



En busca de la verdad

Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz



Fotografía de portada: **San Salvador, El Salvador**. Imagen de un mural del artista salvadoreño Julio Reyes, construido en 2005, que forma parte del Monumento a la Memoria y la Verdad. El monumento enlista los nombres de más de 25.000 víctimas de la guerra civil en El Salvador. El Monumento fue erigido como parte de la reparación a las víctimas del conflicto armado, siguiendo las recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador.
Foto: Edwin Merches

En busca de la verdad

Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz

2013

Editado por Eduardo González y Howard Varney

El presente documento originalmente titulado “Estudios Temáticos sobre Comisiones de la Verdad” es producto de un proyecto de cooperación técnica denominado “BRA/o8/o21 – Desarrollo de la cooperación internacional y expansión de la justicia transicional en el Brasil”, un convenio entre el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), la Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil, la Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como se especifica en el contrato PNUD CPCS BRA 10-12412/2010. Su objetivo es el de promover y empoderar la ejecución de las comisiones de la verdad y mecanismos similares, así como motivar la participación ciudadana en el apoyo al derecho a la verdad, la memoria, la reparación y la no repetición.

El equipo de expertos del ICTJ que preparó este documento incluye a Eduardo González, Howard Varney, Clara Ramírez Barat, Marcie Mersky, Kelen Meregali, Stephanie Morin y Joanna Rice. El proyecto BRA/o8/o21 fue coordinado por Paulo Abrão, Marcelo D. Torelly y Rosane Cruz.

Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil

La Comisión de Amnistía es un órgano del Estado brasileño vinculado al Ministerio de Justicia y compuesto por 24 consejeros, en su mayoría agentes de la sociedad civil o profesores universitarios, uno de los cuales es designado por las víctimas y otro por el Ministerio de Defensa. Creada hace diez años, en el 2001, con el objetivo de reparar moral y económicamente a las víctimas de los excesos, actos arbitrarios y violaciones de derechos humanos cometidos entre 1946 y 1988, la Comisión cuenta hoy con más de setenta mil pedidos de amnistía registrados. Hasta el 2011 había declarado “amnistiadas políticas” a más de 35 mil personas y promovido el pedido oficial de disculpas del Estado por las violaciones cometidas. En aproximadamente 15 mil de estos casos, la Comisión reconoció igualmente el derecho a reparación económica. El acervo de la Comisión de Amnistía es el más completo fondo documental sobre la dictadura brasileña (1964-1985).

Centro Internacional para la Justicia Transicional

El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) tiene el objetivo de remediar y prevenir las graves violaciones de los derechos humanos, con el fin de enfrentarse al legado de los serios abusos cometidos durante los conflictos armados o regímenes autoritarios. Para cumplir esta misión, utiliza amplios conocimientos adquiridos en diversos países asesorando a comisiones de la verdad, programas de reparación y a otras entidades que promueven la justicia transicional. El ICTJ trabaja junto con los Gobiernos, la sociedad civil y otros organismos que velan por la defensa de los derechos de las víctimas así como por la búsqueda de soluciones integradas para promover la rendición de cuentas y crear sociedades más justas y pacíficas.

Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores

La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), que integra la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores (MRE), tiene la tarea de negociar, coordinar, ejecutar y supervisar programas y proyectos de cooperación técnica en Brasil, realizados sobre la base de acuerdos firmados por Brasil con otros países y organizaciones internacionales. Para cumplir su misión, la política exterior de la ABC se guía por el Ministerio de Asuntos Exteriores y las prioridades nacionales de desarrollo tal como se define en los planes y programas sectoriales del Gobierno.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la red mundial de desarrollo de las Naciones Unidas, y está presente en 166 países. Su misión principal es combatir la pobreza y promover el desarrollo humano en un contexto de gobernabilidad democrática. Con la colaboración de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, el PNUD vincula a los países con el conocimiento, la experiencia y los recursos para ayudar a las personas a construir una vida digna y trabajar juntos en soluciones planteadas por los países miembros para fortalecer la capacidad local y facilitar el acceso a sus recursos humanos, técnicos y financieros, a la cooperación externa y su amplia red de socios.

Preparado por el ICTJ. Publicado originalmente en idioma portugués por la Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil. La edición en español ha sido realizada con el apoyo de la Embajada de Holanda en Colombia.

© 2013 Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil. Todos los derechos reservados. Se autoriza su reproducción siempre y cuando se reconozca la fuente.

En busca de la verdad. Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz / Editores Eduardo González y Howard Varney. Brasilia : Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil ; Nueva York : Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2013. 81 páginas. Este libro también ha sido publicado en portugués, inglés, francés y árabe.

Contenido

Presentaciones	1
Capítulo 1. El derecho a la verdad	5
¿Qué es el derecho a la verdad?	7
Aspectos del derecho a la verdad	7
En busca del derecho a la verdad	7
Limitaciones del esclarecimiento judicial de la verdad	8
¿Por qué es importante la verdad?	8
Fuentes del derecho a la verdad	8
Capítulo 2. ¿Qué son las comisiones de la verdad?	11
Objetivos de las comisiones de la verdad	13
¿Cuándo y cómo se crean las comisiones de la verdad?	13
Las comisiones de la verdad “desde abajo”, fuera del sistema del Estado	14
Características principales de una comisión de la verdad	14
Asegurar la solidez de una comisión de la verdad	15
Procedimientos justos	16
La reconciliación y las comisiones de la verdad	16
Capítulo 3. Garantías para la legitimidad e independencia de una comisión de la verdad	17
Un enfoque consultivo para fortalecer la legitimidad	19
La independencia política y operativa de la comisión	20
Los riesgos de la dependencia política	20
Autonomía financiera y operacional	20
Principios guía para mantener la independencia de una comisión de la verdad	21
Selección de los comisionados	21
Criterios de selección para los comisionados	22
Algunas buenas prácticas en el nombramiento de comisionados	23
Capítulo 4. Las disposiciones legales de una comisión de la verdad: objetivos, funciones, competencias y poderes	25
Objetivos de una comisión de la verdad	27
Funciones	27
Competencia	29
Poderes, sanciones y protecciones	29

Capítulo 5. Un momento crítico: la configuración de la comisión de la verdad	33
Normas, políticas, procedimientos y planes de trabajo	35
Presupuesto	36
Conciencia pública inicial y sensibilización	36
Mapeo e investigación preliminar	37
Exploración de costumbres locales	38
Grupos de asistencia y apoyo	38
Capítulo 6. De la creación al funcionamiento normal	39
Fase de desarrollo	41
Operaciones regulares	42
Capítulo 7. Estructura organizativa de una comisión de la verdad	45
Características organizativas generales de una comisión de la verdad	47
Funciones y cargos importantes en la estructura de una comisión de la verdad	47
Oficinas territoriales y equipos móviles	49
Capítulo 8. Difusión y comunicaciones: asociaciones de la sociedad civil	51
Importancia de la divulgación	53
Objetivos de los programas de divulgación	53
Aspectos operacionales de la divulgación	54
Formulación de una estrategia de divulgación	54
Relaciones con los medios y la divulgación	54
Contribución de la sociedad civil a la búsqueda de la verdad	55
Capítulo 9. Comisiones de la verdad y diversidad	59
Asegurar una perspectiva de género en las comisiones de la verdad	61
Asegurar el cumplimiento de los derechos de los niños en las comisiones de la verdad	62
Creación de asociaciones para asegurar una sólida participación de los menores	64
Asegurar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas	64
Capítulo 10. El informe final y el proceso posterior a una comisión de la verdad	67
Contenidos de un informe final	69
Estructura del informe final	69
Elaboración y compilación del informe final	70
Publicación del informe final	70
Asegurar que los mensajes lleguen a una audiencia tan amplia como sea posible	71
Aceptación de los hallazgos e implementación de las recomendaciones	72
Monitoreo de la implementación	73
Disolución de una comisión de la verdad	73
Tareas para la institución sucesora	74
Preparar el terreno para exhumaciones, conmemoración y acceso público a las declaraciones des testigos	73
Recursos adicionales	76
Tabla 1: Organigrama de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú	50
Tabla 2: La presentación de un informe final	71

Presentación

Centro Internacional para la Justicia Transicional

Luego de décadas de violencia, Colombia ha ido abriendo lentamente las puertas de la justicia transicional en un escenario de conflicto armado que parecería contradecir su sentido y posibilidades. La justicia transicional es concebida como una respuesta multifacética para abordar violaciones sistemáticas o masivas de los derechos humanos que no pueden ser enfrentadas por mecanismos ordinarios. Normalmente opera luego del ejercicio de la violencia; sin embargo, en Colombia coexisten tanto la lógica de la violencia, como la ineludible necesidad de aplicar los mecanismos de la justicia transicional.

El pasado mes de junio de 2012 Colombia aprobó una reforma constitucional de justicia transicional, denominada “Marco Jurídico para la Paz”. Con esta nueva normatividad, se transformó el marco jurídico para hacer viable la aplicación de las diferentes medidas de justicia transicional – verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición – de forma integral y complementaria. Por otro lado, Colombia ha emprendido un nuevo proceso de diálogo que busca poner fin a cinco décadas de confrontación armada.

Uno de los temas centrales de este proceso de paz puede ser la creación de una comisión de la verdad. El llamado Marco Jurídico para la Paz autoriza al Congreso a crear una comisión de la verdad mediante una nueva ley. Este no será un tema fácil ya que en Colombia existen diversas interpretaciones de lo que debe ser y hacer una comisión de la verdad. Debido a esta diversidad de opiniones, es prioritario construir una base conceptual sólida para la futura comisión de la verdad, cuyo punto de partida sea la definición de objetivos claros.

Escrito originalmente en portugués e inglés, este texto es traducido al español por el ICTJ con el apoyo de la Embajada de los Países Bajos en Colombia. Se trata de un texto orientador en el proceso de creación de comisiones de la verdad y de mecanismos similares, con un norte claro: una ciudadanía participante y activa en la definición y aplicación de medidas que garanticen el derecho a la verdad, la memoria, la reparación y la no repetición.

El libro que usted tiene en sus manos no es un manual teórico sobre las comisiones de la verdad, sino el resultado de sistematizar lecciones aprendidas de las experiencias de comisiones de la verdad en el mundo. Por esta razón, está dividido en capítulos, que permiten al lector conocer las distintas dimensiones y los diferentes momentos que deben ser tenidos en cuenta al crear una comisión de la verdad.

A partir de los aprendizajes y las oportunidades que se han presentado en el desarrollo de comisiones de la verdad en diferentes partes del mundo, se han extraído conclusiones, reflexiones y recomendaciones sobre este mecanismo de justicia transicional. El contenido de este libro no pretende ser una camisa de fuerza frente a las comisiones de la verdad. Tampoco, cerrar la discusión acerca del sentido de estas comisiones y de la manera como funcionan. Por el contrario, pone estas experiencias a disposición de la sociedad y del Estado colombianos con el fin de aportar en el debate en torno a una comisión de la verdad sobre el conflicto armado en Colombia.

Aunque cada contexto tiene características específicas, pensar en una comisión de la verdad desde la experiencia comparada permite considerar aspectos que podrían ser pasados por alto en un enfoque meramente teórico. No solo se trata de definir las nociones principales y de analizar su oportunidad, sino también de considerar estrategias para garantizar su financiación y autonomía, proponer procesos para la selección de los comisionados y para el seguimiento al desarrollo de sus recomendaciones, entre otros temas. Tan importante como esto, el texto orienta en los procedimientos que se deben desarrollar en el día a día del trabajo de la comisión, con el fin de que sean considerados en la fase de planeación de la misma.

El manual comienza con la explicación del derecho a la verdad como fundamento para todo ejercicio de búsqueda de la verdad. Además, resalta su importancia, sus características y las formas de garantizarlo, bien sea en los tribunales o mediante medidas no judiciales, como comisiones de la verdad. Explica, además, cómo el derecho a la verdad aporta en el proceso de reparación, restaura la dignidad personal y se constituye como garantía contra la repetición y la negación. El derecho a la verdad puede, incluso, ser el impulso hacia un proceso de reconciliación.

El texto evalúa también la oportunidad de crear una comisión de la verdad, sus características y las condiciones que aseguran su legitimidad e independencia. Recomienda incluir una discusión abierta entre el gobierno y la sociedad civil, en la que los grupos de víctimas sean tenidos en cuenta de manera especial.

Asimismo, presenta algunos principios guía para lograr la independencia operacional, financiera y política de la comisión, y recomendaciones de criterios para la selección de los comisionados, según la experiencia de países como Sudáfrica, Sierra Leona y Timor Oriental.

A partir del Capítulo 5, el libro analiza las acciones que se deben realizar en el momento de establecer una comisión de la verdad. Entre ellas, la fase de preparación, la contratación del personal, la creación de normas, políticas, procedimientos y planes de trabajo, la estructura organizacional, entre otros aspectos operativos.

Entre las lecciones aprendidas aquí reseñadas se destaca la importancia de crear canales directos de comunicación, no solo con las víctimas, sino con la sociedad en general, que hagan posible la contribución de las iniciativas no oficiales de verdad a la investigación de la comisión de la verdad. Asimismo, el texto aborda el enfoque diferencial que debe tener una comisión de la verdad, y propone esfuerzos significativos para incluir el punto de vista de poblaciones que con frecuencia son marginadas.

Finalmente, el Capítulo 10 expone reflexiones frente al informe final y al futuro de una comisión de la verdad: analiza el proceso para la elaboración del informe final, su contenido, la estructura utilizada por informes previos de comisiones de la verdad, y mecanismos para su publicación y difusión que aseguren el alcance de sus mensajes a una audiencia tan amplia como sea posible. La experiencia de las comisiones de la verdad demuestra que, si bien la presentación del informe final concluye formalmente sus operaciones, la labor desarrollada, los asuntos tratados y la información difundida se convierten en las bases de ulteriores discusiones, consultas y juicios, y son el soporte de un largo y lento proceso de reconciliación nacional.

Por esta razón, consideramos este libro especialmente útil en un país como Colombia, que ha incorporado varios mecanismos de justicia transicional, y en el momento en que adelanta un proceso de diálogo con actores armados hacia la negociación del fin del conflicto armado.

Esperamos que la experiencia comparada aquí presentada contribuya al debate nacional sobre la creación de una comisión de la verdad y permita la reflexión necesaria acerca de la mejor forma de garantizar el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad en Colombia.

MARÍA CAMILA MORENO

Directora, ICTJ Colombia

Presentación

Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil

En el 2009 la Comisión de Amnistía de Brasil y el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) empezarán un amplio proyecto conjunto, con la propuesta de generar procesos de capacitación de expertos y de la sociedad civil para el desarrollo de la justicia transicional en América Latina. Con el apoyo de la Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Asuntos Extranjeros y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en cinco años de trabajo en cooperación fueron capacitados militantes sociales, agentes de la sociedad civil, actores públicos, jueces y fiscales de más de 12 países. Es más, importantes documentos de referencia fueron producidos y difundidos en las tres principales lenguas de la región. El material que ahora se presenta en lengua española es uno de esos documentos fundamentales, y es con gran honor que celebramos la iniciativa del ICTJ y sus asociados de producir esa edición, ampliando el campo de aplicaciones de los conocimientos producidos y compartidos desde nuestro programa de cooperación BRA/08/021.

PAULO ABRÃO

Secretario Nacional de Justicia
Presidente de la Comisión de Amnistía
Ministerio de Justicia de Brasil



Capítulo 1

El derecho a la verdad

AJK

“Aquí en Ayacucho todo el mundo va al cementerio el Día de los Muertos, pero no sé si yo deba ir. No sé si debo llevar flores a algún lugar. Ni siquiera lo sé ahora, a veces simplemente me quedo pensando”

Testimonio de Liz Rojas Valdez en relación con la desaparición de su madre, Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú

¿Qué es el derecho a la verdad?

Las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como sus familiares, tienen el derecho a un recurso efectivo. Esto implica el derecho a saber la verdad acerca del abuso que han sufrido, incluyendo la posibilidad de identificar a los perpetradores, las causas que originaron tales violaciones y, de ser el caso, la suerte final o el paradero de las personas desaparecidas de manera forzada.

Este derecho ha sido reconocido en decisiones legales tomadas por las cortes en varios países, así como por instituciones judiciales internacionales. Mientras se definen bien los elementos principales del derecho, este continúa evolucionando y puede ser caracterizado de diferentes formas en ciertos sistemas legales.

Aspectos del derecho a la verdad

El derecho a la verdad – reconocido explícitamente como respuesta a las desapariciones forzadas – se aplica también a otras violaciones graves. Algunos de sus aspectos se van aceptando en forma creciente a nivel internacional:

- Se vincula al derecho a un recurso efectivo e incluye el derecho a una investigación efectiva y a la verificación de los hechos y la presentación pública de la verdad, y el derecho a la reparación.
- Las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible a saber la verdad acerca de las circunstancias en las que ocurrieron las violaciones a los derechos humanos¹.
- Está vinculado con el derecho de los familiares y comunidades a conmemorar y a hacer duelo por las pérdidas humanas en formas que seann culturalmente adecuadas y dignas.
- Además de las víctimas individuales y sus familiares, las comunidades y la sociedad entera también tienen el derecho de saber la verdad acerca de las violaciones de los derechos humanos².
- Algunos sistemas legales consideran que el derecho a la verdad hace parte integral de la libertad de información y la libertad de expresión³.
- No es posible invocar amnistías para prohibir la investigación de ciertos crímenes internacionales incluyendo ciertos crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio⁴. Así, la prohibición de amnistías para dichos crímenes también está relacionada con el derecho a la verdad, en tanto se relaciona con la verificación de los hechos en cuestión⁵.
- El Estado tiene el deber de preservar la evidencia documental que sirva para la conmemoración y el recuerdo así como de proteger y garantizar el acceso adecuado a los archivos con información sobre este tipo de violaciones⁶.

En busca del derecho a la verdad

El derecho a la verdad debe buscarse tanto a través de procedimientos judiciales como no judiciales. El Estado debe intentar establecer la verdad acerca de los abusos y violaciones independientemente de si los juicios penales son posibles de forma inmediata.

1 Naciones Unidas. Comisión de Derechos Humanos. Informe de Diane Orentlicher, "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad", 8 de febrero de 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1., 8 de febrero de 2005 [en adelante Conjunto de principios actualizado 2005]. Véase principio 4.

2 Íbid.

3 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACHR Res. 2005/66, pmbll., U.N. Doc E/CN.4/2005/L.10/Add.17, 20 de abril de 2005.

4 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, firmado el 17 de julio de 1998; 2187 U.N.T.S. 90, 37 I.L.M. 1002, en vigor desde el 1 de julio de 2002.

5 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Reporte a la Asamblea General de la ONU en la implementación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General, U.N. Doc. A/HRC/5/7, 7 de junio de 2007, párr. 10.

6 Conjunto de principios actualizado 2005, Principio 3.

Esclarecer la verdad “hasta donde sea posible” incluye el intento de establecer:

- La identidad de los perpetradores.
- Las causas que condujeron a los abusos.
- Las circunstancias y hechos de las violaciones.
- El destino final y ubicación de las víctimas en el caso de desapariciones forzadas⁷.

