme falta de disciplina.⁵¹

Sin embargo, como se comenta anteriormente, muchos aspectos de los procesos de justicia transicional dependen en gran medida del contexto, y, por esa razón, se adoptarán diferentes políticas, programas y medidas para responder a situaciones diferentes, lo cual dificulta la *búsqueda del indicador de oro*.

Significado subjetivo de la justicia

Dadas las consideraciones anteriores, no se debe pensar que no hay nada por hacer. A pesar de las diferencias contextuales entre los procesos, en el centro de todas las intervenciones en materia de justicia transicional se encuentra el anhelo de justicia. La justicia, a diferencia de otras variables del mundo del desarrollo, como la mortalidad infantil, tiene un componente interpretativo que es subjetivo. La idea de justicia y la definición de lo que significa (y para quién) resulta fundamental para evaluar los resultados de los programas e intervenciones de justicia

⁵¹ De Greiff, *Informe del Relator Especial*, 79.

transicional y, lo que es más importante, para ayudar a definir lo que se debería hacer en una etapa inicial.

Si retomamos las deliberaciones de la primera sección (Tabla 2), queda claro que se pueden incluir encuestas de población en la etapa de conceptualización de cualquier proceso para ayudar a definir qué es la justicia para la sociedad y sus diferentes grupos. Como se ha señalado, dicho trabajo debe contemplar, en primer lugar, las limitaciones y la fragilidad específicas del contexto y, en segundo lugar, que dicha información se utilice provechosamente. (Los tomadores de decisiones a cargo de las políticas están de acuerdo y se establecen ciclos directos de realimentación.)

Algunos investigadores han puesto en práctica la idea de indicadores ascendentes en el terreno con resultados interesantes. En el proyecto *Everyday Peace Indicators* se recopila sistemáticamente información de diferentes comunidades y se les pregunta a las personas qué significa la paz para ellas, a la vez que se les solicita a los miembros de la comunidad que establezcan indicadores de manera participativa.⁵² Se necesita un esfuerzo considerable para construir los indicadores de esta forma, y a la larga podrán reflejar las realidades cotidianas locales, por ejemplo, “un indicador de paz es que puedo acostarme con las ventanas abiertas”. Por lo tanto, no son fáciles de compilar y agrupar para fundamentar las políticas a nivel nacional. Por otro lado, los métodos participativos como el descrito tienen la ventaja de no imponer concepciones externas de justicia a los procesos locales, a la vez que pueden brindar información valiosa, sobre todo en las primeras etapas de un proceso. Se puede hacer un trabajo similar para definir la justicia en lugares críticos donde los procesos están en curso.

Indicadores de resultados para la justicia transicional y el marco de los ODS

En la actualidad, existen indicadores a nivel mundial que incluyen la dimensión de justicia, entre ellos los ODS, en particular, el ODS 16, pero también el ODS 5 sobre género y el ODS 10 sobre desigualdad. Al mismo tiempo, los recientes avances en materia de recopilación de evidencia a nivel mundial con respecto a la justicia, el Estado de derecho y el acceso a la justicia son prometedores. Se podrían vincular los indicadores mundiales y los esfuerzos locales para ayudar a monitorear los efectos en el acceso a la justicia y otras dimensiones a las que se cree que contribuyen los procesos de justicia transicional a mediano o largo plazo.

Los ODS son especialmente importantes porque establecen un marco legítimo basado en un amplio consenso mundial que incluye, por primera vez, la dimensión de justicia en la agenda mundial para el desarrollo. Existen dos razones importantes para vincular el avance y los resultados de la justicia transicional con el marco de los ODS: la validez (al definir los temas de forma tal que se puedan comparar con otros) y la rendición de cuentas (poder relacionar los procesos locales con los objetivos a nivel mundial). Contar con un conjunto de normas compartidas que vinculen los ODS con los resultados de la justicia transicional ayudaría a las sociedades a enmarcar su propio proceso, ya que les permitiría contrastarlo con compromisos asumidos de mutuo acuerdo.⁵³

Este anhelo no está exento de complicaciones. Idealmente, las metas de los ODS ayudarían a medir los resultados contradictorios de los procesos de justicia transicional (en términos de

52 Sitio web de *Everyday Peace Indicators*.

53 ICTJ, *Argentina Prosecutions*. El Grupo de Trabajo sobre Justicia Transicional y el ODS16+ (que incluye al ICTJ entre varios Gobiernos y organizaciones) elaboró un informe que articula las contribuciones de la justicia transicional con los ODS, en particular el ODS 16 sobre paz, justicia e inclusión, pero también otras metas relacionadas sobre género y desigualdad.