Limitaciones del esclarecimiento judicial de la verdad

Aunque las cortes de justicia pueden ser, ciertamente, empleadas para establecer los hechos, pueden existir algunas limitaciones inevitables:

- El poder judicial puede estar temporalmente impedido para sostener juicios efectivos si el Estado no tiene capacidad o es objeto de disturbios.
- Los juicios pueden limitarse a casos notorios o a los perpetradores identificados de forma más fácil, dejando de lado a muchas víctimas.
- Los juicios establecen los hechos utilizando técnicas judiciales, las cuales pueden ser inadecuadas para reconocer las experiencias personales, culturales o psicológicas de las víctimas.

Las medidas no judiciales pueden ser necesarias para satisfacer el derecho a la verdad, y comprenden:

- Establecer comisiones de la verdad y otras comisiones no judiciales de investigación.
- Reforzar las leyes que protegen la libertad de información y de expresión.
- Desarrollar expresiones de recuerdo y conmemoración como, por ejemplo, monumentos y museos.

¿Por qué es importante la verdad?

Establecer la verdad y la responsabilidad de los crímenes graves ayuda a las comunidades a entender las causas del abuso y a enfrentarlas: sin el conocimiento preciso de las violaciones del pasado, es difícil prevenir que ocurran nuevamente. La verdad puede ayudar en el proceso de recuperación después de eventos traumáticos, restaurar la dignidad personal (con frecuencia después de años de estigmatización) y levantar salvaguardas contra la impunidad y la negación.

El esclarecimiento de la verdad puede iniciar el proceso de reconciliación en tanto que la negación y el silencio pueden incrementar la desconfianza y la polarización. Un orden político basado en la transparencia y la rendición de cuentas tiene más posibilidades de disfrutar de la seguridad y confianza de sus ciudadanos.

Fuentes del derecho a la verdad

El derecho a la verdad no ha sido objeto de ninguna convención internacional específica. El debate legal en torno al derecho a la verdad discute si este se deriva de varios derechos bien establecidos en el derecho internacional, como por ejemplo el derecho a la reparación, el derecho a recibir e impartir información y el derecho al debido proceso; o si es más bien un derecho autónomo independiente o adicional a estos otros derechos. No obstante, los elementos principales de este derecho están bien aceptados. También existen referencias explícitas al derecho a

⁷ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Resolución 9/11 de 24 de septiembre de 2008. El derecho a la verdad, A/HRC/RES/9/11. En relación con esto, es importante que el procedimiento legal incluya la realización de exhumaciones y búsquedas de los desaparecidos.

conocer ciertos hechos en instrumentos tales como el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra⁸ y la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (ICCPED)⁹, que establecen el derecho de los familiares de los desaparecidos forzados, o de personas desaparecidas en acción, a saber la suerte y paradero de sus seres queridos.

Más específicamente, y representando un desarrollo importante, la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas confirma el derecho a la verdad como un derecho exigible en sí mismo. El Tratado, que entró en vigencia en diciembre de 2010, proporciona a las víctimas el derecho a saber la verdad en relación con las desapariciones forzadas, el progreso y resultados de las investigaciones, y el destino de las personas desaparecidas. También establece las obligaciones del Estado, incluyendo los deberes de proporcionar restitución y garantías de no repetición.

Varias resoluciones e informes de las Naciones Unidas preparados por expertos independientes contienen declaraciones explícitas sobre el derecho a la verdad. Siguiendo resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas enfatizó que la comunidad internacional debe “procurar reconocer el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos, así como el de sus familias y la sociedad en general a conocer la verdad hasta donde sea posible”¹⁰.

Aunque no existe una convención internacional específica sobre el derecho a la verdad (y las declaraciones de las Naciones Unidas no son acuerdos vinculantes), ciertas cortes nacionales y regionales han confirmado la aplicabilidad de este derecho dentro de sus jurisdicciones.

La Comisión y la Corte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han confirmado que el derecho a la verdad se halla establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos conforme a las disposiciones que amparan el derecho a un juicio justo, libertad de pensamiento y expresión y el derecho a la protección judicial¹¹.

En una serie de casos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ratificado el derecho a la verdad de las víctimas, los familiares más cercanos y la sociedad en su conjunto. La Corte ha sostenido que:

- El Estado está obligado a proveer a las familias de las víctimas la verdad sobre las circunstancias relativas a los crímenes¹².
- El resultado de todos los procedimientos investigativos debe ser divulgado al público para que “la sociedad sepa la verdad”¹³.
- La sociedad tiene el derecho a saber la verdad relacionada con los crímenes para prevenirlos en el futuro¹⁴.
- Las leyes de amnistía que impiden la investigación de los hechos sobre violaciones graves a los derechos humanos y el establecimiento de responsabilidades no están permitidas bajo el derecho internacional de los derechos humanos¹⁵.

Algunas cortes nacionales también han afirmado el derecho a la verdad. En Argentina, la Corte Suprema sostuvo

8 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 1125 U.N.T.S. 3, en vigor desde el 7 de diciembre de 1978.

9 Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, 20 de diciembre de 2006, E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/Rev.4. Al 3 de marzo de 2013, 95 estados habían firmado la Convención y 37 la habían ratificado o se habían adherido a ella.

10 Véase nota 7.

11 Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA, Serie de Tratados No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, en vigor desde el 18 de julio de 1978, reproducido en Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, OEA/Ser.LV/II.82 doc.6 rev.1 en 25 (1992).

12 Velásquez Rodríguez, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser. C) No. 4, 77 (1988).

13 Myrna Mack Chang, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser. C) No. 101, 274-75 (2003).

14 Bámaca Velásquez, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser. C) No. 91, 77 (2002).

15 Barrios Altos, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser. C) No. 75 (2001).

en el caso “Simón” que las leyes de amnistía que protegen a los perpetradores de crímenes contra la humanidad no eran constitucionales¹⁶. En Perú, en el caso “Villegas Namuche”, el Tribunal Constitucional reconoció el derecho a la verdad como un “derecho fundamental” directamente protegido por la Constitución¹⁷. En Colombia, la Corte Constitucional en el caso “Ley de Justicia y Paz” afirmó que ni siquiera la prioridad política de contribuir a la desmovilización de los grupos armados ilegales hacía desaparecer la obligación del Estado de buscar la verdad sobre los desaparecidos¹⁸. En el caso “McBride”, en Sudáfrica, la Corte Constitucional ratificó los derechos de las víctimas, de los medios y del público a decir la verdad sobre los crímenes, incluso si fueron objeto de amnistía¹⁹. La Corte sostuvo que decir la verdad era la base moral de la transición desde la injusticia del apartheid hacia la democracia y la constitucionalidad.

Algunos Estados como Guatemala y Brasil han justificado la creación de comisiones de la verdad como un reconocimiento explícito del derecho que tienen sus ciudadanos a la verdad. Los tratados de paz de Guatemala del año 1994 incluyeron un “acuerdo sobre la creación de la comisión de la verdad para aclarar violaciones de los derechos humanos ocurridas en el pasado” al reconocer que “el pueblo de Guatemala tiene el derecho a saber toda la verdad con respecto a estos eventos; su aclaración contribuirá a evitar que se repitan estos tristes y dolorosos eventos, y fortalecerá el proceso de democratización en Guatemala”²⁰.

En Brasil, la producción de la verdad oficial comenzó con un proceso de reparación a través de la creación de la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos (1995) y la Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia (2001). Estas comisiones tienen el poder de reconocer las violaciones ocasionadas o no evitadas por el Estado y promover su adecuada reparación. En 2011, la ley que creó la Comisión Nacional de la Verdad indicó que la Comisión tendría el propósito ulterior de “honrar el derecho a la memoria y a la verdad histórica y promover la reconciliación nacional”²¹.

16 Corte Suprema de Justicia de la Nación (Arg.). Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc. – Causa No. 17.768 –, 14 de junio de 2005.

17 Tribunal Constitucional de Perú. Genaro Villegas Namuche. Causa No. 2488-2002-HC/TC, 18 de marzo de 2004.

18 Corte Constitucional de Colombia. Gustavo Gallón Giraldo y Otros v. Colombia. Sentencia No. C-370/2006, 18 de mayo de 2006.

19 Tribunal Constitucional de Sudáfrica. The Citizen 1978 (Pty) Ltd and others v. McBride. Case CCT 23/10, 2011, ZACC 11, 8 de abril de 2011.

20 Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimiento a la Población Guatemalteca, UN Doc. A/48/954-S/1994/751, 23 de junio de 1994.

21 Comisión Nacional de la Verdad de Brasil (Comissão Nacional da Verdade) creada mediante la Ley 12.528 del 18 de noviembre de 2011, www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12528.htm



Capítulo 2

¿Qué son las comisiones de la verdad?

“Se establecerá una Comisión de la Verdad y la Reconciliación para afrontar la impunidad, romper el ciclo de violencia, proveer un espacio para que tanto las víctimas como los victimarios de violaciones de los derechos humanos cuenten su historia, y obtener una imagen clara del pasado que facilite una sanación y reconciliación auténticas”.

Acuerdo de paz entre el gobierno de Sierra Leona y el Frente Revolucionario Unido, FRU, Artículo VI(2), 1999.

Las comisiones de la verdad son organismos oficiales, no judiciales y de vigencia limitada que se constituyen para esclarecer hechos, causas y consecuencias relativos a pasadas violaciones de los derechos humanos²². Al brindar especial atención al testimonio de las víctimas, las comisiones aseguran su reconocimiento; con frecuencia después de largos periodos de recibir estigmatización y ser escuchadas con escepticismo. Las comisiones de la verdad pueden contribuir a los procesos judiciales y a las reparaciones mediante sus conclusiones y recomendaciones; pueden también ayudar a que sociedades divididas superen la cultura del silencio y la desconfianza; y pueden, por último, identificar las necesarias reformas institucionales para evitar nuevas violaciones.

Las comisiones de la verdad son más efectivas cuando están incluidas en una estrategia de justicia transicional integral que incluya políticas de reparación, acciones penales y reformas institucionales. Al entregar conclusiones claras y recomendaciones convincentes se pueden enriquecer las políticas de un país en transición y promoverlas con sólidos argumentos legales y éticos.

Objetivos de las comisiones de la verdad

Los objetivos de las comisiones de la verdad se establecen en los instrumentos legales que las crean (con frecuencia una ley o algún tipo de decreto ejecutivo). Estos objetivos se expresan de diversas formas y reflejan las prioridades y circunstancias de cada país. Los tres objetivos fundamentales son:

1. Establecer los hechos acerca de eventos violentos que permanecen en disputa o son negados. Algunas comisiones han limitado su trabajo a la descripción circunstancial de los abusos ocurridos; sin embargo, la mayoría ha apuntado a determinar también los contextos históricos y sociales en los que se produjeron, y si es adecuado o no llevar a cabo una investigación judicial o ulterior.
2. Proteger, reconocer y empoderar a las víctimas y sobrevivientes. Las comisiones establecen una relación con las víctimas y sobrevivientes no sólo como informantes, sino también como poseedores de derechos y personas cuyas experiencias merecen reconocimiento y solidaridad.
3. Proponer políticas y promover cambios en el comportamiento de los grupos y las instituciones de un país con miras a una transformación política y social. Las recomendaciones de políticas de las comisiones buscan identificar y atender las causas del abuso y las violaciones con el fin de prevenir su futura repetición. En estrecha relación con este objetivo, algunas comisiones han considerado de primera importancia la reconciliación entre comunidades enfrentadas.

¿Cuándo y cómo se crean las comisiones de la verdad?

Las comisiones de la verdad normalmente se crean durante periodos de cambio político, como el fin de un régimen autoritario o la resolución de un conflicto armado. El compromiso de fundar una comisión de la verdad generalmente se incluye en los acuerdos de paz, las negociaciones de transición a la democracia y, en algunos casos, como una cláusula en nuevas constituciones. Una comisión de la verdad puede verse como la ruptura con un pasado violento, una restauración de los cimientos morales de la sociedad que merece el nivel más alto de reconocimiento y apoyo.

Las comisiones de la verdad han sido creadas normalmente por las ramas ejecutiva o legislativa del gobierno. La manera elegida depende de las realidades políticas e institucionales de cada país, y cada una tiene sus ventajas y desventajas:

- En la mayoría de constituciones, las decisiones ejecutivas, como los decretos presidenciales, tienen menos fuerza que la legislación formal. Con frecuencia, los decretos son documentos sucintos con alcance limitado, incapaces de empoderar a las comisiones con las capacidades investigativas que son típicas en las investigaciones parlamentarias. Dependiendo del contexto de una transición, el poder ejecutivo puede tener menos soporte político que la acción legislativa. Sin embargo, en algunos países, el decreto ejecutivo puede ser tan fuerte y legítimo como la

22 Para definiciones de comisiones de la verdad, véase Hayner, Priscilla B. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. 2ª ed., Nueva York, Routledge, 2010 [ed. cast. de la 1ª ed: Verdades innombrables, México, FCE, 2008, trad. de Jesús Cuéllar]; Teitel, R. G. "Human Rights in Transition: Transitional Justice Genealogy," *Harvard Human Rights Journal*, 16 (69), pp. 69-94, 2003; Freeman, Mark, *Truth Commissions and Procedural Fairness*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.

legislación parlamentaria, y puede ser más rápido y menos artificioso que el proceso legislativo. Entre las comisiones de la verdad exitosas que han sido creadas a través de la acción ejecutiva se incluyen la mayoría de comisiones de Latinoamérica, así como las de Marruecos, y Timor Oriental (bajo administración de las Naciones Unidas).

- La creación por ley puede reflejar mayor apoyo político y fuerza institucional. Sin embargo, el proceso legislativo puede ser lento y con frecuencia está sujeto a negociaciones impredecibles que podrían afectar la integridad del mandato de una comisión. La mayoría de comisiones de África, incluyendo la de Sudáfrica, fueron creadas por acción parlamentaria.

Canadá es el único caso de una comisión de la verdad establecida como un proceso judicial²³. Se creó para atender el legado de políticas de asimilación forzada de niños indígenas, y se logró por medio de una negociación entre los pueblos indígenas, las iglesias y el gobierno, con mediación judicial. El acuerdo final incluía una compensación material para los sobrevivientes e iniciativas de conmemoración.

La manera en que se crea una comisión depende del ambiente político e institucional del país y de las características de una transición. Solamente los actores locales pueden tomar una decisión informada acerca del mejor camino para asegurar una comisión fuerte. Lo más importante es la necesidad de asegurar su independencia, credibilidad y efectividad.

Las comisiones de la verdad “desde abajo”, fuera del sistema del Estado

En la ausencia de voluntad o capacidad política para crear una investigación efectiva, la sociedad civil, los gobiernos locales y otras instituciones han creado investigaciones innovadoras parecidas a las comisiones de la verdad. Las comisiones no oficiales, locales o específicas para investigar un caso no tienen la capacidad de obligar al suministro de información y es poco probable que tengan buenos recursos en comparación con actividades financiadas por el Estado. Sin embargo, al movilizar a las víctimas y sobrevivientes, al documentar el abuso y presentar formalmente sus hallazgos, estas investigaciones han generado con frecuencia el apoyo del público y han catalizado la acción oficial, llevando a investigaciones oficiales más fuertes y otras medidas.

Ejemplos de comisiones de la verdad innovadoras “desde abajo” incluyen el Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) liderado por la Iglesia Católica en Guatemala. El REMHI publicó un informe exhaustivo denominado “Guatemala, Nunca más”²⁴, que sirvió como precursor para el trabajo de la comisión de la verdad instalada poco tiempo después. En Colombia, la Corte Suprema creó una comisión de la verdad para un caso específico con el fin de investigar el asesinato de rehenes en la toma del Palacio de Justicia en el año 1985²⁵. En Brasil, durante el debate de creación de la Comisión Nacional de la Verdad, muchos estados, universidades y organizaciones sociales conformaron comités regionales y locales, con diferentes capacidades y propósitos investigativos. Además, en varios estados de la federación, la sociedad civil ha creado comités de la verdad y la memoria locales para apoyar a la Comisión Nacional de la Verdad.

Características principales de una comisión de la verdad

- *Complementariedad con la justicia penal*: las comisiones de la verdad no son investigaciones judiciales. No establecen responsabilidad penal individual para casos específicos; no determinan el castigo ni utilizan normas de debido proceso aplicables en una corte de justicia. Sus investigaciones pueden preceder o complementar el trabajo de las cortes de justicia si reúnen evidencia útil para una investigación penal. Mientras que las cortes de justicia normalmente se concentran en los hechos de un caso individual y en el análisis de las pruebas que lo sustentan, las comisiones de la verdad complementan ese enfoque al establecer el contexto social e histórico de las violaciones y los patrones a gran escala detrás del número masivo de casos. Su análisis puede contribuir a entender la lógica y estrategia de los abusos, ayudando a establecer responsabilidades morales o políticas.

23 Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Canadá, establecida en 2009 como resultado de un pacto judicial entre el gobierno de Canadá, cinco iglesias cristianas y la Asamblea de las Primeras Naciones. Anexo N del Acuerdo de Resolución en relación con los internados indios del 7 de enero de 1998,

24 Proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica. “Guatemala: Nunca Más”, Informe del Proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica, Guatemala 1998, 4 vols.

25 Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia. “Que Cese el Fuego”, establecida en 2005 por la Corte Suprema de Justicia de Colombia.

- *Enfoque en violaciones graves de los derechos humanos:* Históricamente, las comisiones de la verdad han concentrado sus investigaciones en los derechos que protegen la integridad física y mental, al investigar crímenes como la tortura, la desaparición forzada, los asesinatos extrajudiciales, el desplazamiento forzado y la violencia sexual. Con el pasar del tiempo, sus roles se han extendido y las comisiones recientes han investigado abusos más graves, como los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Algunas también han observado los delitos económicos y la corrupción como parte de patrones más amplios de abuso autoritario y violencia.
- *Periodo de investigaciones:* A diferencia de las comisiones parlamentarias de investigación, que son comunes en muchos países, y que tienden a enfocarse en asuntos particulares o en las circunstancias de un evento específico, las comisiones de la verdad normalmente cubren periodos más largos de abuso, que a veces duran hasta décadas. Esto brinda a las comisiones de la verdad una oportunidad para identificar los patrones históricos de violencia y violaciones sistemáticas.
- *Grandes cantidades de información:* Debido a su enfoque más general, tanto en términos de violaciones como de periodos de tiempo, las comisiones pueden llegar a reunir información masiva de testigos directos, archivos y otras fuentes. La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) de Perú reunió 17.000 testimonios durante su ejercicio de dos años, y la CVR de Sudáfrica recogió más de 22.000 testimonios en tres años. Estas grandes cantidades de datos les permiten a las comisiones combinar diferentes enfoques metodológicos en su trabajo, entre ellos el análisis estadístico.
- *Enfoque centrado en las víctimas:* Las víctimas y sobrevivientes son las fuentes primarias de información para las comisiones de la verdad, y muchas comisiones tienen el mandato legal de asegurar el bienestar de las víctimas. Muchas han desarrollado servicios para las víctimas como por ejemplo la ayuda de emergencia, apoyo psicológico, seguridad y ayuda legal. La Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR) de Timor Oriental tenía personal especializado para otorgar fondos de emergencia y ayudar a las personas desplazadas a regresar a sus hogares.