poblaciones que obtienen acceso a la justicia, igualdad y percepción de la justicia) al compararlos con los indicadores establecidos. Sin embargo, si bien los actuales indicadores acordados por la comunidad internacional resultan útiles, no siempre son adecuados ni contemplan todos los aspectos pertinentes para los procesos de justicia transicional. En particular, no logran esclarecer la situación de las víctimas de violaciones masivas a los derechos humanos o de crímenes cometidos por agentes del Estado o víctimas que participaron como perpetradores, entre otros temas. Según un informe reciente:

Para alcanzar los ODS, la comunidad internacional ha acordado un conjunto de indicadores para medir el avance. En este proceso se ha identificado una gama de indicadores que aprovechan aspectos críticos de la agenda de los ODS. Sin embargo, para varios de los objetivos, y quizás el ODS 16 en particular, la camada actual de indicadores aún no contempla en su totalidad la letra y el espíritu de los objetivos, lo cual se corresponde con la necesidad específica de trabajar en ese sentido según lo establecido en la Agenda 2030.⁵⁴

Afortunadamente, el marco de los ODS es mucho más sólido que los indicadores actuales. La letra y el espíritu de los objetivos, las redes internacionales de actores que lo apoyan y el compromiso declarado de 193 países lo convierten en un espacio privilegiado para el desarrollo en términos de medición del avance, los resultados y la presentación de informes sobre los procesos de justicia transicional.

Estos espacios, por ejemplo, incluyen los exámenes nacionales voluntarios, donde se podría vincular el trabajo de las entidades del Gobierno encargadas de informar sobre los ODS y recopilar datos sobre el diseño, la aplicación y los resultados de los procesos de justicia transicional en curso. Esto sería útil por motivos técnicos (como ayudar a los países a acceder al apoyo y destacar la importancia de la recopilación de datos en torno a los procesos de justicia transicional), pero también por razones prácticas y políticas, ya que proporcionaría a los defensores de los procesos de justicia transicional dentro de los Gobiernos una referencia en términos de compromisos y obligaciones a nivel país. Se trata de una práctica fomentada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.⁵⁵ Ya varios países con legados de violaciones masivas a los derechos humanos —como Colombia, Sierra Leona, Sudáfrica y Timor-Leste— han integrado, al menos parcialmente, sus intentos de abordar el pasado en sus discursos y planes de desarrollo y en materia de los ODS.⁵⁶ Al mismo tiempo, en sus informes, estos países han incluido aspectos que guardan relación con sus propios contextos y experiencias, como vincular la justicia transicional a la participación socioeconómica y abordar la distribución desigual de la tierra y el legado del pasado.

Del mismo modo, los informes presentados como parte de los exámenes periódicos universales realizados a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos constituyen una oportunidad para reflejar la realidad de los procesos de justicia transicional, lo cual no siempre sucede en la práctica. Los Gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los revisores que participan tienen derecho a exigir estos datos.

Los informes e indicadores relacionados con el desarrollo a nivel internacional o nacional deben reflejar las realidades del proceso de justicia transicional. Esta conexión ayudaría a garantizar la sostenibilidad y vincularía diferentes áreas del Estado que de otro modo podrían funcionar de forma aislada. Al mismo tiempo, la interacción con mecanismos externos de rendición de

54 Community of Democracies, *Voluntary Supplemental Indicators for Goal 16 on Inclusive, Just and Peaceful Institutions*.

55 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 42/17.

56 Jones, Briony y Duthie, "Justice Contexts".

cuentas, como la presentación voluntaria de informes, puede ayudar a reafirmar la legitimidad de las medidas, políticas y reformas de la justicia transicional en la dinámica política dentro de los Gobiernos y las organizaciones nacionales.