Las comisiones operan de buena fe, asumiendo que las víctimas dirán la verdad, pero reconocen la falibilidad del testimonio personal. Aunque mantienen el deber de establecer la verdad a través de investigaciones que corroboren la información, las comisiones normalmente evitan métodos como el careo o el método de contra-interrogatorio, que pueden ser onerosos o tienen el potencial de repetir la victimización.

Asegurar la solidez de una comisión de la verdad

- *Las comisiones deben ser fidedignas:* En algunas sociedades que emergen de regímenes autoritarios se puede recurrir a investigaciones inefectivas y espurias destinadas a ocultar la evidencia de crímenes. La credibilidad de una comisión de la verdad se puede alcanzar con las siguientes previsiones:
 - Seleccionar miembros con excelente reputación moral y profesional.
 - Garantizar independencia total de cualquier interferencia política.
 - Establecer procedimientos transparentes para la investigación; y
 - Establecer un diálogo con la sociedad civil, en particular con organizaciones de víctimas.
- *Las comisiones necesitan apoyo de las partes interesadas:* Las comisiones de la verdad requieren el apoyo de las autoridades políticas nacionales, incluyendo la cooperación de las agencias de gobierno y el suministro adecuado de recursos. Cuando las comisiones de la verdad enfrenten dificultades durante su ejercicio, deben contar con la confianza y apoyo de quien ejerza el liderazgo político. Al mismo tiempo, las instituciones de la sociedad civil deben apoyar la misión de la comisión de la verdad, sin perder su autonomía y capacidad crítica.
- *Las comisiones de la verdad deben ganarse el respeto de las sociedades:* una comisión de la verdad efectiva requiere la cooperación de una gran variedad de agentes políticos y sociales. En todas las etapas de su trabajo, desde la creación hasta la presentación del informe final, debe prestar especial atención a las estrategias de comunicación para asegurar que su misión y sus logros sean comprendidos, y las comunidades puedan brindar retroalimentación.

ción e ideas para enriquecer su trabajo. La participación pública es una muestra de respeto hacia la ciudadanía y le permite a la comisión reunir información y preparar recomendaciones de política pública.

- *Las comisiones deben cumplir de manera consistente con un código de conducta:* Las operaciones de las comisiones de la verdad deben ejemplificar las prácticas justas y transparentes que los ciudadanos deberían esperar por parte de su gobierno. La investigación, las comunicaciones y su administración interna deben respetar las normas fundamentales de los derechos humanos y asegurar la integridad y los más altos estándares de ética profesional en todo momento. Dichos valores y principios deben ser proclamados públicamente por la comisión de la verdad al inicio de sus operaciones.

Procedimientos justos

Las reglas del debido proceso deben ser respetadas para todos aquellos que se hallen involucrados en una comisión, incluyendo a quienes dan declaraciones y a quienes pueden haber sido hallados culpables de violaciones. Se debe respetar meticulosamente los siguientes derechos: el derecho a ser escuchado, el derecho a no auto-incriminarse, y el derecho a representación legal en condiciones adecuadas.

La reconciliación y las comisiones de la verdad

Muchas comisiones de la verdad tienen el objetivo explícito de promover la reconciliación nacional y muchas incorporan la palabra “reconciliación” en su mandato y nombre oficial. Sin embargo, las comisiones han entendido este concepto de diversas maneras. Algunas han hecho un intento directo de restaurar las relaciones entre perpetradores y sus comunidades, otras han contribuido a reformas estatales e institucionales con el fin de restaurar la confianza cívica. Otras, incluso, han investigado las causas del conflicto y han brindado compensación y asegurado justicia para las víctimas.

Se debe entender que la reconciliación consiste en un largo proceso social que ninguna comisión de la verdad puede lograr con independencia de otras medidas ni en un periodo de tiempo muy limitado. En el mejor de los casos, las comisiones pueden contribuir a crear mejores condiciones para la reconciliación al promover reformas institucionales y cambios en la cultura política de un país, y al restaurar la dignidad de aquellos más afectados por la violencia.

Los siguientes son algunos ejemplos de comisiones que han tratado el tema de la reconciliación:

- La CVR de Sudáfrica permitió a las víctimas participar en los procesos de amnistía en que los perpetradores confesaron sus crímenes. La comisión promovió varias instancias de contacto directo entre los grupos de víctimas y criminales en un intento de suscitar el diálogo y el entendimiento. Aunque estos casos recibieron bastante atención, el contacto directo entre víctimas y perpetradores causa controversia y es muy arriesgado, particularmente si las víctimas se sienten presionadas a participar.
- La Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación de Timor Oriental organizó “procedimientos de reconciliación comunitarios” en comunidades indígenas en cooperación con las autoridades tradicionales. En estos eventos, los perpetradores se presentaron ante sus comunidades para expresar arrepentimiento y ser readmitidos como miembros. Solamente participaron en estos eventos los perpetradores de abusos que no alcanzaban el nivel de violaciones graves de los derechos humanos (con frecuencia ataques a la propiedad). La participación de las autoridades judiciales como observadores aseguró que ninguno de los perpetradores de violaciones graves fuera elegible para la reconciliación comunitaria.
- La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú concibió la reconciliación fundamentalmente como un proceso político de reconstrucción del Estado e hizo varias propuestas de política para la reforma de aquellas instituciones cuyas acciones causaron o contribuyeron a violaciones de los derechos humanos.

Es importante resaltar que en algunas sociedades, después del conflicto, no se identifican retos significativos de reconciliación por alcanzar y por lo tanto el trabajo de una comisión se concentrará en tareas típicas de profundización de la democracia.



Capítulo 3

Garantías para la legitimidad e independencia de una comisión de la verdad

“Está bien obtener la verdad ahora, lo demás se irá dando. Lo primero es enterarse”

Esposa de un hombre desaparecido, Nepal

La legitimidad es esencial para que una comisión de la verdad tenga un proceso exitoso. La confianza del público en que la comisión sea genuina mejorará la voluntad de participación y facilitará el acceso a la información. La legitimidad también puede proteger a la comisión frente a opositores políticos interesados en mantener el silencio o la negación respecto a abusos ocurridos en el pasado.

Un enfoque consultivo para fortalecer la legitimidad

La mayoría de comisiones de la verdad, ya sean creadas por acción ejecutiva o legislativa, se han conformado con una limitada participación directa del público. En algunos casos, este enfoque se justifica por la necesidad de actuar rápidamente durante una transición política. Sin embargo, la conveniencia puede darse a expensas de la consulta con todas las partes interesadas.

En condiciones ideales, los términos de una comisión se desarrollarían a través de un enfoque consultivo, incluyendo una discusión abierta entre el gobierno, la sociedad civil, los grupos de víctimas y otras personas que pudiesen verse afectadas por el trabajo de la comisión. La participación pública no sólo demuestra un compromiso con la legitimidad; también contribuye a que los formuladores de políticas comprendan las necesidades de las víctimas. Las propuestas de expertos y representantes de la comunidad pueden presentarse de manera oral, por escrito o a través de talleres. Con frecuencia estas consultas son gestionadas por las agencias de derechos humanos del Estado, tales como el Defensor del Pueblo u otras instituciones.

La consulta con los grupos de víctimas es prioritaria durante la creación de una comisión de la verdad; sin su participación y confianza, una comisión de la verdad no tiene credibilidad para satisfacer sus necesidades específicas. También es importante considerar que algunas poblaciones, como los pueblos indígenas, tienen el derecho universalmente reconocido a ser consultados a fin de obtener su “consentimiento libre, previo e informado”²⁶.

La consulta debe continuar durante todas las fases del trabajo de una comisión de la verdad, incluso si esta ha sido creada rápidamente. La comunicación y diálogo con la sociedad civil y especialmente con los grupos de víctimas debe conservarse a lo largo del funcionamiento de las comisiones para permitir la retroalimentación y evaluación continua por parte del público.

La Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica fue fundada después de un extenso proceso de consulta llevado a cabo por el parlamento de ese país, el cual incluyó discusiones públicas en el anteproyecto de ley. La participación en el debate legislativo contribuyó a incrementar el interés y entendimiento de las políticas una vez fueron puestas en práctica.

Las consultas pueden ser efectivas y creativas incluso en ausencia de foros institucionales adecuados. Las Naciones Unidas organizaron docenas de reuniones comunitarias bajo el liderazgo de Sergio Vieira de Mello en Timor Oriental, en el periodo subsiguiente al fin de la ocupación indonesia, luego del año 1999. Estas consultas con comunidades indígenas contribuyeron a que las Naciones Unidas desarrollaran un mandato para la comisión de la verdad que incorporaba el derecho indígena tradicional a fin de facilitar la reconciliación comunitaria²⁷.

Un ejemplo de una oportunidad perdida es el caso de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de la República Democrática del Congo (CVR-RDC), que fue creada durante una negociación de paz directamente por las facciones que habían estado en guerra²⁸. Los comisionados fueron nombrados incluso antes de que la CVR tuviera un estatuto legal y existió una extendida percepción de que el nombramiento dependía de la afiliación política a las diferentes facciones representadas en las negociaciones.

26 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Resolución 61/295 de la Asamblea General de 7 de septiembre de 2007, A/RES/61/295. Véase Art. 19.

27 Reglamento No. 2001/10 de la UNTAET que estableció la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación en Timor-Leste, UNTAET/REG/2001/10, Sección 4.

28 Comisión de la Verdad y la Reconciliación de la República Democrática del Congo (Commission Vérité et Réconciliation de la République Démocratique du Congo), creada por la Ley No. 04/018, <http://www.leganet.cd/Legislation/DroitPenal/Loi01.18.30.07.2004.CVR.htm>

En Brasil, la Comisión de la Verdad llegó como una exigencia de la sociedad civil durante la Conferencia Nacional de Derechos Humanos en el año 2008²⁹. La Conferencia Nacional es el máximo espacio del Gobierno Federal para escuchar y deliberar públicamente acerca de los derechos humanos. Sus hallazgos dieron forma al Tercer Plan Nacional de Derechos Humanos³⁰, el cual apuntaba a la creación de una Comisión de la Verdad. A continuación, el Gobierno Federal creó un grupo de trabajo con representación de la sociedad civil, el cual elaboraría el anteproyecto de ley que se sometería a votación en el Congreso. Después de varios meses de discusión en el parlamento, la ley se aprobó con el apoyo de todos los partidos representados, y fue sancionada en noviembre del año 2011³¹. El largo proceso de discusiones, así como la opción de aprobación por parte del Congreso – en lugar de un decreto directo de la rama ejecutiva –, y el amplio apoyo al proyecto por parte de los diferentes sectores sociales se reflejan en una institución que inicia su trabajo con el apoyo de una fuerte legitimidad política e interés de la opinión pública.

La independencia política y operativa de la comisión

Los comisionados y su personal deben poder llevar a cabo su trabajo sin interferencias. Las comisiones deben estar sujetas exclusivamente al marco legal nacional y a su mandato. Los comisionados y su personal deben ejercer sus poderes sin miedo, favoritismo ni prejuicio. En términos prácticos, la independencia de una comisión se define por su habilidad para aplicar su mandato libre de presión real o aparente, de influencias no deseadas, o de dependencia hacia alguna otra institución o persona.

Las siguientes condiciones son esenciales para la independencia de una comisión:

- Un proceso transparente en el nombramiento de los comisionados.
- Garantías legales de que los comisionados pueden ser depuestos únicamente con justa causa.
- Protección de los comisionados contra amenazas o represalias; y
- Autonomía financiera, administrativa y operacional.

Los riesgos de la dependencia política

Las comisiones de la verdad deben evitar estar sujetas a acusaciones de parcialidad pues ello reduce su efectividad y hace menos probable que puedan abordar las causas del conflicto. En muchas partes del mundo, la sociedad civil tiene una profunda desconfianza a las investigaciones gubernamentales debido a los intentos de regímenes autoritarios de minimizar o desestimar graves abusos.

No deben integrar una comisión personas con vínculos cuestionables o dudosos en relación al tema de la investigación. Kenia ofrece un ejemplo controversial: en ese país un insuficiente escrutinio de los comisionados nombrados para la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación (TJRC por sus siglas en inglés) causó una grave crisis. Meses después de que la TJRC hubiera iniciado sus operaciones, su presidente fue acusado de haber adquirido tierras de manera ilegal y de haber estado involucrado en graves crímenes durante el período de investigación. El presidente de la comisión fue separado por los otros miembros, pero como resultado de este descuido la TJRC perdió credibilidad. El litigio interno y la desorganización subsiguientes sumieron a la comisión en un estado de parálisis.

Autonomía financiera y operacional

La independencia también se promueve al concederles a las comisiones la autoridad para administrar sus presupuestos y completar sus mandatos sin interferencia:

29 XI Conferencia Nacional sobre Derechos Humanos, Brasilia, Brasil, 15-18 de diciembre de 2008. http://portal.mj.gov.br/sedh/11cndh/site/_index.html

30 Ministerio de Derechos Humanos de Brasil. Tercer Plan Nacional de Derechos Humanos (Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos, PNDH-3), Decreto n° 7.037/2009, actualizado por el Decreto n° 7.177/2010, <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>

31 Véase nota 21.

- *Autonomía Financiera:* Las comisiones de la verdad deberían gozar de autonomía financiera, manteniendo control sobre todas las decisiones financieras y presupuestarias. Los comisionados deben recibir un presupuesto razonable que puedan manejar independientemente, así como la autoridad para recolectar fondos adicionales.
- *Autonomía operativa:* Los comisionados deben tener la autoridad para interpretar sus mandatos, establecer las prioridades y métodos para su investigación y tomar decisiones sobre su personal. Las instituciones gubernamentales no deben interpretar las obligaciones de la comisión o contratar personal antes que los comisionados tomen sus propias decisiones.

La autonomía financiera y operacional debe ejercerse dentro de estrictas normas de transparencia gubernamental, buenas prácticas administrativas y la legislación laboral aplicable. Las relaciones con las instituciones gubernamentales – como auditorías y ministerios de finanzas – deben respetar la autonomía de la comisión.

Los procedimientos internos administrativos y de recursos humanos de la comisión deben asegurar que los fondos se utilicen de manera adecuada y que los derechos laborales sean respetados. Debe publicarse la información financiera completa con fines de transparencia y para ganarse la confianza de los ciudadanos.

Principios guía para mantener la independencia de una comisión de la verdad

La independencia se puede alcanzar si se aceptan las siguientes normas y principios:

- Las agencias del Estado tienen la obligación de respetar la independencia de la comisión; deben ayudar y proteger a la comisión para asegurar su imparcialidad, accesibilidad y efectividad.
- Una investigación eficaz, competente e imparcial depende de la seguridad financiera y el profesionalismo organizativo de la comisión.
- Ni los comisionados ni su personal deben estar (o ser percibidos como) parcializados hacia una facción política. Esto incluye al personal que la comisión haya recibido de otras agencias gubernamentales.
- Los comisionados deben trabajar en la comisión con horario de tiempo completo.
- La comisión debe tener suficiente financiamiento para permitirle ejecutar sus funciones con los más altos estándares y participar en la determinación de sus recursos.
- Las comisiones deben tener personal adecuadamente capacitado, equipamiento apropiado y deben ser accesibles y responder a las necesidades de las víctimas.

Selección de los comisionados

La selección de los comisionados es fundamental dado que ellos definen las políticas, los métodos de investigación y el contenido final del informe de la comisión. En algunos casos, los comisionados están directamente involucrados con las investigaciones. Son la cara al público de las comisiones de la verdad y su autoridad moral e individual es importante al momento de comunicarse con las autoridades y el público.

Los comisionados deben ser seleccionados a través de un proceso de nombramiento transparente y preferiblemente consultivo que tenga en cuenta la opinión de diferentes sectores de la sociedad, especialmente de las víctimas y de grupos marginados. En algunas comisiones, el proceso de selección se ha hecho a partir de nominaciones del público y la conformación de un panel de selección encargado de revisar dichas nominaciones, entrevistar finalistas, apoyar el escrutinio público de los candidatos y recomendar una lista a las máximas autoridades.

El momento de selección de los comisionados también es importante: estos no deben ser nombrados hasta que se haya expedido la ley o decreto que autoriza la creación de la comisión de la verdad. Algunos intentos en el pasado de acelerar el proceso nombrando comisionados rápidamente – por ejemplo, inmediatamente después de concluido un acuerdo de paz –, han debilitado los prospectos de búsqueda efectiva de la verdad.

Históricamente, los criterios de nombramiento de los comisionados se pueden caracterizar de diversas formas:

- Los comisionados pueden ser nombrados exclusivamente por sus capacidades personales, liderazgo moral y prestigio. La mayoría de comisiones en Latinoamérica se han constituido de esta manera. Esta forma de nombramiento es rápida y puede transferir la legitimidad y prestigio del individuo a la comisión. Sin embargo, debe sopesarse el riesgo de dar la apariencia de elitismo, lo que resultaría en desconfianza y resentimiento.
- Los comisionados pueden ser seleccionados como representantes de ciertos sectores, como aquellos que reivindican la equidad de género, la raza, la cultura o una afiliación religiosa. La mayoría de comisiones fuera de Latinoamérica han seguido este patrón para apaciguar los miedos a la discriminación y marginación o para reflejar las características de sociedades muy divididas.
- Cualquier proceso de nominación y selección debe combinar tanto el calibre personal como la representación. La mayoría de comisiones exitosas han combinado el carisma y capacidad de sus líderes con su diversidad y representatividad social.

Criterios de selección para los comisionados

Los comités de selección deben considerar los siguientes factores al nominar y nombrar a los comisionados:

- *Tamaño de la comisión:* el número de comisionados debe ser suficientemente grande para representar de manera justa a la sociedad, pero lo suficientemente pequeño para constituir un grupo manejable y sostenible. La mayoría de comisiones han tenido entre tres y 17 miembros. Aunque se espera que los comisionados trabajen en consenso, se debe nombrar un número impar de los mismos a fin de asegurar la toma de decisiones mediante el voto, de ser necesario.
- *Representación justa:* los nombramientos deben representar ampliamente diversas perspectivas y experiencias para evitar la parcialidad (o la apariencia de parcialidad). La selección de los comités debe considerar el género, el origen geográfico, la religión, la lengua, la clase y la etnia, entre otros factores.
- *Trayectoria en derechos humanos:* cada comisionado debe tener antecedentes impecables y libres de cualquier participación en actividades criminales incluyendo violaciones de los derechos humanos y corrupción. Deben tener una hoja de vida de promoción de los derechos humanos o de servicio al interés público. Los comisionados deben disfrutar de confianza pública incuestionable y deben ser vistos como independientes de la política partidaria.
- *Neutralidad:* los candidatos a ser comisionados deben someterse a escrutinio para asegurar que no tienen vínculos cuestionables con los asuntos u organizaciones que están bajo investigación. Aunque no es inusual que el personal de diversas agencias del estado sea colocados en comisiones de la verdad, esto se debe llevar a cabo de un modo que proteja la independencia e integridad de las comisiones, por ejemplo, retirando estos comisionados – temporalmente – de cualquier cargo previo en el Estado.
- *Género:* es importante incorporar en el proceso de selección criterios basados en el género. Las comisionadas brindan un ambiente de apoyo y reafirmación para las víctimas mujeres. Esto se hizo evidente en la dinámica de las audiencias públicas de la Comisión Nacional de Reconciliación de Ghana, donde tres de nueve comisionados eran mujeres. Tener comisionadas también fue importante en Sudáfrica, donde la CVR respondió positivamente a la solicitud de llevar a cabo audiencias dedicadas a las mujeres, y presididas por las comisionadas.

- *Compromiso a tiempo completo*: ninguna comisión puede operar de manera efectiva trabajando durante medio tiempo. Se debe exigir a los comisionados que trabajen el tiempo completo mientras estén prestando servicios en la comisión y que eviten otros trabajos o responsabilidades. Si hay comisionados extranjeros, estos deben trabajar un número mínimo de días por cada trimestre y evitar cualquier otro trabajo que pueda crear un conflicto de intereses.
- *Especialización*: El reclutamiento de comisionados puede incluir la búsqueda de profesiones en un amplio rango de disciplinas y saberes que puedan ser de utilidad a la investigación. Dichas disciplinas pueden incluir Derecho – en particular abogados de derechos humanos y abogados constitucionales –, Historia, Economía, Investigación forense, Estudios de género, Antropología social, Psicología, Medicina, Religión, Periodismo y Resolución de conflictos.

Algunas buenas prácticas en el nombramiento de comisionados

Sudáfrica

La Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica se formó en 1995 para dejar constancia y reconocer los crímenes políticos cometidos en defensa del apartheid y en la lucha contra el mismo³². Así describe Priscilla Hayner cómo se seleccionó a sus integrantes: “La comisión sudafricana fue la primera en concebir un proceso basado en un comité de selección independiente y en entrevistas públicas a los finalistas. La ley que dictaba sus poderes sólo indicaba que los comisionados debían ser ‘personas moralmente apropiadas, imparciales y no políticamente señaladas’. Un comité de selección, que incluía a representantes de organizaciones de defensa de los derechos humanos, hizo una convocatoria pública de nominaciones y recibió trescientas, que a continuación cribó hasta quedarse con cincuenta candidatos a los que entrevistaría. Las entrevistas, que tuvieron lugar en público, fueron seguidas con mucha atención por la prensa. Posteriormente, el comité envió al presidente Nelson Mandela una lista de veinticinco personas, utilizada para elegir finalmente a los diecisiete comisionados. Para dar equilibrio territorial y político a la comisión, Mandela añadió a otros dos miembros que no habían sido sometidos al proceso de cribado anterior”³³.

Sierra Leona

La ley que creó la comisión de la verdad de Sierra Leona se inspiró en Sudáfrica, con una variación importante: el nombramiento de comisionados extranjeros y el rol de las Naciones Unidas³⁴. Según Hayner, “Se nombró ‘coordinador de la selección’ al representante especial del secretario general de las Naciones Unidas en Freetown, constituyéndose también un comité (que incluía a miembros nombrados por la antigua oposición armada, el presidente, las asociaciones religiosas y las de defensa de los derechos humanos). Era importante incorporar a la antigua oposición armada para conseguir que apoyara el proceso. Partiendo de las nominaciones públicas y de las entrevistas, este comité propuso a cuatro miembros nacionales, mientras que el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos propuso a tres integrantes extranjeros. Tanto los comisionados nacionales como los foráneos fueron oficialmente nombrados por el presidente”³⁵.

Timor Oriental

La Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR) en Timor Oriental fue establecida por la Administración Transicional de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET por sus siglas en inglés), la cual nombró a los comisionados conforme a la asesoría de un panel de selección³⁶. Para la conformación de este panel diversas organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos nombraron un miembro cada una. El panel convocó a nominación pública y consultó ampliamente a la sociedad civil, dando especial consideración a la diversidad y representación de regiones y géneros.

32 Mandato de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica, “Promotion of National Unity and Reconciliation Act 34 of 1995”, Sección 7(2)(b).

33 *Unspeakable Truths*, p. 212.

34 Ley de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona, febrero de 2000, www.sierra-leone.org/Laws/2000-4.pdf

35 *Unspeakable Truths*, p. 212, citando la Ley de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona.

36 Véase nota 27, Sección 4.

Comisiones de la verdad híbridas

En algunos casos, se ha nombrado tanto a nacionales como a extranjeros como comisionados y miembros del personal con el fin de dar a la comisión mayor credibilidad o seguridad. Estas “comisiones híbridas” generalmente se establecen para evitar (o minimizar) las sospechas de parcialidad, y también cuando hacen falta habilidades de investigación local y experiencia. Las comisiones que han optado por dicha fórmula incluyen a Guatemala, Sierra Leona, las Islas Salomón y Kenia. Como en todos los casos, la selección de comisionados internacionales debe someterse a un cuidadoso proceso de selección y escrutinio personal.



Capítulo 4

Las disposiciones legales de una comisión de la verdad: objetivos, funciones, competencias y poderes

“2 (1). Por medio de la presente se establece la Comisión de la Verdad y la Reconciliación como persona jurídica.

3 (1). Los objetivos de la Comisión serán promover la unidad nacional y la reconciliación en un espíritu de entendimiento que trasciende los conflictos y las divisiones del pasado”

Promoción de la Unidad y Reconciliación Nacional, Acto 34 de 1995,
Sudáfrica, Capítulo 2

Las comisiones de la verdad se crean a través de mandato legal, normalmente mediante decreto ejecutivo o una ley aprobada por el parlamento. Las decisiones que toman quienes redactan el anteproyecto y las partes interesadas al inicio del mandato determinan la investigación futura y su efectividad. Este capítulo describe los objetivos, funciones, alcance y poderes de la comisión.

Objetivos de una comisión de la verdad

Los objetivos generales de una comisión de la verdad se declaran generalmente durante el preámbulo del mandato y en sus consideraciones iniciales, y deben servir de guía para los miembros de la comisión. Aunque los mandatos pueden hacer referencia a diferentes objetivos, los tres siguientes son comunes en la mayoría de las comisiones:

- *Esclarecimiento y explicación de los hechos*: la función principal de una comisión de la verdad es clarificar los hechos. Los mandatos difieren en el alcance de estos hechos, su clasificación legal, o la profundidad de la explicación requerida.
- *Protección, reconocimiento y restablecimiento de los derechos de las víctimas*: esta función distingue a las comisiones de la verdad de las cortes de derecho y los paneles de asesoría, poniendo los derechos de las víctimas, junto con sus experiencias, como punto de enfoque del trabajo de la comisión.
- *Cambios sociales y políticos positivos*: algunos mandatos les han encomendado a las comisiones sugerir maneras de contribuir a la reconciliación, reforma, democracia y prevención de la recurrencia.

Estos objetivos son tan complejos como diversos y dependen del ambiente político. Los mandatos normalmente siguen un enfoque modesto. Es esencial que los objetivos de la comisión estén claros y sean sucintos para asegurar que todos los participantes tengan expectativas realistas sobre el impacto que podrían tener las contribuciones de aquella.

Funciones

Las funciones de una comisión de la verdad son las actividades requeridas para alcanzar sus objetivos. La aclaración de estas actividades en un mandato les proporciona una orientación a los comisionados a medida que diseñan su investigación, asignan recursos y establecen la estructura organizativa necesaria para llevar a cabo su trabajo.

Algunas de las funciones incluidas en los mandatos de las comisiones son:

- *Preparar un informe en el que se establezca un registro histórico preciso e imparcial de violaciones de los derechos humanos*: las comisiones de la verdad realizan un informe sobre el contexto, las causas, circunstancias, naturaleza y alcance de las violaciones de los derechos humanos que les encarga investigar. Un informe con autoridad es el principal producto de la comisión de la verdad y debería convertirse en un documento nacional importante. El informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, Conadep, titulado “¡Nunca más!”³⁷, se utiliza ampliamente para la educación cívica en Argentina, y se reimprime con regularidad. Los informes han evolucionado a través del tiempo, desde el libro único de la comisión de Argentina, hasta amplias colecciones de varios volúmenes, versiones resumidas, versiones en audio y video, historietas y versiones editadas para determinadas audiencias.
- *Recolección de información*: El mandato debe autorizar a la comisión para investigar violaciones de los derechos humanos, estrategias políticas, historias locales, casos específicos y las consecuencias del abuso. La comisión debería obtener información sobre eventos históricos mediante entrevistas a los testigos y sobrevivientes, examinando documentos y visitando los lugares que pueden contener evidencia como, por ejemplo, centros de detención y fosas comunes; asimismo, la comisión de la verdad debe ser capaz de ejecutar estos deberes con la cooperación de

37 Véase nota 24.

autoridades gubernamentales. De todas, la función más crítica es la recolección de los testimonios de aquellos que estuvieron directamente involucrados en las violaciones: las víctimas, testigos y perpetradores. Con el fin de llevar a cabo esta función de manera efectiva, la comisión debe preparar procedimientos detallados y protocolos para las entrevistas, así como las bases de datos para registrar, almacenar y analizar la información.

- *Proteger la integridad y bienestar de las víctimas:* es importante que una comisión de la verdad reúna información de las víctimas y testigos de forma que no signifique ningún peligro para la seguridad personal o integridad de estos. La comisión debe asegurar que las víctimas no sean tratadas simplemente como fuentes, sino también como compañeros valiosos y ciudadanos integrales cuya dignidad está reconocida de manera explícita. Las víctimas de atrocidades masivas generalmente son los grupos más vulnerables y marginalizados en la sociedad y una comisión de la verdad debe valorar sus necesidades y solicitar su testimonio en términos respetuosos y cuidadosos. La comisión debe crear un ambiente seguro para que las víctimas hablen sobre sus experiencias, lo cual podría requerir servicios de apoyo en salud mental, protección física, información legal, servicios sociales y, en algunos casos, apoyo financiero. Esta red de ayuda debe poner especial atención en las necesidades de las mujeres, los niños, los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables. Aunque la comisión acepta el testimonio de buena fe y reconoce el sufrimiento de las víctimas, debe tratarlo siempre de manera objetiva, como información sujeta a corroboración.
- *Ejecución de actividades de divulgación formativas:* la comisión debe estar autorizada para dirigirse al público a través de comunicaciones, medios y actividades de divulgación formativa. Las primeras comisiones de la verdad llevaron a cabo sus actividades sin participación del público. A partir de la experiencia en Sudáfrica, es común ahora que las comisiones de la verdad realicen la divulgación a través de asociaciones con los medios, sitios web y recursos impresos. Las audiencias públicas han demostrado ser una poderosa actividad de divulgación en la cual se proporciona a las víctimas la oportunidad de hablar con voz propia y un sentido de reivindicación personal, a la vez que educan al público. La CVR de Perú se asoció con las principales universidades en el país para reclutar y capacitar “Voluntarios para la Verdad”. Miles de jóvenes estudiantes de todo el país brindaron su apoyo en las audiencias públicas, ayudaron a las víctimas a presentarse ante la Comisión y difundieron información sobre su trabajo.
- *Ofrecer propuestas de políticas para asegurar que las violaciones no se repitan:* las comisiones de la verdad pueden evitar que se repitan las violaciones por medio de recomendaciones que apuntan a las causas del conflicto y que promueven el respeto al Estado de derecho. Al final de una investigación, los comisionados deben evaluar la responsabilidad institucional en caso de abusos y recomendar cualquier medida o reforma necesaria para prevenirlos en el futuro. Las comisiones normalmente realizan recomendaciones para apoyar el Estado de derecho, reformar el sector de seguridad, promover el buen gobierno, combatir la corrupción, mejorar el respeto por los derechos humanos y responder a los retos específicos que enfrentan poblaciones vulnerables como los pueblos indígenas, niños, mujeres y jóvenes.
- *Apoyar el trabajo del sistema de justicia:* una comisión de la verdad puede jugar un papel significativo para afrontar la impunidad y cooperar con el trabajo de las cortes de derecho a través de una investigación y documentación meticulosa sobre los abusos y violaciones, así como sobre los lugares en los que estos ocurrieron (por ejemplo, algunas comisiones han descubierto cementerios a través de sus investigaciones), las cuales pueden suministrarse como evidencia ante los fiscales nacionales. De acuerdo con las circunstancias específicas de cada país, las acciones penales podrán avanzar con un sistema judicial funcional, evidencia suficiente y voluntad política. Las comisiones también pueden hacer recomendaciones para retirar o excluir a los perpetradores de cargos públicos o implementar programas de investigación de los antecedentes como parte de la reforma a la seguridad, la justicia y otros sectores e instituciones del Estado.
- *Promover la reconciliación local o nacional:* a muchas comisiones de la verdad se les encarga organizar actividades para promover la reconciliación, la tolerancia y la sanación entre individuos, comunidades y las partes involucradas en un conflicto. Las comisiones pueden brindar un foro para escuchar los reclamos, recomendar medidas para la reintegración de los perpetradores, y organizar eventos para promover el entendimiento y la

tolerancia en los niveles comunitario y nacional. En Timor Oriental, la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR) se asoció con las comunidades indígenas para reintegrar a los perpetradores de delitos menores que deseaban regresar a sus hogares y redimirse ante aquellos contra quienes atentaron. En Perú, la CVR propuso que la mejor manera de contribuir a la reconciliación entre el gobierno y la ciudadanía era mediante la reforma de las instituciones del Estado³⁸.

Competencia

El mandato legal que establece una comisión de la verdad determina:

- Los tipos de violaciones en los que la comisión se va a centrar.
- El periodo de tiempo que será examinado por la comisión.
- Las partes o actores que serán examinados por la comisión.
- El territorio en que ocurrieron las violaciones.

El marco legal debe ser sólido, pero flexible en el sentido de que debe definir los tipos de violaciones y los asuntos por examinar en términos que no sean exhaustivos. Esto quiere decir que mientras se identifican determinadas violaciones consideradas de interés particular, el mandato brinde a los comisionados la posibilidad de examinar otra conducta grave. Por ejemplo, el mandato de la comisión de Perú utilizó los términos “tortura y otras lesiones graves”, permitiéndole a la CVR investigar la violencia sexual sin que se hiciera referencia a ella de manera específica en el mandato³⁹.

Las fechas de inicio y finalización del periodo bajo investigación varían en gran medida entre las comisiones. Algunas han examinado las violaciones correspondientes a periodos de hasta 40 años, mientras otras se han concentrado en semanas. Largos periodos de tiempo hacen que las investigaciones sean más complejas, pero una comisión debe estar suficientemente equipada para examinar de manera crítica las experiencias que dieron origen a los abusos.

Las primeras comisiones, como la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, Conadep, en Argentina, se concentraron únicamente en los abusos cometidos por agentes del gobierno. Sin embargo, las comisiones subsiguientes han demostrado el valor de investigar todas las violaciones que han causado sufrimiento a la sociedad, ya sean o no acciones de agentes del Estado, incluyendo a opositores violentos enfrentados al gobierno y también a paramilitares.

Todas las comisiones hasta la fecha han concentrado la investigación dentro del territorio del país. Sin embargo, muchos conflictos o abusos han traspasado fronteras o han involucrado a personas de otros países. Puede ser que existan casos en los que el mandato de una comisión de la verdad deba incluir la posible cooperación con otros países para investigar casos específicos.

Poderes, sanciones y protecciones

Una comisión de la verdad debe tener los poderes necesarios para llevar a cabo investigaciones efectivas e independientes. También debe cumplir con ciertos procedimientos para proteger el derecho de las víctimas y los testigos durante las investigaciones, las audiencias y la conducta general del trabajo de la comisión.

- *Poderes investigativos*: una comisión de la verdad debe estar autorizada para reunir información de cualquier fuente, incluyendo las autoridades gubernamentales. Algunas comisiones reciben poderes para exigir la presentación de evidencias y testimonios. Otras tienen que depender de la cooperación y buena voluntad de los testigos, organizaciones, fuerzas de seguridad, y departamentos del gobierno. En todo caso, una comisión debe desarro-

38 Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú, 28 de agosto de 2003.

39 Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú, establecida por el Decreto Supremo N° 065-2001-PCM de 4 de junio de 2001.

llar relaciones de cooperación con las respectivas autoridades y la sociedad civil. Idealmente, una comisión debe tener los siguientes poderes para llevar a cabo investigaciones efectivas:

- Poder de coacción: es el poder de convocar a las personas para que se presenten ante la comisión, suministren evidencia y elaboren artículos o documentos, según sea necesario. El personal asignado de la comisión debe tener la capacidad de obtener órdenes judiciales para buscar estos materiales según corresponda.
 - Procedimientos forenses: una comisión de la verdad debe estar autorizada para llevar a cabo exámenes forenses, incluyendo exhumaciones conforme a la ley, en cooperación con las autoridades judiciales y respetando los deseos de los familiares de los desaparecidos.
 - Obligación de cooperar: Todos, inclusive los miembros de partidos políticos y funcionarios del gobierno, deben estar obligados a cooperar con la comisión. Deben dar a la comisión acceso sin restricciones con el fin de que cumpla su mandato legal. Las leyes de confidencialidad, como por ejemplo las consideraciones de seguridad nacional, no deben ser aplicadas a ningún asunto que sea objeto de una investigación de la comisión de la verdad. Sin embargo, una comisión debe tratar toda la información que recibe con el mayor cuidado para evitar dañar la privacidad e integridad de las personas.
- *Llevar a cabo audiencias públicas*: las audiencias de una comisión deben estar abiertas tanto al público como a los medios a menos que, a juicio de los comisionados, una audiencia no sea de interés o pueda afectar a alguien. Las audiencias que involucran a menores de edad deben ser cerradas al público o ser llevadas a cabo de manera que se asegure el anonimato de quien rinde testimonio. El testimonio sobre casos de violencia sexual normalmente se recibe en audiencia cerrada al público a menos que las víctimas adultas soliciten testificar en público para compartir sus historias.

Los criterios que la comisión tendrá en cuenta para la selección de las víctimas que van a testificar deben hacerse públicos. Todas las personas invitadas a testificar deben estar informadas de antemano sobre todos los procedimientos y sus derechos o deberes correspondientes. Las víctimas deben recibir servicios médicos y psicológicos o de apoyo emocional adecuados.

La comisión también debe contactar a las víctimas después de su testimonio para asegurar que no se ha visto comprometido su bienestar y, de ser necesario, brindar consejería.

- *Derechos procesales*: la imparcialidad procesal debe ser respetada durante la ejecución de una comisión de la verdad, particularmente cuando se publiquen los hallazgos y recomendaciones. Los derechos procesales son:
 - Derecho a ser escuchado: siempre que una comisión contemple tomar una decisión o hacer una recomendación que pueda ir en detrimento de alguien, esa persona, junto con cualquier víctima asociada, debe tener la oportunidad de hacer alegaciones y/o presentarse en una audiencia.
 - Derecho a no autoincriminarse: si un testigo es obligado a presentarse ante la comisión y responder preguntas que puedan ser incriminatorias, dichas respuestas no deben ser admisibles como evidencia contra esa persona en procedimientos legales subsiguientes. Una comisión debe utilizar este procedimiento únicamente cuando esa información sea necesaria y sea justificable buscarla para alcanzar sus objetivos, y cuando una persona se haya negado a responder para evitar su auto-incriminación.
- *Derecho a representación legal*: cualquier persona interrogada por un investigador, o que haya sido llamado ante una comisión, debe tener derecho a representación legal, incluso si se tratase de un habitante de la calle. Una comisión debe asignar representación legal si es en el interés de la justicia.
- *Protección a testigos*: se debe establecer un programa de protección a testigos listo para atender amenazas a su

seguridad. La protección efectiva de testigos e información es vital, especialmente cuando una comisión está investigando asuntos sensibles y a personas poderosas. Aquellos testigos que se sientan atemorizados podrían no decir toda la verdad, fraguar información para protegerse a sí mismos y a sus familias, o, de hecho, evadir a la comisión.