Recomendaciones

Para los encargados de formular políticas que trabajan en la definición y aplicación de procesos de justicia transicional a nivel nacional y sus aliados:

- 1. Convocar a las partes interesadas a un debate para establecer un método de seguimiento de la marcha y evaluar los resultados al comienzo del proceso de justicia transicional.**
- 2. Aprovechar los esfuerzos para medir y monitorear las intervenciones de justicia transicional para hacerlas más inclusivas y receptivas.** Establecer formas y mecanismos de evaluación para brindar información sobre las preferencias, necesidades, experiencias y perspectivas de los beneficiarios de dichas intervenciones.
- 3. Diseñar maneras para realizar el seguimiento de la aplicación y así habilitar los ajustes durante el proceso.**
- 4. Los actores que apoyan estos esfuerzos deben forjar un consenso con los tomadores de decisiones sobre cómo y cuándo utilizarían los datos y qué información les sería más útil.**
- 5. Evaluar las prioridades, los desafíos contextuales y las capacidades institucionales para determinar qué información ya está disponible y qué datos se pueden recopilar.** Consultar con los tomadores de decisiones sobre cómo debe ser la información para que la puedan utilizar.
- 6. Incorporar y contemplar los temas de inclusión en la recopilación de datos, tales como género, ubicación geográfica y situación de poblaciones vulnerables (entre ellas víctimas, niños, niñas y jóvenes, y personas con discapacidad).** Serán pertinentes tanto los datos cuantitativos (cifras, ubicación, distribución) como los cualitativos (necesidades, prioridades, perspectivas, obstáculos al acceso). Contemplar el uso de enfoques y métodos participativos.
- 7. Contemplar la recopilación de datos, consultas, encuestas y actividades similares como parte del esfuerzo general para fortalecer la legitimidad del proceso y respaldar el cambio.** Si la información es recopilada por aliados del Gobierno (como las Naciones Unidas u organizaciones no gubernamentales), sugiera incluir a un funcionario de los organismos oficiales responsables del proceso de justicia transicional relacionado.

8. Vincular los productos y resultados de la justicia transicional con objetivos de desarrollo más amplios, como los ODS, o con procesos, como el Examen Periódico Universal.

Para donantes e investigadores:

- 1. Respaldar, diseñar y exigir estudios previos.** Se trata de estudios que deberían ayudar a establecer bases de referencia, destacar las características específicas del contexto, identificar a los principales interesados y medir las capacidades de las instituciones existentes. Rever las prácticas programáticas para que se asignen fondos y tiempo a dichas evaluaciones dentro de programas diseñados para apoyar los procesos de justicia transicional.
- 2. Incorporar una perspectiva política en los métodos de seguimiento y evaluación, y en la investigación aplicada en materia de justicia transicional.** Identificar la demanda política o social y la resistencia a nivel local para establecer prioridades, configurar y proporcionar apoyo y sostenibilidad a las iniciativas de justicia transicional.
- 3. Fomentar los vínculos entre académicos, profesionales y encargados de formular políticas.** Ayudar a los actores que diseñan los métodos para evaluar los procesos de justicia transicional a conectarse con los encargados de formular políticas e instituciones locales, y debatir las posibles estrategias. Establecer alianzas entre actores nacionales, investigadores y profesionales de la justicia transicional con el fin de buscar posibles espacios de colaboración y fortalecer tanto la asimilación de los hallazgos iniciales (a corto plazo) como la base empírica sobre los resultados de la justicia transicional a largo plazo. El diseño de la investigación debe conjugarse con el seguimiento y la evaluación tradicionales que podrían contribuir en gran medida a consolidar la base empírica que sustenta la justicia transicional.
- 4. Incluir métodos y herramientas de evaluación que brinden una imagen precisa de un sistema que es complejo y de sus interacciones.** Estos incluyen el seguimiento de procesos, las evaluaciones de varios niveles y los métodos abiertos, como el del cambio más importante o el mapeo de resultados. Contemplar la triangulación de la información cuantitativa con datos cualitativos sobre las perspectivas, necesidades y experiencias de los beneficiarios para fundamentar las definiciones.
- 5. Aplicar una perspectiva que tenga en cuenta los conflictos al realizar las evaluaciones e intervenciones.** Esto incluye considerar cuestiones de seguridad, asimetrías de poder, uso del lenguaje, inclusión, expectativas, limitaciones institucionales y posibles consecuencias no deseadas en el diseño de la investigación y las actividades de recopilación de datos.
- 6. Pensar a largo plazo.** Fomentar o proponer diseños que incorporen observaciones longitudinales, para que a lo largo del tiempo se pueda recopilar información más completa sobre las partes interesadas, los procesos y los participantes, y así poder verificar las denuncias.
- 7. (Para los donantes) Promover los métodos de seguimiento y evaluación que brinden información oportuna que permita la adaptación al contexto, como la gestión adaptativa y la adaptación iterativa orientada al problema.** Negociar y construir mecanismos para aprovechar la realimentación y reaccionar en consecuencia al momento de diseñar el programa.
- 8. Exigir y apoyar la inclusión de indicadores, narrativas y rendición de cuentas general en materia de justicia transicional en los mecanismos internacionales o multilaterales, como los informes sobre los ODS y los Exámenes Periódicos Universales.**