Cuando una comisión no pueda brindar total protección a un testigo, debe poder garantizar la más estricta confidencialidad con respecto a su identidad.

- *Sanciones*: Se debe crear disposiciones para castigar las faltas cometidas contra la comisión de la verdad incluyendo la obstrucción en la ejecución de sus deberes, el suministro voluntario de información falsa, la desobediencia a una citación judicial, el revelar información confidencial y destruir evidencia o archivos.
- *Protección para los comisionados*: los comisionados y miembros del personal deben gozar de medidas de protección por las conductas de buena fe relacionadas con su trabajo. Ningún comisionado, miembro del personal o persona que ejecute alguna tarea en representación de la comisión debe ser responsable por lo reflejado en cualquier informe, hallazgo, punto de vista o recomendación realizada o expresada de buena fe. Esta protección depende de que los comisionados y miembros del personal realicen su trabajo de manera diligente y conforme a los principios de imparcialidad en el proceso.
- *Publicación del informe*: la comisión de la verdad debe estar autorizada para hacer público su informe final a través de medios de comunicación masiva, internet, bibliotecas y archivos. Restringir el acceso al informe a altas autoridades como el presidente y encomendarle a esas autoridades la divulgación del mismo, debilitaría el impacto de la comisión.



Capítulo 5

Un momento crítico: la configuración de la comisión de la verdad

“Mediante la atribución de responsabilidades frente a las diferentes causas del conflicto y a las muchas violaciones a los derechos humanos cometidas a lo largo de éste, generamos rendición de cuentas y manifestamos inequívocamente que rechazamos la impunidad. Con este conocimiento y comprensión nos comprometemos a construir una sociedad capaz de prevenir tales causas y violaciones”.

Testigo, Reporte de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona, Vol. 1, 2004

Antes de que una comisión de la verdad inicie su fase operativa, necesita pasar por una fase de preparación; generalmente, se trata de un periodo de entre tres y seis meses para revisar su mandato legal, desarrollar procedimientos administrativos internos, iniciar la divulgación al público y contratar el personal esencial.

- Los comisionados deben revisar su mandato legal para establecer un entendimiento común de sus componentes y objetivos principales. Deben invertir tiempo en aclarar interpretaciones divergentes o dudas y establecer consensos y llegar a acuerdos sobre asuntos cruciales.
- Los comisionados deben llevar a cabo la divulgación inicial con aliados importantes, especialmente las víctimas, a fin de conocer sus puntos de vista sobre el mandato legal y sus expectativas, sugerencias o demandas. Las discusiones abiertas y francas son más plausibles en reuniones pequeñas y privadas que permitan a los comisionados desarrollar una comunicación y entendimiento comunes con dichos individuos y grupos.
- Los comisionados deben desarrollar los términos de referencia y luego contratar el personal. El equipo básico debe incluir a funcionarios experimentados para el establecimiento y la gestión de sistemas administrativos, investigativos y de divulgación. La velocidad de la contratación depende de las características del mandato y las normas aplicables a instituciones públicas, pero el gobierno debe brindar toda la asistencia procesal necesaria para apoyar y facilitar la fase de contratación inicial. Si se asigna personal del gobierno a la comisión, es importante que este personal responda exclusivamente ante los comisionados durante el lapso de su servicio.

El gobierno debe brindar todo el apoyo necesario para asegurar que estas tareas iniciales se ejecuten de manera efectiva y eficiente. Las autoridades deben proporcionarle a la comisión adecuado soporte financiero y logístico, incluyendo asistencia en la localización de oficinas apropiadas. De ser necesario, debe permitírsele a una comisión solicitar apoyo financiero y profesional a la comunidad internacional y a la sociedad civil.

Normas, políticas, procedimientos y planes de trabajo

Una vez se ha contratado al personal, los comisionados deben desarrollar las normas, políticas y procedimientos para asegurar la adecuada gobernabilidad y operación. Estos asuntos pueden incluir:

- Un manual de funciones en el que se precise las reglas de la comisión en cuanto a la toma de decisiones, gobernabilidad y administración.
- Un cuadro organizativo que aclare el procedimiento entre comisionados y el personal para presentar informes, la división del trabajo, y cualquier despliegue operacional a lo largo del país.
- Un plan de trabajo que incluya el uso del tiempo, cálculos de recursos humanos y materiales necesarios y un presupuesto desarrollado conforme a procedimientos gubernamentales adecuados.
- Planes de investigación que propongan enfoques metodológicos básicos y formas específicas de cooperación interdisciplinaria.
- Planes de divulgación y formación para comunicar el mandato de la comisión y las operaciones.
- Una declaración de los principios y compromisos que rigen la relación entre la comisión, otras instituciones públicas, los ciudadanos y la sociedad civil, incluyendo grupos de apoyo a las víctimas.

La fase de preparación se caracteriza por el trabajo en equipos pequeños y la realización de informes para los comisionados y/o el comité ejecutivo de la comisión. Cualquier retraso en la realización de tareas importantes durante esta fase puede causar que los asociados relevantes experimenten ansiedad y pérdida general de confianza en las habilidades de la comisión. Los retrasos prolongados también pondrán en peligro el desarrollo del plan de la comisión.

Presupuesto

Es importante que los gobiernos estimen los requerimientos operacionales de una comisión antes de asignar fondos. Las decisiones sobre asignación de fondos para una comisión han recaído generalmente sobre el parlamento, para que se considere parte del presupuesto anual, o sobre la rama ejecutiva, como parte de sus atribuciones financieras discrecionales. En algunos casos los gobiernos han asignado recursos financieros a las comisiones antes de que hayan iniciado operaciones; sin embargo, la asignación de un presupuesto antes de que los comisionados hayan planeado sus operaciones puede poner en peligro la independencia de la comisión y restringir las operaciones.

Una medida razonable sería asegurar que la primera asignación de fondos de la comisión sea provisional – para apoyar su fase inicial – y que toda la financiación subsiguiente esté sujeta a un reajuste que refleje las decisiones de los comisionados.

Algunas comisiones han utilizado fondos especiales, separados del proceso presupuestario normal del parlamento, o financiación de donantes internacionales. Más del 50% del presupuesto de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú se recuperó de cuentas de banco secretas en el extranjero en posesión de funcionarios corruptos⁴⁰. Las comisiones de Sierra Leona y Timor Oriental estuvieron ampliamente financiadas por donantes internacionales.

Una comisión es una institución pública y como tal debe respetar todas las mejores prácticas de transparencia gubernamental. La asignación de recursos para salarios, actividades operacionales e inversiones de capital deben seguir estrechamente los objetivos y funciones de la comisión establecidos por el mandato y los planes de trabajo.

Dado que las comisiones operan bajo difíciles condiciones económicas tales como contextos de posguerra o postdictadura, es importante que sean consideradas como instituciones austeras, enfocadas en sus actividades operacionales. Los salarios adecuados para los profesionales con experiencia no deben ser percibidos como un despilfarro.

Las partidas presupuestales generalmente se ubican en alguna de las siguientes categorías:

- *Salarios* para los comisionados y el personal en las unidades del programa, establecidos después de la revisión del mandato legal. Estos varían según el campo de acción y la experiencia. Se considera importante contar con personal experto en derecho, en ciencias sociales, en toma de declaraciones y procesamiento de datos, atención a víctimas, comunicaciones públicas, divulgación y educación y apoyo administrativo.
- *Operaciones* para realizar la investigación, la divulgación y las actividades de comunicación. Esto generalmente incluye la toma de declaraciones, la creación de sistemas de manejo de datos, campañas de divulgación, organización y publicación de audiencias y la producción de publicaciones. Estas actividades pueden requerir numerosos viajes dentro del país.
- *Inversión de capital* para dotar oficinas con equipos y vehículos.
- *Gastos administrativos y costos financieros* asociados con el alquiler de espacios, bancos, conservación de registros y auditoría.

Conciencia pública inicial y sensibilización

Los esfuerzos por comunicar el mandato de la comisión al público y por hacer que aquel sea comprendido deben ser mantenidos durante la fase preparatoria con la colaboración de los aliados y de las organizaciones de la sociedad civil. Estos esfuerzos deben informar al público sobre sus derechos y oportunidades de acceder y participar en las investigaciones de la comisión.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, la Ley No 28.476 de Perú, Ley del Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado, 22 de marzo de 2005, Art. 8(g).

La comisión debe desarrollar un plan estratégico de comunicación en el que se identifique a los públicos objetivo y se establezca metas claras, acciones de corto, mediano y largo plazo para lograr estos objetivos y disposiciones para evaluar la efectividad del plan.

Se pueden utilizar diversos medios para crear conciencia y tomar impulso, incluyendo la radio, la televisión, la prensa, internet, y artes como la música y el teatro. Los medios impresos pueden distribuirse a través de eventos de divulgación, redes de la sociedad civil y contactos locales. Los comisionados deben visitar las provincias y distritos periféricos para crear conciencia sobre la comisión y consultar con los asociados importantes sobre cuestiones relativas a la verdad, la rendición de cuentas y la reconciliación.

Otras actividades de divulgación pública efectivas incluyen reuniones con las alcaldías locales, en las que los comisionados y el personal pueden explicar las actividades y responder preguntas. Las reuniones consultivas y programas de capacitación pueden realizarse con víctimas, excombatientes, policías, militares, parlamentarios, líderes religiosos, profesores, mujeres, niños, jóvenes, entre otros. Estos procesos se ejecutan mejor en grupos pequeños, que facilitan la discusión y la participación. Cuando se reúne a grupos diversos con intereses similares, las conferencias son una manera efectiva de concentrar la atención en temas específicos. También resulta interesante incluir acciones como capacitar a organizaciones asociadas y motivarlas para llevar a cabo actividades de divulgación y formación entre sus miembros.

Mapeo e investigación preliminar

Con frecuencia, las comisiones intentan estimar la naturaleza y la extensión de las violaciones antes de iniciar operaciones mediante un mapeo preliminar que ayuda a identificar retos y valorar necesidades. Esto implica la recolección y análisis de información de diversas fuentes como documentos, entrevistas a testigos y consultas con expertos.

El mapeo proporciona un panorama amplio sobre el conflicto mediante el cual se aclaran cuestiones como las siguientes:

- Naturaleza y alcance de los incidentes ocurridos.
- Cuándo y dónde ocurrieron.
- Quiénes son las víctimas.
- La posible identidad de los perpetradores.
- Cronología de eventos por cada municipio.
- Revisión de iniciativas de justicia, reconciliación y soporte a las víctimas.
- Identificación de las pistas potenciales o fuentes de evidencia.
- Identificación de cualquier patrón de abuso.

Cuando se ejecuta de manera adecuada, el mapeo mejora la objetividad y la efectividad de la comisión al permitirle tomar decisiones estratégicas a partir de indicaciones preliminares sobre eventos actuales, en lugar de basarse en la especulación. También permite hacer estimaciones realistas y asignar recursos, desarrollar un enfoque coherente para la toma de declaraciones e identificar los temas de investigación y búsqueda.

El mapeo puede ser llevado a cabo por una organización de la sociedad civil con la experiencia necesaria, con frecuencia con ayuda de las Naciones Unidas u otra institución con los recursos necesarios.

Después de mapear las violaciones, una comisión puede iniciar la investigación preliminar durante la fase preparatoria con el fin de desarrollar una base sólida para una investigación y una búsqueda más coherentes durante las fases operacionales. La investigación preliminar podría incluir lo siguiente:

- Establecer fuentes importantes de información, documentos e informes tanto confidenciales como de dominio público:
 - Estado (rama judicial, agencias responsables de los derechos humanos, fuerza pública).
 - Sector diplomático y organizaciones de cooperación internacional, especialmente organizaciones internacionales de derechos humanos.
 - Medios de comunicación nacionales e internacionales.
 - Organizaciones no gubernamentales (de derechos humanos, de paz, sindicatos, grupos religiosos y asociaciones de víctimas).
 - Investigaciones académicas.
- Realizar reuniones con representantes de organizaciones para presentar los planes y objetivos de la comisión y buscar asociaciones con el fin de recopilar y analizar documentos.
- Consultar con diferentes expertos nacionales e internacionales para evaluar la investigación y las decisiones estratégicas.

Exploración de costumbres locales

Durante la fase preparatoria, la comisión debe aprender cómo es que los diversos grupos afectados suelen afrontar las violaciones de los derechos humanos, el castigo, la rendición de cuentas y la reconciliación. Este tipo de estudios es usualmente realizado por expertos tales como antropólogos sociales, psicólogos e historiadores. Dichos expertos deben proporcionar los lineamientos sobre cómo integrar al trabajo de la comisión las instituciones y los procesos sociales, locales, étnicos, religiosos y culturales, entre otros, de manera que este responda a diversas creencias y costumbres tradicionales – como las de los pueblos indígenas – y asegure su “consentimiento libre, previo e informado”⁴¹.

Grupos de asistencia y apoyo

Si el mandato lo permite, los aliados del campo del desarrollo, la comunidad internacional y los grupos de la sociedad civil pueden conformar redes de apoyo para monitorear, aconsejar y proporcionar asistencia técnica a la investigación. La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Canadá es asistida por un comité de ancianos indígenas, quienes se reúnen con los comisionados y el personal. La comisión de Sierra Leona estuvo supervisada por una red de organizaciones de derechos humanos. La comisión de Perú creó una red de grupos de víctimas para solicitar consejo durante el desarrollo de su política de reparaciones.

41 Véase nota 26.



Capítulo 6

De la creación al funcionamiento normal

“Como comisionados de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, sabemos ahora con absoluta certeza que tiene tanta importancia el camino que recorreremos como el destino que buscamos. No hay atajos. Cuando se trata de verdad y reconciliación, todos estamos obligados a ir hasta el final”.

Honorable Magistrado Murray Sinclair. CVR Canadá, Presentación al Comité de Pueblos Indígenas del Senado, 28 de septiembre de 2010

Si la implementación de la fase inicial es eficiente, la comisión podrá actuar de acuerdo con su plan de acción. Una fase preparatoria efectiva facilitará el despliegue de la comisión y el desarrollo de sus operaciones. En Timor Oriental, una consulta extensa en los 13 distritos del país llevó a que las asociaciones apoyaran el trabajo de las oficinas de la comisión en cada uno de ellos. A menos que se aborden de manera contundente, las debilidades de la fase preparatoria serán evidentes. La falta de revisión y comprensión del mandato legal podría afectar el diseño de la investigación y la contratación del personal de investigación. La Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación de Kenia se dio cuenta demasiado tarde de que su investigación había fracasado en obtener la mejor información sobre delitos económicos.

El despliegue productivo de las fuerzas de la comisión, por lo tanto, supone una sólida y efectiva fase de preparación. Si las tareas de preparación críticas están incompletas, la comisión utilizará energía adicional para resolver los problemas a medida que se vayan presentando.

Fase de desarrollo

Durante su desarrollo, la comisión debe ejecutar la contratación necesaria para completar su cuadro organizativo, abrir oficinas e iniciar su investigación, divulgación y entidades administrativas:

- *La comisión debe contratar personal según sus máximas capacidades* y conforme a su cuadro organizativo y a sus planes de investigación y de divulgación. La contratación debe cumplir atentamente con los estándares más altos de transparencia y buenas prácticas aplicables al sector público, incluyendo la revelación de cualquier incompatibilidad. La comisión debe ser un empleador responsable que cumpla con toda la legislación laboral y busque personal diverso con las mismas oportunidades para hombres y mujeres, grupos religiosos, regionales y étnicos, así como el balance adecuado entre disciplinas profesionales. Dependiendo del mandato legal y el cuadro organizativo, la comisión puede presupuestar una combinación de los siguientes equipos y unidades:
 - Uno o varios equipos legales para identificar los patrones de las violaciones establecidas por el mandato, conforme a la ley aplicable, y para investigar exhaustivamente los casos específicos que sirvan como ejemplo.
 - Equipos interdisciplinarios de científicos sociales (por ejemplo historiadores, sociólogos, politólogos y antropólogos) para que estudien los procesos políticos y el contexto tras las violaciones de derechos humanos determinados por el mandato, y examinen las consecuencias de los abusos y las violaciones pasadas. A medida que progresa la fase operacional, estos equipos pueden refinar sus funciones para pasar de la investigación sobre hallazgos al trabajo sobre recomendaciones basadas en los mismos.
 - Una unidad de toma de declaraciones y procesamiento de datos que diseñe los procedimientos y formularios para la toma de declaraciones en casos regulares y de testigos especiales, así como para el examen de archivos y el desarrollo de una base de datos exhaustiva.
 - Una unidad de víctimas para promover la participación de víctimas y su apoyo emocional. Esta unidad puede estar conformada por profesionales en las áreas de la salud, el trabajo social y la educación. Si es compatible con el mandato legal, podría crearse un servicio aparte para brindar formas de protección a testigos en cooperación con las autoridades competentes.
 - Una unidad de comunicación, divulgación y educación para supervisar el ambiente público, mediático y político en el que la comisión opera. Esta unidad ayudará a la Comisión a definir su perfil y discurso públicos, a gestionar las comunicaciones con asociados importantes y a supervisar actividades educativas de carácter general. Si es compatible con el mandato y con las necesidades de la investigación, la unidad de comunicación podría incluir un equipo específico para organizar audiencias públicas para las víctimas y los testigos clave.
 - Una unidad administrativa para el control del presupuesto, la logística y el monitoreo.

- *La comisión debe crear oficinas regionales y equipos móviles* según corresponda a su cuadro organizativo y sus planes de investigación y divulgación. La experiencia ha demostrado el valor y las ventajas de asignar a las oficinas regionales personal conformado por profesionales locales con experiencia, que gozan de la confianza de la población, especialmente las víctimas. Estos profesionales pueden ser activistas locales o defensores de los derechos humanos con conocimiento de las situaciones que va a examinar la comisión.

El número de oficinas locales dependerá de las características geográficas del país, del número de víctimas y testigos que se espera se presenten ante la comisión y del nivel organizativo de la sociedad civil. Algunas comisiones de la verdad, como la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala, tuvieron relativamente pocas oficinas pero bastantes personas para tomar declaraciones a lo largo del país en equipos móviles. Otras comisiones, como la de Timor Oriental, optaron por el cubrimiento permanente distrito a distrito. La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú se constituyó rápidamente y con una divulgación pública limitada; debido a las críticas de la sociedad civil, abrió oficinas adicionales en áreas en las que no se había planeado hacerlo inicialmente.

- *La comisión debe desarrollar una campaña inicial de divulgación pública* para establecer asociaciones con la sociedad civil nacional y asegurar cubrimiento total del territorio o país. Si es conveniente, en esta etapa la comisión podría también llevar a cabo divulgación internacional hacia grupos de derechos humanos, instituciones y donantes. Es de particular importancia asegurar la vinculación de las asociaciones con el fin de:
 - Difundir el trabajo de la comisión.
 - Obtener acceso a las organizaciones y comunidades de víctimas.
 - Brindarles a las víctimas apoyo y asistencia.
 - Obtener el apoyo de expertos.

Operaciones Regulares

A medida que progresa la comisión, y la organización alcanza su completo potencial, la comisión comenzará a ejecutar sus operaciones normales, las cuales pueden incluir las siguientes tareas, dependiendo de las funciones asignadas por el mandato y los planes de trabajo:

- *Toma de declaraciones* a través de oficinas locales y/o equipos móviles bajo la guía del plan de investigación y la dirección de la unidad de toma de declaraciones y procesamiento de datos. Esta es la actividad principal de la comisión y la principal experiencia a través de la cual ésta se relaciona con las víctimas y testigos. Por lo tanto, es importante asegurar la estricta aplicación de la metodología y los principios de la comisión en el tratamiento de las víctimas y testigos. Por medio de sus oficinas territoriales, la comisión debe notificar con claridad y por adelantado a todas las partes interesadas los procedimientos de recolección de testimonios. El proceso de toma de decisiones debe tener una fecha límite apropiada con el fin de asegurar el tiempo para el procesamiento de datos, la edición y publicación del informe, así como de establecer los hallazgos y hacer recomendaciones. Esto también se aplica a las entrevistas de testigos clave y al examen de información contenida en archivos.

La toma de declaraciones requiere el uso de un cuestionario cuidadosamente diseñado y probado, y de un protocolo de entrevistas. Las personas que toman las declaraciones deben recibir una capacitación cuidadosa para asegurar que la experiencia de los declarantes sea productiva y respetuosa. Los declarantes deben ser capaces de contar sus historias de manera significativa. Para esto es necesario tener en cuenta sus códigos culturales y su situación emocional, y respetar sus propias técnicas de narración. El cuestionario no debe intentar reemplazar la narrativa del declarante, sino ayudar al entrevistador a asegurarse de que cierta información básica quede registrada y de que no se ignoren o pierdan detalles importantes sobre el contexto y sobre los hechos, en el proceso de recolección.

- *Ingreso de datos y análisis.* Los entrevistadores registrarán por escrito los testimonios que reciben y se asegurarán de que todos los elementos en el cuestionario queden resueltos con la mejor capacidad del declarante. Las narrativas escritas deben enviarse a las oficinas principales de la comisión para su ingreso en las bases de datos. Dichas bases de datos, desarrolladas con posterioridad al mandato, identificarán datos cuantitativos mediante técnicas estadísticas – como la frecuencia de violaciones específicas a través del tiempo –, y datos cualitativos, tales como las referencias a las estrategias y prácticas de los perpetradores.
- *La organización de audiencias públicas* permite que víctimas previamente seleccionadas revelen sus experiencias frente a una audiencia nacional y a los medios. Otras formas de audiencias públicas podrían incluir el testimonio de expertos y figuras políticas importantes.

Algunas comisiones han tenido el mandato legal para autorizar la participación de los perpetradores en las audiencias. Esto continúa siendo un asunto controversial y los críticos citan el riesgo de daño psicológico a las víctimas u ostentación política por parte de dichos testigos. Cuando la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Liberia invitó a los antiguos líderes militares a testificar, los procedimientos fueron interrumpidos por los participantes y el público, provocando una situación de gran angustia para las víctimas.

Las audiencias públicas normalmente se organizan en tres modelos:

- Audiencias para testimonio directo de víctimas o sobrevivientes conformadas de acuerdo con criterios geográficos.
 - Audiencias temáticas en las que el testimonio de las víctimas o los sobrevivientes se conforma según los patrones de violación a los derechos humanos.
 - Audiencias con expertos o personajes clave en las que los líderes políticos o expertos pueden compartir información y perspectivas sobre los temas que atañen o interesan a la comisión.
- *Diálogo público.* De ser conveniente, la comisión puede organizar actividades públicas para brindar una oportunidad de diálogo, formación o, incluso, tratar temas de reconciliación, como el reconocimiento de las experiencias de las víctimas o la aceptación de responsabilidad por parte de los perpetradores. Esta última posibilidad ha ocurrido únicamente bajo condiciones legales muy particulares, o en el caso de perpetradores de ofensas menores que no se consideran graves violaciones a los derechos humanos (como los ataques a la propiedad).
 - *Protección y apoyo a las víctimas.* Esta debe ser una consideración activa a lo largo de la vida de la comisión para asegurar que las víctimas pueden convertirse en asociados o declarantes confiables. Debido a que tienen un mandato temporalmente limitado, podría no ser sostenible para las comisiones de la verdad el gestionar programas de protección de forma directa. Es preferible asociarse con las agencias de protección del gobierno para asegurar la protección a largo plazo, o con la sociedad civil para asegurar redes informales de apoyo alrededor de las víctimas.

La duración de la fase de desarrollo y de las operaciones depende de la complejidad del mandato de la comisión. Las comisiones recientes con mandatos globales y extensos patrones de violaciones por investigar han dedicado entre 12 y 24 meses a esta fase.

La fase de desarrollo y operaciones es aquella en que la comisión alcanza su pleno rendimiento. Una organización compleja incluye equipos especializados, unidades territoriales y una distribución de trabajo cuidadosamente administrada y experiencia entre los comisionados y el personal. Durante esta fase los equipos de investigación requieren grandes cantidades de entrevistadores y procesadores de datos y sus necesidades logísticas pueden volverse abrumadoras. Las comisiones con mandatos amplios y complejos, como las de Sudáfrica⁴², Guatemala⁴³ y Perú⁴⁴, han tenido cientos de miembros en su personal y un número similar de voluntarios.

42 Véase nota 32.

43 Véase nota 20.

44 Véase nota 39.



Capítulo 7

Estructura organizativa de una comisión de la verdad

“El panel de selección de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) para el caso del Pueblo de Wabanaki-Sistema de Bienestar Infantil del Estado de Maine, grupo asignado por los gobiernos tribales Wabanaki y el Estado de Maine para seleccionar cinco comisionados de la CVR, invita al público a nominar personas para la consideración del panel de selección. Se buscan individuos de reconocida integridad, empatía, carácter y respeto con un alto compromiso con los valores de la verdad, la reconciliación, la equidad y la justicia”.

Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Maine-Wabanaki en la recepción de nominaciones de comisionados, septiembre de 2012.

La creación de una estructura organizativa efectiva para una comisión de la verdad es un paso importante para asegurar su eficiencia y éxito. Las comisiones de la verdad organizan sus estructuras de acuerdo con su mandato y el marco legal aplicable en su país. Por eso, no existe un único modelo de buenas prácticas aplicables.

Características organizativas generales de una comisión de la verdad

Aunque existen algunas variaciones, las estructuras internas de las comisiones de la verdad normalmente poseen las siguientes características:

- *La estructura organizativa interna responde al mandato* que especifica la función y los objetivos de una comisión de la verdad. Las comisiones se componen de unidades especializadas encargadas de la búsqueda, divulgación y administración, así como de oficinas regionales desplegadas a lo largo del territorio del país.

Comúnmente ha habido dos opciones para determinar la organización de una comisión:

- Normalmente, las comisiones son establecidas mediante un decreto ejecutivo. Los comisionados interpretan su mandato y deciden de forma independiente sus prioridades, incluyendo el mejor uso de los recursos y su organización. Las comisiones de Chile, Guatemala y Perú siguieron este modelo.
 - En otros casos, las comisiones se han creado a través de leyes con estructuras internas determinadas con antelación: esto puede hacerse con el fin de cumplir con un mandato o cubrir todos los territorios de un país. Por ejemplo, la ley que creó la comisión de Sudáfrica determinó que estaría dividida en tres comités especializados para tratar los procesos de investigación, reparación y amnistía⁴⁵.
- *La estructura organizativa incluye las unidades de investigación, divulgación y soporte administrativo.* Estas tres funciones se incluyen dentro de la amplia variedad de mandatos legales que establecen todas las comisiones. La unidad de investigación puede estar conformada por subunidades especializadas de profesionales jurídicos y de ciencias sociales. Al final de su trabajo, produce un informe con los hallazgos y recomendaciones. La función de divulgación comunica y forma al público sobre el mandato de la comisión. El soporte administrativo asegura el uso eficiente y efectivo de los recursos de las comisiones.
 - *Distribución de labores y responsabilidades entre los comisionados y el personal profesional.* Los comisionados tienen el deber legal directo de cumplir con el mandato y tienen autoridad y responsabilidad directas para tomar decisiones, presentar hallazgos y hacer recomendaciones. Debido a la importancia política y ética de dichas decisiones, éstas no pueden ser tomadas por el personal profesional, cuyo rol es el apoyar a los comisionados.

Funciones y cargos importantes en la estructura de una comisión de la verdad

La comisión debe, en la medida en que ello sea apropiado y adecuado a sus recursos, crear unidades para que se encarguen de cada función específica determinada por el mandato. Estas unidades deben ser administradas por personal profesional que rinda cuentas a los comisionados. Las funciones más importantes que corresponde encomendar al personal profesional son:

- *Secretario Ejecutivo (SE):* este es el cargo profesional más importante entre el personal contratado. El secretario ejecutivo es responsable de la administración del presupuesto de la comisión y de la coordinación de sus actividades. El SE debe tener una unidad de soporte con el personal adecuado para asegurar una efectiva comunicación entre la unidad de investigación, de divulgación y de servicios administrativos, así como con las oficinas desplegadas a lo largo del país. El SE también apoya a los comisionados en el manejo de relaciones institucionales de la comisión con otras instituciones gubernamentales y de la sociedad civil. El SE debe recibir órdenes directamente del presidente de la comisión.

45 Véase nota 32.

- *Director de Investigación (DI)*: el DI es responsable de las unidades de investigación y análisis de la comisión a lo largo de todas las fases de su trabajo: durante la planeación, mientras se reúnen datos e información y durante la fase de evaluación y análisis. El DI también debe convertirse en el editor principal del informe final y recibir órdenes directamente del SE.

Las siguientes son algunas de las unidades potenciales que podrían operar bajo el liderazgo del DI:

- *Metodología, toma de declaraciones y base de datos*: Los profesionales de las ciencias sociales diseñan instrumentos para la recolección de datos de los entrevistados, como por ejemplo formularios de declaración o cuestionarios. Esta unidad crecerá con el tiempo, para dar cabida a entrevistadores, registradores de datos y analistas.
 - *Análisis de violaciones específicas*: De acuerdo con su mandato, la comisión puede crear unidades para conducir investigaciones sobre violaciones incluidas específicamente en el mandato. Algunas comisiones han concentrado todas las funciones investigativas en una “unidad de búsqueda de la verdad” integral, mientras que otras han creado unidades especializadas separadas para investigar casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y otros.
 - *Análisis de procesos históricos y sociales específicos*: De acuerdo con su mandato, la comisión puede decidir la creación de unidades para investigar el contexto más amplio y las causas del conflicto, el rol de ciertas instituciones o los efectos de un conflicto en determinada región. Por ejemplo, una comisión puede asignar a una unidad el análisis del papel de la policía, el poder judicial o una profesión específica.
 - *Situaciones que afectan a grupos específicos*: La comisión debe asegurarse de que todas las unidades respeten estrictamente las prácticas no discriminatorias mientras cumplen con el mandato. La unidad de investigación, en particular, debe asegurarse de investigar las experiencias de cualquier grupo que fue específicamente convertido en objetivo militar o que fue especialmente vulnerable, como las mujeres, los niños, los grupos indígenas, entre otros. Sin embargo, es importante que la comisión sea sensible a los problemas que afectan a grupos específicos en todos los aspectos de su trabajo. Por ejemplo, todas las unidades deben ser sensibles al género. El DI tiene la responsabilidad de asegurar que esas necesidades especiales se suplan correctamente.
- *Director de Divulgación y Comunicaciones (DDC)*: La persona que ostente este cargo tiene la responsabilidad de comunicarle el mandato y los objetivos de la comisión al público, y gestionar toda la divulgación pública, mediática y educativa. El rol requiere sensibilidad y habilidad para analizar las actitudes públicas respecto a la comisión. Al DDC le convendría gestionar algunas actividades de investigación pública en coordinación directa con el DI. El DDC está bajo la supervisión directa del SE. Algunas de las unidades potenciales que podrían operar bajo el liderazgo del DDC son:
 - *Apoyo a las víctimas*: se debe crear una unidad para llegar a las víctimas y comunidades de víctimas con el fin de evaluar sus necesidades, facilitar su protección, apoyo legal, psicológico, social y logístico, y contribuir con recomendaciones para restaurar sus derechos. Además, una unidad de apoyo a las víctimas es esencial para ayudarles a afrontar el proceso de rendir declaraciones, participar en audiencias y preparar propuestas.
 - *Audiencias públicas*: las audiencias públicas son una de las actividades más importantes de una comisión de la verdad, pues permiten a la ciudadanía enterarse acerca de las violaciones de los derechos directamente de las víctimas, de los principales interesados y de expertos. Según corresponda, una unidad específica debe estar a cargo de organizar las audiencias, coordinar las diferentes unidades de la comisión de la verdad que podrían participar y asegurar la logística para producirlas y divulgarlas.
 - *Información pública*: la comisión de la verdad necesita tener medios constantes y efectivos para comunicar sus actividades al público. Se debe contratar a periodistas, publicistas y comunicadores para preparar información periódica por medio de revistas impresas, sitios web, redes sociales y otros. Además, esta

unidad debe ser el conducto para organizar la disponibilidad de los comisionados ante la prensa y ofrecer capacitaciones y apoyo a los periodistas interesados en cubrir las actividades de la comisión.

- *Iniciativas educativas*: además de la información, la comisión de la verdad puede crear y divulgar herramientas educativas específicamente diseñadas para profesores y estudiantes. A medida que progresa la preparación de informe final, esta unidad puede contribuir a su mayor comprensión al ayudar en la preparación de versiones pedagógicas en diferentes formatos (escrito, audio, video, basado en web).
- *Director Administrativo (DA)*: La persona que ostenta este cargo tiene la responsabilidad de administrar el presupuesto, las finanzas, los recursos humanos, la logística y la contratación de la comisión. El DA debe tener vasta experiencia en el trabajo con instituciones públicas y emplear las mejores prácticas de transparencia y eficiencia en la administración pública. El DA está bajo la supervisión del SE. La composición de las unidades administrativas dependerá de las prácticas locales; algunas funciones que podrían incluirse son:
 - *Servicios legales*: esta unidad asegura que la comisión cumpla meticulosamente con todas las leyes correspondientes y que implemente las mejores prácticas para prevenir la corrupción, los conflictos de intereses y el nepotismo. La unidad también tiene la responsabilidad de preparar y gestionar contratos y acuerdos con el personal, los proveedores de servicios, y las organizaciones asociadas. Dado que la comisión puede crecer para albergar un número considerable de personal, podría requerirse una unidad específica dedicada a los asuntos de recursos humanos.
 - *Contaduría*: administra el presupuesto de la comisión asignando recursos del presupuesto nacional o los donantes y rastreando los gastos, activos y otros recursos.
 - *Contratación*: coordina la adquisición o alquiler de instalaciones, vehículos y materiales para apoyar las actividades de la comisión.

Oficinas territoriales y equipos móviles

Es importante para la comisión desplegar personal y recursos que estén cerca de las poblaciones victimizadas. En muchos casos, los patrones de violencia ocurrieron en áreas aisladas, lejos de las grandes ciudades y de regiones más pobladas. Las víctimas y sobrevivientes que habitan en áreas de difícil acceso pueden requerir apoyo para participar en la comisión o rendir testimonio.

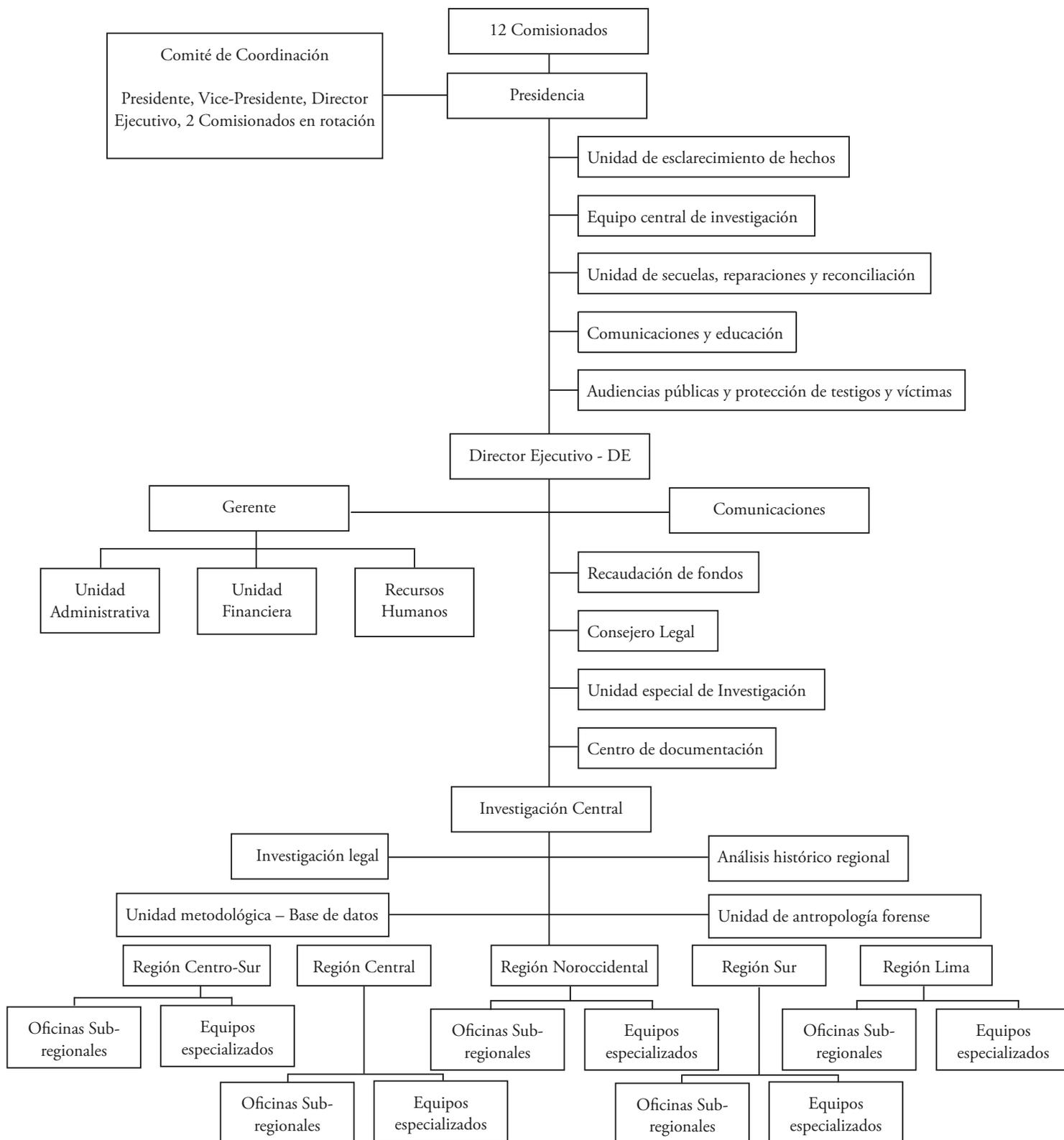
Varias comisiones han creado oficinas territoriales – además de la oficina principal –, para llegar al mayor número posible de personas que rindan testimonio y permitir que el personal lleve a cabo la investigación directamente entre las poblaciones afectadas. Cuando se busca identificar las locaciones más apropiadas para establecer las oficinas territoriales, es importante que las comisiones evalúen tanto la necesidad como la demanda.