Bibliografía

- Ainley, Kirsten. “Evaluating the Evaluators: Transitional Justice and the Contest of Values”. *International Journal of Transitional Justice* 11, N.º 3 (2017): 421–442.
- Andrews, Matt, Lant Pritchett, Salimah Samji y Michael Woolcock. *Building Capability by Delivering Results: Putting Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA) Principles into Practice*. OCDE, 2015.
- Bamberger, Michael, Jos Vaessen y Estelle Raimondo. *Dealing with Complexity in Development Evaluation: A Practical Approach*. Sage Publications, 2016.
- Bell, Christine. “Transitional Justice, Interdisciplinarity and the State of the ‘Field’ or ‘Non-Field’”. *International Journal of Transitional Justice* 3, N.º 1 (2009): 5–27.
- Bravo Medina, Paula y Sebastián Jiménez Valencia. “¿Volverá la Guerra a Colombia? ‘Lo Peor que Pasó es que Surge un Grupo Disidente’, Dice Grupo de Monitoreo”. *CNN Colombia*, 29 de agosto de 2019.
- Carranza, Ruben. “Plunder and Pain: Should Transitional Justice Engage with Corruption and Economic Crimes?” *International Journal of Transitional Justice* 2, (2008): 310–330.
- Carranza, Ruben y Mohamed Azer Zouari. *Work, Freedom, Dignity for Young Tunisians, the Revolution Was Not Only About Accountability for Corruption*. ICTJ, 2020.
- “The Colombia Barometer Initiative”. University of Notre Dame, <https://peaceaccords.nd.edu/barometer>
- Community of Democracies. *Voluntary Supplemental Indicators for Goal 16 on Inclusive, Just and Peaceful Institutions*. Septiembre de 2017.
- Dancy, Geoff. “Impact Assessment, Not Evaluation: Defining a Limited Role for Positivism in the Study of Transitional Justice”. *International Journal of Transitional Justice* 4, N.º 3 (2010): 355–376.
- Dancy, Geoff y Verónica Michel. “Human Rights Enforcement from Below: Private Actors and Prosecutorial Momentum in Latin America And Europe”. *International Studies Quarterly* 60, N.º 1 (2015): 173–188.
- Dancy, Geoff y E. Wiebelhaus-Brahm. “Timing, Sequencing, and Transitional Justice Impact: A Qualitative Comparative Analysis of Latin America”. *Human Rights Review* 16 (2015): 321–342.
- Duggan, C. “Show Me Your Impact”: Evaluating Transitional Justice in Contested Spaces. *Evaluation and Program Planning* 3, N.º 1 (2012): 199–205.
- Duthie, Roger. *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies*. ICTJ, 2017.
- El Bejjani Nouredine, Nour, Sibley Hawkins, y Elena Naughton. “Justice Served? The Special Tribunal for Lebanon Renders Its Long-Anticipated Judgment”. ICTJ, 20 de agosto de 2020.

El Gantri, Rim y Karim El Mufti. *Not Without Dignity: Views of Syrian Refugees in Lebanon on Displacement, Conditions of Return, and Coexistence*. ICTJ, 2017.

“Evaluating Social and Development Interventions Using the Qualitative Impact Protocol (QuIP)”. Página web de la Universidad de Bath, www.bath.ac.uk/projects/evaluating-social-and-development-interventions-using-the-qualitative-impact-protocol-quip/

“Evaluations.” ICTJ, www.ictj.org/evaluations

Fournier, Deborah M. “Evaluation”. En *Encyclopedia of Evaluation*, editado por Sandra Mathison. Sage Publications, 2005.

“Fragility, Conflict and Violence”. Banco Mundial, www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview

Hearn, Simon y Anne Buffardi. “What Is Impact?” *ODI Methods Lab*, febrero de 2016.

ICTJ. *Criminal Prosecutions for Human Rights Violations in Argentina*. 2009.

———. *Uncertain Homecoming: Views of Syrian Refugees in Jordan on Return, Justice, and Coexistence*, 2018.