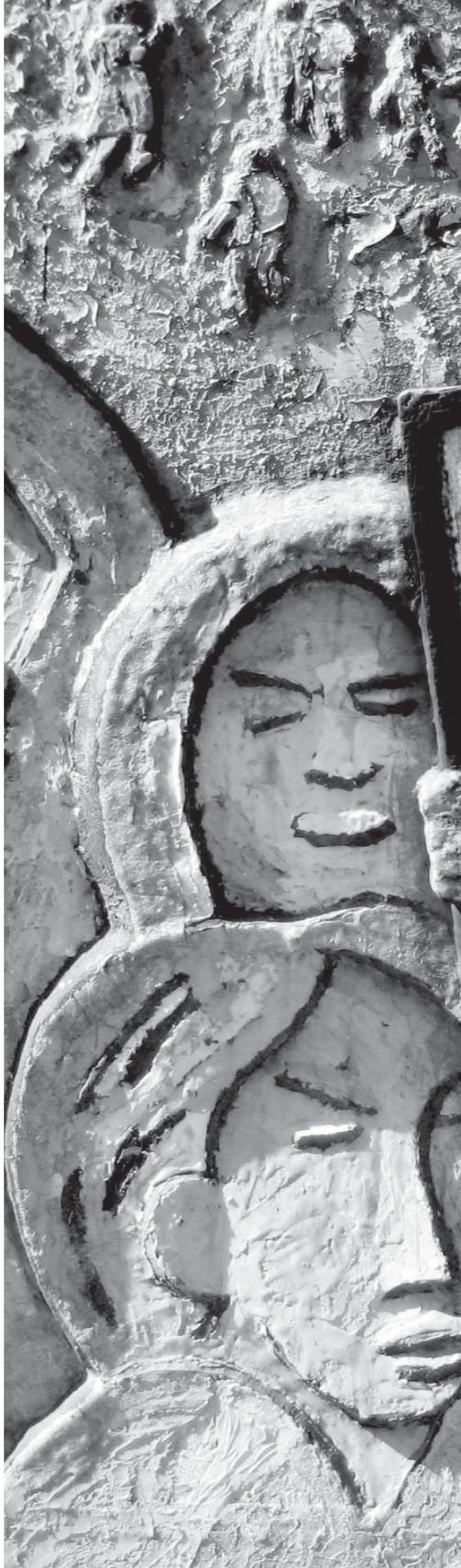
Cada oficina territorial debe tener un Director de Oficina (DO) que responda ante el Director Ejecutivo y los comisionados. El DO local gestionará la investigación local, las comunicaciones y las funciones administrativas y se asegurará de que los equipos de toma de declaraciones puedan obtener la información de víctimas y sobrevivientes locales.

Además de administrar el acceso de las víctimas a la oficina territorial, el DO debe organizar la visita del personal de la comisión a las comunidades, ya que algunas víctimas no pueden trasladarse a las oficinas. Los equipos móviles requieren importantes recursos como vehículos y equipos de comunicaciones, así como (en algunos casos) coordinación con las fuerzas de seguridad. El DO tiene la principal responsabilidad de asegurar que los equipos móviles puedan llevar a cabo su actividad de manera efectiva.

El siguiente ejemplo es el diagrama organizativo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú al terminar su fase de preparación e iniciar sus operaciones.

Tabla 1: Organigrama de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú





Capítulo 8

Difusión y comunicaciones: asociaciones de la sociedad civil

“Toda organización e individuo en todos los niveles de la sociedad en Timor Oriental debe saber acerca de *Chega!* [El Reporte de la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación en Timor Oriental] y hacer lo que pueda para que su mensaje fundamental de la no violencia, la responsabilidad y el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho se cumpla en nuestra sociedad”.

Mensaje del Presidente de Timor Oriental, José Ramos-Horta,
Chega!, Resource Kit: Making the CAVR Report Work for Non-Violence
and Human Rights, 2008

Para tener éxito, las comisiones de la verdad deben llegar no sólo a las víctimas, testigos y otros participantes directos en sus procesos, sino también a la sociedad en general en la que operan⁴⁶. El compromiso del público es fundamental para alcanzar las metas de una comisión. Por eso, en esta área, se tienen los siguientes objetivos:

- Informar adecuadamente al público para que pueda participar en el proceso de búsqueda de la verdad.
- Dar a las poblaciones victimizadas una voz en el proceso.
- Promover la inclusión y la transparencia como práctica gubernamental adecuada.
- Propiciar una apropiación pública del proceso de búsqueda de la verdad.

Importancia de la divulgación

Las acciones de divulgación parten de los materiales y actividades que una comisión de la verdad establece para construir canales directos de comunicación con las comunidades afectadas. La información no debe fluir en un solo sentido – de la comisión hacia la sociedad –, sino que se debe ofrecer instrumentos que hagan posibles el diálogo y el intercambio.

La divulgación juega un papel central en el desarrollo de la comisión de la verdad ya que la comisión tiene la responsabilidad de involucrar a los grupos de víctimas y de formar a la sociedad en general. La divulgación debe ser un proceso constante, puesto que es esencial para asegurar la sostenibilidad de la comisión en un ambiente político fluido y lleno de riesgos.

Las actividades de divulgación deben iniciarse tan pronto como sea posible en la vida de una comisión de la verdad con el fin de asegurar la comprensión del público sobre la misión de la comisión y reducir los malentendidos. La importancia de la divulgación debe reflejarse en el mandato y los documentos de fundación de una comisión de la verdad, así como en los planes de trabajo formulados durante la fase de preparación.

Objetivos de los programas de divulgación

- *Difusión de la información:* las comisiones de la verdad deben luchar por la transparencia, lo cual implica brindar al público el acceso a toda la información necesaria para entender las metas, la estructura y los procedimientos de trabajo de la institución, así como las actualizaciones oportunas sobre su progreso. La comisión debe adoptar un enfoque proactivo para proporcionar información a grupos prioritarios, especialmente a los testigos y las víctimas, para que ellos puedan participar en el proceso y cooperar con la institución. La divulgación debe hacer uso de medios impresos, en línea y audiovisuales. La interacción con la comunidad puede promoverse a través de actividades en el espacio público, como reuniones en las alcaldías locales y ferias rurales; de medios de comunicación como el internet y programas radiales; y de actividades culturales como presentaciones de teatro y concursos de arte públicos. Las sesiones de capacitación, talleres, visitas a las instalaciones de la comisión o museos, proyecciones cinematográficas y audiencias públicas también podrían ser efectivas. Otros elementos clave de la difusión de información incluyen actividades educativas dirigidas a los jóvenes y la academia, y procesos consultivos como los procesos de selección pública para comisionados, encuestas y talleres.
- *Generación de diálogo:* más allá de la difusión inicial de información, la divulgación debe promover la interacción con la población. Las comisiones deben establecer un proceso de comunicación en doble sentido mediante el cual el público se haga expectativas adecuadas sobre la comisión y la comisión comprenda las necesidades del público y se adapte según corresponda.
- *Consulta:* la consulta ofrece a la sociedad, en particular a los grupos de víctimas, la oportunidad de tener voz en el trabajo de una comisión de la verdad; de esta manera se promueve un sentido de pertenencia. Los me-

46 Para más información sobre estrategias de divulgación, véase ICTJ, “Truth Commissions and NGOs: The Essential Relationship” (2004); y Clara Ramírez-Barat, ICTJ, “Making an Impact: Guidelines on Designing and Implementing Outreach Programs for Transitional Justice” (2011).

canismos de consulta deben enfocarse en los hechos, las preferencias y las expectativas; por ejemplo, valorar las situaciones de los grupos de víctimas. En el caso de los pueblos indígenas, la consulta es una obligación legal, ya que el consentimiento libre, previo e informado de estas poblaciones es requerido para su participación en el proceso⁴⁷.

- *Participación*: el elemento final en una divulgación exitosa es la promoción de la participación en el proceso. El permitir a los gobiernos, la sociedad civil y los grupos de víctimas diseñar y ejecutar programas de la comisión de la verdad enriquece el trabajo de la comisión y crea capacidad que será útil a largo plazo.

Aspectos operacionales de la divulgación

Idealmente, la importancia de la divulgación debe verse reflejada en los documentos de fundación de una comisión de la verdad, y los programas de divulgación deben tener un presupuesto dedicado. Con el fin de evitar enviar mensajes contradictorios, promover la eficiencia y garantizar el profesionalismo, las funciones de divulgación deben estar centralizadas en una unidad especial con su propio personal especializado. Aunque las comisiones prefieren contratar personal con experiencia en comunicaciones, lo cual es comprensible, se aconseja contar con personal con experiencia en diferentes áreas con el fin de satisfacer el rango de necesidades de una unidad de divulgación, incluyendo la experiencia en derecho y en educación.

El contar con una sólida presencia en campo es fundamental para el buen funcionamiento de un programa de divulgación. Dicha presencia ayuda mantener una red que pueda distribuir información en una amplia área geográfica y garantizar una presencia continua a fin de construir confianza con las comunidades locales. Las estructuras regionales son esenciales para asegurar que una comisión de la verdad tenga una presencia regular en el campo, en particular en áreas rurales. La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú, por ejemplo, estableció oficinas en las regiones más afectadas por la violencia. Para garantizar un cubrimiento más amplio, los coordinadores de cada oficina viajaron dentro de sus regiones para informar a la población acerca de la comisión, organizando ferias rurales y reuniones en los municipios con el personal que hablaba el idioma local. Estos coordinadores locales fueron determinantes para organizar las audiencias públicas de la comisión.

Formulación de una estrategia de divulgación

Un programa de divulgación exitoso requiere un plan estratégico que incluya los siguientes componentes:

- *Análisis de la población objetivo y el contexto*: un buen análisis del contexto incluye datos básicos sobre demografía, valores culturales y sociales, el legado del conflicto y el clima político. También es crucial tener un panorama claro sobre la infraestructura existente en comunicaciones, medios de difusión y preferencias informativas locales.
- *Metas claras y específicas*: la comisión debe establecer metas específicas de divulgación conforme a su mandato general, al contexto y los retos que deben enfrentarse, y a las diversas fases en la vida de la comisión.
- *Mensajes claros*: la comisión necesita determinar cuidadosamente las ideas que planea comunicarle a la población en general y a grupos específicos. Es fundamental tener una sólida disciplina en torno a estos mensajes evitando las contradicciones y la confusión.
- *Un plan de actividades*: tomando como base los recursos disponibles, metas y prioridades de los mensajes, la comisión debe configurar un plan para ejecutar cierto número de actividades de divulgación que incluya: la creación y mantenimiento de una presencia en línea, la producción de materiales impresos, la organización de juntas de alcaldías locales, la realización de talleres con las diferentes partes interesadas, la ejecución de audiencias públicas y la organización de voluntarios.

47 Véase nota 26.

Relaciones con los medios y la divulgación

Las comisiones deben prestar especial atención al manejo de las relaciones con la prensa y los medios. Dada la complejidad del trabajo de las comisiones de la verdad, y dependiendo de la solidez y capacidad de los medios nacionales, no se puede dar por sentado que el trabajo de la institución vaya a atraer suficiente atención de la prensa o que el proceso de justicia vaya a ser informado de manera imparcial y precisa.

Una relación exitosa con los medios implica suministrar a la prensa información oportuna, asistencia específica y materiales bien organizados. Los funcionarios de prensa y divulgación deben buscar atraer de manera activa a las organizaciones de medios para promover estándares periodísticos básicos a través de la capacitación y la educación. Además, los funcionarios de divulgación deben diseñar una estrategia de comunicación clara para prevenir la propaganda política, corregir los malentendidos y brindar orientación sobre la presentación de informes con ética. Sudáfrica es un ejemplo de cubrimiento exitoso de los medios; allí las noticias de los periódicos, la radio y la televisión cubrieron las audiencias de la comisión nacional de la verdad. Las audiencias se transmitieron en vivo por radio nacional, y un programa transmitido en la tarde del domingo, que resumía las audiencias, se convirtió en uno de los programas de noticias más vistos.

En este aspecto, debe considerarse:

- *Apoyo en infraestructura:* los funcionarios de comunicaciones deben asegurarse de que los miembros de la prensa tengan todo lo que necesitan para hacer su trabajo. Los periodistas deben tener acceso a los procedimientos públicos e instalaciones adecuadas, incluyendo un salón de medios para transmisiones en vivo durante las audiencias, con computadores y acceso a internet.
- *Actividades y materiales de los medios:* un enfoque de medios exitoso debe incluir, entre otros aspectos, comunicados de prensa regulares, conferencias de prensa, reuniones y sesiones informativas con los periodistas, facilitación de entrevistas y la participación de altos funcionarios en programas de radio y televisión nacionales e internacionales.
- *Sesiones de capacitación y mejores prácticas:* la presentación de informes sobre derechos humanos y asuntos de justicia transicional requiere experiencia, conocimientos históricos precisos, y conciencia ética, en especial dado el carácter sensible del tema a tratar. Con el fin de promover altos estándares de presentación de informes, los programas de divulgación deben organizar actividades de capacitación para periodistas nacionales e internacionales y hacer lo posible para asegurar que las víctimas y otros participantes sean tratados con respeto por parte de los medios.
- *Construcción de relaciones con la prensa:* la adopción de un enfoque proactivo para interactuar con los periodistas es clave para las relaciones exitosas con los medios. El propósito de un plan de medios es el de crear un marco de referencia coherente que facilite el cubrimiento consistente y amplio de los medios, en lugar del cubrimiento que sólo se enfoca en momentos clave. Por lo tanto, es necesario suministrar a los periodistas un flujo constante de material útil; también sería apropiado insistir en determinados mensajes con respecto a la transparencia del proceso, especialmente en el papel que juegan las víctimas en el trabajo de la comisión.

Contribución de la sociedad civil a la búsqueda de la verdad

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) tienen varios activos valiosos en el contexto de la divulgación, incluyendo el acceso a la información, habilidades investigativas y la capacidad de identificar casos y situaciones de importancia para la comisión. Las ONG también tienen conexiones con las víctimas y la sociedad civil en general y la habilidad de movilizar a la opinión pública y de generar presión política. Estos activos son un aporte valioso, especialmente en el trabajo con las víctimas y en la recolección y difusión de información.

El papel de la sociedad civil en la divulgación puede separarse en tres etapas:

1. *Previamente al establecimiento de una comisión de la verdad:* en el periodo que precede a la creación de una comisión de la verdad, la sociedad civil puede jugar un papel vital movilizándolo a la opinión pública y comprometiéndose con un proceso de búsqueda de la verdad, desarrollando o mejorando el mandato de la comisión y la estructura operacional, y trabajando para asegurar que la comisión cuente con credibilidad y legitimidad a los ojos de la sociedad nacional e internacional. Dicho compromiso incluye la creación de anteproyectos o mejoras a las leyes, la apertura del diálogo social, y el establecimiento y asistencia en el proceso general de la comisión de la verdad. Las ONG pueden incluso jugar un papel crítico en casos en que la decisión para crear una comisión de la verdad no hubiera sido democrática. Por ejemplo, el Centro para el Desarrollo Democrático de Ghana transformó lo que había sido un gesto político en una agenda nacional al promover discusiones abiertas y representativas con respecto a la comisión de la verdad.

En particular, las ONG pueden involucrarse en las siguientes actividades en el camino hacia una comisión de la verdad:

- Elaboración de anteproyectos de ley o contribuciones a la legislación que establece una comisión.
- Presión para mejorar la legislación que da origen a la comisión de la verdad (incluyendo el mandato y el proceso de selección de comisionados).
- Convocatoria de actores nacionales con el fin de discutir las mejores prácticas internacionales para una comisión de la verdad.
- Capacitación al futuro personal de la comisión (incluyendo a los gerentes ejecutivos).
- Realización o gestión de servicios de consejería para preparar a las víctimas para las audiencias de la comisión de la verdad.
- Educación al público, los actores políticos y los medios sobre temas y mecanismos de justicia transicional.
- Desarrollo de mecanismos de consulta para la comisión.
- Establecimiento de patrones de colaboración con la comisión de la verdad.

En Brasil, la Comisión de la Verdad fue el resultado directo de las actividades de la sociedad civil, la cual exigió la creación de la agencia estatal durante la Conferencia Nacional sobre Derechos Humanos, cuyo resultado ha llevado al III Plan Nacional de los Derechos Humanos.

2. *Durante el mandato de una comisión de la verdad:* la sociedad civil puede continuar con su defensa de la causa en apoyo a la comisión de la verdad y ayudar a las investigaciones de la comisión aportando información de varias fuentes o haciendo esfuerzos regionales y no oficiales para establecer la verdad. Por ejemplo, puede ayudar mediante estos recursos:

- Centros de documentación de derechos humanos y sus archivos.
- Asociaciones de víctimas, incluyendo archivos recolectados por individuos.
- Grupos e individuos en el exilio y sus archivos.
- El trabajo de comisiones de la verdad anteriores y comités de investigación.
- Registros, procedimientos y transcripciones de juzgados y cortes.
- Registros de las agencias de inteligencia.

- Registros de entidades profesionales (legales, médicas, medios, académicos).
- Archivos nacionales y de museos.
- Organizaciones internacionales y gobiernos extranjeros.
- Material disponible bajo las disposiciones nacionales e internacionales de libertad de la información.

En Brasil, aún antes de aprobada la ley que creó la Comisión de la Verdad⁴⁸, se empezaron a desarrollar varias iniciativas locales. Los Estados han instituido comités locales, mediante asambleas ejecutivas y legislativas, así como organizaciones sociales al estilo de la Asociación de Abogados; algunas instituciones educativas, como las universidades, también comenzaron a discutir y a crear comités de la verdad concentrándose en investigaciones ad hoc.

3. *Después de que se disuelve una comisión de la verdad:* las organizaciones de la sociedad civil pueden realizar una contribución esencial al impacto duradero de la comisión de la verdad, ayudando a asegurar que el informe final de la comisión sea de acceso público, esté transcrito o resumido de forma precisa y disponible en diversos formatos e idiomas. Para este propósito, las ONG podrían:

- Traducir el informe final de la comisión de la verdad a los principales idiomas nacionales.
- Resumir los hallazgos y recomendaciones más importantes.
- Producir versiones ilustradas de hallazgos y recomendaciones.
- Monitorear la ejecución de las recomendaciones de la comisión.
- Integrar los hallazgos históricos de la comisión en el currículo escolar.
- Desarrollar cortometrajes o documentales sobre el proceso de búsqueda de la verdad.

48 Véase nota 30.



Capítulo 9

Comisiones de la verdad y diversidad

“Nosotras las mujeres de Papúa Nueva Guinea hemos sido golpeadas, acorraladas, asediadas desde todos lados. No estamos seguras en casa, y mucho menos fuera de ella. La carga que debemos soportar por alimentar a nuestros hijos es muy pesada. La historia del pueblo de Papúa Nueva Guinea está cubierta de sangre, y las mujeres, como víctimas de la violencia ciega de las acciones militares, no somos la excepción. Hemos experimentado violaciones y abuso sexual estando detenidas, en las praderas, mientras buscábamos refugio, sin importar dónde estuviéramos cuando el ejército y la policía realizaban operaciones en nombre de la seguridad”.