Jones, Briony y Roger Duthie. “Justice Contexts: Sustainable Development Goal 16 and Transitional Justice”. En *Peace, Justice and Strong Institutions*, editado por L. Goetschel. Libros MDPI, de próxima aparición.

Jones, Harry y Simon Hearn. *Outcome Mapping: A Realistic Alternative for Planning, Monitoring and Evaluation*. Overseas Development Institute, octubre de 2009.

Kleinfeld, Rachel. *Improving Development Aid Design and Evaluation: Plan for Sailboats, Not Trains*. Carnegie Endowment for International Peace, 2015.

Lessa, Francesca y Leigh A. Payne, eds. *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives*. Cambridge University Press, 2012.

Monitoring and Evaluation NEWS, página web de “Most Significant Change”, <https://mande.co.uk/special-issues/most-significant-change-msc/>

Naciones Unidas, Asamblea General. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición acerca de su estudio mundial sobre la justicia de transición*. A/HRC/36/50/Add.1, 7 de agosto de 2017.

———. Consejo de Derechos Humanos. Resolución 42/17, Doc. ONU. A/HRC/42/L.20, 2019.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. *States of Fragility 2016: Understanding Violence*. 2016.

———. *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results, DAC Guidelines and References Series*. OECD Publishing, 2012.

Pham, Phuong Ngoc. Presentación “Evidence-based Research on Transitional Justice” en la conferencia Global Affairs Canada, 30 de enero de 2020.

Pham, Phuong Ngoc, Patrick Vinck, Bridget Marchesi, Doug Johnson, Peter J. Dixon y Kathryn Sikkink. “Evaluating Transitional Justice: The Role of Multi-Level Mixed Methods Datasets and the Colombia Reparation Program for War Victims”, *Transitional Justice Review* 1, N.º 4 (2016): 3.

Pham, Phuong Ngoc y Patrick Vinck. “Empirical Research and the Development and Assessment of Transitional Justice Mechanisms”. *International Journal of Transitional Justice* 1, N.º 2 (2007): 231–248.

Picco, Enrica. *I Am 100 Percent Central African: Identity and Inclusion in the Experience of Central African Muslim Refugees in Chad and Cameroon*. ICTJ, 2018.

Rogers, Patricia J. “Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions”. *Evaluation* 14, N.º 1 (2008): 29–48.

Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey y Howard E. Freeman. *Evaluación: A Systematic Approach, sexta edición*. Sage Publications, 1999.

Salehi, Mariam y Timothy Williams. “Beyond Peace vs. Justice: Assessing Transitional Justice’s Impact on Enduring Peace Using Qualitative Comparative Analysis”, *Transitional Justice Review* 1, N.º 4 (2016): 96–123.

Sitio web de Everyday Peace Indicators, <https://everydaypeaceindicators.org/>

Skaar, Elin, Eric Wiebelhaus-Brahm y Jemima García-Godos, eds. *Beyond Words: Implementing Latin American Truth Commission Recommendations*. University of Bath, 2020.

Stewart, Brandon y Eric Wiebelhaus-Brahm. “The Quantitative Turn in Transitional Justice Research: What Have We Learned About Impact?” *Transitional Justice Review* 1, N.º 5 (2017) 97–133.

Wadley, Ian. *Valuing Peace: Delivering and Demonstrating Mediation Results Dilemmas and Options for Mediators*. Centre for Humanitarian Dialogue, 2017.

Washington Post. “As Colombia Peace Accord Unravels, Ex-FARC Leaders Take Up Arms, Announce Return to Conflict”, 29 de agosto de 2019.

Wiebelhaus-Brahm, Eric. *Truth Commissions and Transitional Societies: The Impact on Human Rights and Democracy (Security and Governance)*. Routledge, 2010.

Wilson-Grau, Ricardo. *Outcome Harvesting: Principles, Steps, and Evaluation Applications*, Information Age Publishing, 2018.

Zvobgo, Kelebogile. “Demanding Truth: The Global Transitional Justice Network and the Creation of Truth Commissions,” *International Studies Quarterly* 64, N.º 3 (2020): 609–625.

ICTJ

Justicia
Verdad
Dignidad



Knowledge
Management
Fund

Knowledge
Platform
Security &
Rule of Law

ICTJ New York
50 Broadway, 23rd Floor
New York, NY 10004
Tel +1 917 637 3800
Fax +1 917 637 3900
www.ictj.org