Introducción, “Enough Is Enough: Testimonies of Papuan Women Victims of Violence and Human Rights Violations, 1963–2009,” 2010

Una investigación genérica que no da cuenta de las diversas experiencias de los sectores específicos de la población no puede entender por completo los abusos y violaciones, reconocer apropiadamente a las víctimas, ni hacer recomendaciones efectivas sobre las políticas para evitar su repetición.⁴⁹ A medida que han evolucionado, las comisiones de la verdad se han vuelto más sensibles a experiencias individuales y variadas de violaciones de los derechos humanos.

En particular, las comisiones de la verdad han realizado progresos considerables en la integración de una perspectiva de género, en el desarrollo de actitudes más sensibles a las necesidades de niños y niñas y en el otorgamiento de mayor atención a los derechos de los pueblos indígenas. Tener un enfoque inclusivo hacia estas poblaciones vulnerables y con frecuencia marginadas es un factor importante para alcanzar una comprensión más abarcadora de los abusos bajo investigación, para obtener mayor apoyo a la comisión, y para crear mejores condiciones para la implementación de sus recomendaciones.

Asegurar una perspectiva de género en las comisiones de la verdad

Los abusos a los derechos humanos son infligidos de manera distinta a hombres y mujeres. Asimismo, los diferentes roles de género influyen en las percepciones sociales de la violencia y ello lleva con frecuencia a que los delitos de violencia sexual resulten excusados al ser presentados como actos lamentables pero inevitables o a que ciertas acciones sean presentadas como naturales por ser supuestamente inherentes a los roles de género. Como resultado, ha sido común que se ignore o pase por alto la violencia sexual en los conflictos como consecuencia normal o epifenómeno de mayores patrones de violencia. Además, abusos como el reclutamiento forzado de niños son enfocados como hechos que afectan en su mayoría a los varones, asumiendo tácitamente que es normal que los hombres sean combatientes e ignorando las experiencias de las niñas.

Las comisiones de la verdad deben incorporar una perspectiva de género con el fin de comprender por completo las violaciones de los derechos humanos, hacer visible los abusos contra las mujeres y refutar mejor las ideas erradas de masculinidad asociadas al ejercicio de la violencia. Simultáneamente, las comisiones de la verdad deben asegurar que las mujeres sean vistas no sólo como beneficiarias pasivas de ayuda, sino como agentes con experiencias específicas y voces claras y como aliadas clave para asegurar que el trabajo de la comisión llegue de manera efectiva a la sociedad.

Sólo hasta hace poco las comisiones de la verdad llegaron a enfocarse de manera explícita en la violencia de género; el abuso sexual no estaba incluido en los mandatos legales a pesar de su presencia dominante en el conflicto y la represión; además, muchas de las primeras comisiones de la verdad prestaban poca atención a la inclusión de las mujeres como comisionadas y parte del personal. Las cosas han cambiado. La nueva legislación sobre las comisiones de la verdad, particularmente en África, incluye claramente todas las formas de violencia sexual en los mandatos de la comisión y exige la igualdad de género en la nominación de los miembros de la comisión.

Algunos aspectos a tener en cuenta para asegurar una perspectiva de género en las comisiones de la verdad son:

Hacer visible la violencia de género

La perspectiva de género debe ser incorporada desde el inicio, en el momento en que se negocia el mandato legal de una comisión de la verdad. De no ser integrada en ese momento, debería serlo cuando los comisionados toman decisiones operacionales sobre su mandato. Adoptar tal perspectiva implica incluir en el mandato la investigación de la violencia basada en criterio de género, pero sin limitarse a ello.

El mandato legal o el plan de investigación de la comisión, según corresponda, deben tratar la violencia sexual como un patrón multifacético, complejo y criminal que va más allá de la violación. Se debe estudiar todas las for-

⁴⁹ Para más información sobre perspectivas de género y enfoques que incorporen a los menores y las poblaciones indígenas a las comisiones de la verdad, véase Nesiha, Vasuki et al., ICTJ, "Truth Commissions and Gender: Principles, Policies, and Procedures. Gender Justice Series Working Paper" (2006); ICTJ y UNICEF, Innocenti Research Center, *Children and Truth Commissions* (2010); y González, Eduardo et al., ICTJ, "Fortaleciendo los derechos indígenas a través de comisiones de la verdad" (2012).

mas de abuso contra las mujeres y niñas con propósitos sexuales y cualquier contravención a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Además, la comisión no se debe enfocar en la violencia sexual excluyendo otros tipos de violaciones cometidas contra las mujeres; por ejemplo, la comisión debe tratar las experiencias de mujeres que, como resultado del exilio, desplazamiento forzado o asesinato de familiares hombres, se convirtieron en las únicas que ganan el sustento para su familia. La comisión debe reconocer que las mujeres con bastante frecuencia sufren nuevos abusos, y son víctimas de la marginalidad y la discriminación como resultado de la muerte o desaparición de sus familiares varones. Las desigualdades sociales y estructurales existentes entre hombres y mujeres exacerbaban el impacto de las violaciones iniciales; estas nuevas formas de agresión deben ser abordadas por una comisión en la búsqueda efectiva de la verdad.

Así mismo, una perspectiva de género puede enriquecer la comprensión de la violencia a lo largo del trabajo de la comisión. La asociación particular de la masculinidad con el ejercicio de la violencia puede aclarar los patrones de abuso. En ciertos casos, por ejemplo, los jóvenes pueden estar de acuerdo con el reclutamiento de menores de edad debido a que la guerra es vista como una iniciativa masculina. La capacidad de cometer actos de crueldad se asocia con frecuencia a la masculinidad, mientras la crueldad contra los prisioneros y las mujeres puede ser vista como una demostración de virilidad. Ciertos crímenes como la violencia sexual contra los hombres permanecen en silencio porque son vistos como un desafío a las nociones tradicionales de masculinidad.

En términos prácticos, esto significa que una comisión de la verdad debe trabajar desde el principio para construir una perspectiva de género en todas sus áreas de investigación. Se debe emplear una perspectiva de género en el diseño y la aplicación de instrumentos investigativos como las declaraciones y audiencias; y las violaciones asociadas al género deben figurar de manera prominente en el informe final.

Asegurar la participación de la mujer

Se debe considerar el género en el proceso de selección y nombramiento del personal que integra la comisión. A su vez, el personal debe tener experiencia de género. La capacitación constante sobre asuntos de género es crucial para asegurar que todos los miembros de la entidad que busca la verdad estén informados y sean sensibles al género.

La comisión debe estar abierta a la cooperación con agrupaciones de mujeres en todas sus operaciones, y en todas las etapas del trabajo, desde la definición e implementación del mandato, pasando por la preparación y la realización de sesiones de capacitación, hasta el desarrollo de estrategias para llevar la divulgación a las víctimas mujeres. Los ejemplos incluyen acciones como el nombramiento de comisionados con experiencia de género, el análisis de las lecciones aprendidas por otras instituciones sobre la manera de incorporar y compartir perspectivas de género, la presentación de sugerencias acerca de la estructuración de formularios de toma de declaraciones, las vías más apropiadas de divulgación hacia las mujeres, entre otros asuntos.

Con respecto a la toma de declaraciones, los pasos que se pueden seguir para asegurar la participación digna y cómoda de las mujeres incluyen el uso de medidas de divulgación comunitaria para asegurar que las mujeres -en particular las que se encuentran en áreas apartadas y las que son analfabetas- reciban información acerca de la comisión de la verdad y sus oportunidades de participación. Además, las personas que toman declaraciones deben recibir capacitación para conducir entrevistas con sensibilidad al estado emocional que pueden experimentar las mujeres durante la entrega del testimonio. Generalmente, las mujeres y niñas se sienten más cómodas hablando con otras mujeres.

Una comisión de la verdad debe considerar seriamente la posibilidad de realizar audiencias temáticas sobre género; y las víctimas adultas de violencia sexual deben tener la posibilidad de elegir si su testimonio es o no confidencial. En algunos casos, las víctimas de abuso sexual, hombres o mujeres, podrían preferir mantener su testimonio como confidencial para evitar el estigma social; en otros casos, las víctimas pueden decidir que su testimonio sea un poderoso instrumento de reconocimiento y educación.

Asegurar el cumplimiento de los derechos de los niños en las comisiones de la verdad

Aunque los niños tienen un derecho reconocido internacionalmente a expresar sus puntos de vista sobre temas de políticas que les atañen⁵⁰, muy pocas comisiones de la verdad han incluido un enfoque en los niños. En ocasiones, los niños han sido excluidos debido al deseo de protegerlos de los efectos potencialmente traumáticos del proceso de búsqueda de la verdad; en otros casos, los problemas de los niños no son incluidos porque las víctimas que eran niños cuando se cometieron los abusos son adultos en el momento de la investigación.

Sin embargo, es muy importante involucrar a los niños en la búsqueda de la verdad y recuperar los recuerdos de la niñez con el fin de resaltar los abusos sufridos por ellos, promover la amplia participación y educación de la sociedad civil y contribuir a prevenir su repetición. Una comisión de la verdad con un enfoque efectivo en los niños debe considerar la inclusión de los menores en su mandato, asegurando procedimientos de protección en torno a los participantes menores y estableciendo alianzas productivas con agencias de protección infantil y organizaciones lideradas por menores.

Algunos aspectos que se debe tener en cuenta son:

Un enfoque sensible a los menores en el mandato legal de una comisión de la verdad

La mayoría de las comisiones de la verdad no se han enfocado de manera explícita en las violaciones de los derechos humanos que han sufrido los niños; las comisiones de Sierra Leona y Liberia han sido la excepción. En ambos casos, las comisiones y las comunidades que las apoyaron le dieron prioridad a la cuestión de la existencia de gran cantidad de niños soldados; la comisión de Sierra Leona actuó diligentemente para llegar a quienes anteriormente hubiesen sido niños soldados y a la comisión de Liberia se le ordenó específicamente documentar las experiencias de los niños⁵¹.

En términos generales, la mejor forma de aplicar un enfoque sensible a los menores consiste en hacer referencia explícita, en el mandato de la comisión, a los abusos comúnmente infligidos a los niños tales como el reclutamiento forzoso y el abuso sexual. En lo que se refiere a otros abusos, el mandato podría exigir a la comisión investigar la experiencia de otros crímenes desde el punto de vista de los niños, como por ejemplo, en los casos de exilio, desplazamiento forzado y la tortura, el asesinato y la prisión arbitraria de los padres y familiares cercanos.

A nivel procedimental, un mandato sensible a los menores implica asegurarse de que las actividades de la comisión siempre consideren los intereses del menor; en particular, que la investigación y divulgación se realicen con el especial cuidado de prevenir la re-victimización de los menores o de exponerlos a información que ellos no estén en capacidad de procesar. Sin embargo, tener cuidado no significa ocultarles información a los niños; una comisión de la verdad debe reconocer las capacidades de los niños para entender hechos, tomar decisiones y participar en el proceso de búsqueda de la verdad.

Incluso si una comisión de la verdad no incluye asuntos sensibles a los niños de manera formal, sus comisionados deben asegurarse de coordinar con agencias de protección de menores, organizaciones lideradas por menores y asociaciones de víctimas con el fin de que se comprendan las experiencias de los niños (o quienes fueron niños al momento del abuso).

Cómo proteger a los menores durante las operaciones de la comisión de la verdad

Las comisiones de la verdad deben idealmente asegurar que los comisionados y el personal tengan experiencia en derechos de los niños. Puesto que hoy en día es común que las comisiones de la verdad creen unidades de salud mental

⁵⁰ Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Resolución 44/25 de la Asamblea General de 20 de noviembre de 1989, UN Doc. A/44/49, en vigor desde el 2 de septiembre de 1990.

⁵¹ Mandato de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Liberia, Asamblea Nacional Legislativa de Transición, 12 de mayo de 2005, <http://trcofliberia.org/about/trc-mandate>

y otras instalaciones similares para responder a las necesidades de las víctimas, es crucial asegurar que el personal de dichas unidades sepa cómo interactuar con los niños y tenga los recursos necesarios para trabajar con ellos. Las comisiones pueden seguir el buen ejemplo de las instituciones que han optado por dividir las áreas de atención entre comisionados asegurando que al menos un comisionado tenga la responsabilidad permanente de incluir a los menores.

La toma de declaraciones debe estar abierta a los niños bajo estrictas garantías de confidencialidad y protección de la identidad del menor; las personas que toman declaraciones preferiblemente deberían tener experiencia en brindar apoyo psicológico o realizar trabajo social con niños que han sobrevivido al abuso. Los deseos de los menores deben servir de guía durante las entrevistas hechas en presencia de sus padres o custodios. Además, una comisión de la verdad que decida entrevistar a los niños debe garantizar un acompañamiento en salud mental para dichos testigos.

En principio, una comisión de la verdad debe organizar audiencias “a puerta cerrada”, o en privado, para recibir el testimonio de los niños. Sin embargo, si una comisión organiza audiencias públicas para reconocer la experiencia de menores debe tomar medidas efectivas para proteger su identidad, de manera que el testimonio pueda ser escuchado sin riesgo de que el niño llegue a ser identificado; en cualquier situación que implique testimonio público, los niños y sus custodios legales deben estar en capacidad de brindar su consentimiento libremente después de estar adecuadamente informados sobre el evento.

Creación de asociaciones para asegurar una sólida participación de los menores

Obtener el testimonio de los niños, documentar el abuso contra los menores y producir información que pueda ser entendida por los niños no son tareas fáciles para una comisión de la verdad; toda comisión sensible a los niños debe hacer gestiones con agencias de protección de menores y grupos liderados por menores para facilitar su participación. Uno de los mejores ejemplos en este sentido es la comisión de la verdad de Liberia, la cual pudo, en coordinación con la UNICEF y agencias locales de protección, obtener cientos de declaraciones de niños⁵².

El sector de la educación también puede ser un aliado valioso; las escuelas de educación pública y privada y sus profesores pueden convertirse en fuertes aliados de la comisión y contribuir a difundir la información sobre el proceso de búsqueda de la verdad, así como animar a los niños a estudiar el tema y participar como corresponda.

Debido a que los menores con frecuencia son víctimas de manera indirecta, a través de las experiencias sufridas por sus padres o custodios, es importante establecer vínculos directos con las organizaciones de menores para crear espacios para el diálogo y apoyo en los cuales los niños se sientan libres de hablar y de compartir experiencias. En Canadá, la Comisión de la Verdad y Reconciliación investiga los abusos contra los niños indígenas que hace varias décadas fueron institucionalizados en escuelas donde fueron maltratados. Aunque hoy en día son adultos, la Comisión está llegando de manera activa a los hijos y nietos de las víctimas, dándoles la oportunidad de crear grupos de voluntarios para discutir su historia y difundir información sobre lo ocurrido entre la población en general.

Asegurar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas

Las comisiones de la verdad en Guatemala, Perú, Paraguay y en otros lugares han tratado casos de violencia contra los pueblos indígenas; las nuevas comisiones en Canadá, Costa de Marfil y Nepal se encuentran investigando o pronto investigarán los contextos en que los pueblos indígenas fueron el blanco de graves violaciones de los derechos humanos. Esta tendencia ocurre de forma paralela a la creciente aceptación internacional de los derechos de los pueblos indígenas reflejados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2007⁵³.

Las comisiones de la verdad se han creado habitualmente como instrumentos para reafirmar las metas de unidad y reconciliación en un Estado-Nación. Sin embargo, este modelo podría no funcionar en los casos en que los pueblos indígenas se ven a sí mismos como naciones separadas dentro de un país unitario.

52 Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Liberia. Véase vol. 3, título 2.

53 Véase nota 26

Asimismo, las comisiones suelen enfocarse en situaciones de violencia recientes, específicamente en los casos que pueden ser recordados por testigos individuales y sobrevivientes y transformados en texto escrito para el beneficio de los formuladores de políticas públicas. Para los pueblos indígenas, que hacen memoria de la violencia ocurrida en tiempos antiguos, que ha afectado el modo de vida comunitario y que con frecuencia es transmitida a través de tradición oral, el modelo estándar de comisión de la verdad puede resultar insuficiente.

Las comisiones de la verdad deben estar abiertas a la perspectiva de países multinacionales y multiculturales en los que pueblos indígenas tienen sus propias identidades; deben luchar por asumir su investigación de manera que se reconozcan las experiencias comunales y los abusos históricos, y deben trabajar para apoyar las tradiciones de historia oral de los pueblos indígenas.

A nivel operacional, las comisiones de la verdad deben incluir a los pueblos indígenas en todas las etapas de su trabajo; lo cual implica llevar a cabo consultas constantes para obtener el “consentimiento libre, previo e informado” de los pueblos indígenas⁵⁴, respetando sus instituciones representativas y prestando atención a las necesidades específicas de los testigos indígenas.

Incorporar el punto de vista de los pueblos indígenas

Una comisión de la verdad fundada en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas debe reconocer la igualdad de nacionalidad de los pueblos indígenas, asegurar su consentimiento libre, previo e informado en cada paso del proceso y reconocer el valor de las prácticas legales tradicionales de los indígenas en los mismos términos que la legislación convencional.

Además de las violaciones contra los individuos, una comisión de la verdad debe poder investigar las violaciones dirigidas a grupos, tales como la persecución, el desplazamiento forzado y el genocidio. Una comisión de la verdad que entienda adecuadamente los puntos de vista de los pueblos indígenas debe investigar las graves violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales; los pueblos indígenas no pueden existir si un Estado viola su derecho a la tierra y el territorio o a practicar su lengua, rituales y creencias religiosas.

Este enfoque extendido en el manejo con los pueblos indígenas implica que las comisiones reconozcan las injusticias que afectan a las comunidades indígenas, incluso si estas ocurrieron en el pasado remoto.

Finalmente, una comisión de la verdad que responda a las perspectivas indígenas y cumpla con los derechos de estos pueblos debe reconocer en todos sus procedimientos la importancia de la tradición oral indígena como una fuente de derecho, una base para establecer la verdad y un instrumento de consolidación comunitaria. La realización de ceremonias para atestiguar o conmemorar un evento es un elemento fundamental de narración indígena que reviste de validez y dignidad aquello que se cuenta. Las comisiones de la verdad deben estar preparadas para entender e incorporar dichas características.

Asegurar la consulta y atención específica a los pueblos indígenas

La amplia y constante consulta con los grupos constitutivos es crucial para el éxito de una comisión de la verdad; este principio operacional ya goza de amplio consenso entre quienes practican la justicia transicional, pero es especialmente crítico en relación con los pueblos indígenas. En este caso, según el derecho internacional, los gobiernos tienen el deber de consultar con los pueblos indígenas con el fin de obtener el “consentimiento libre, previo e informado” de los pueblos indígenas para cualquier medida legislativa o administrativa que los afecte⁵⁵.

El principio de consentimiento libre, previo e informado está vinculado a la pregunta de cómo interactuar con sus representantes. Las comunidades indígenas, como cualquier comunidad política, tienen múltiples líderes que represen-

54 íbid.

55 íbid.

tan distintas voces dentro de una sociedad; la coordinación con pluralidad de líderes es un desafío para las comisiones de la verdad, e incluso, en el mejor de los casos, es poco probable que todos los que deben ser escuchados tengan voz. Un reto crítico reside en reconocer que en algunos casos las voces de las mujeres y niños indígenas no pueden ser escuchadas a través de los canales tradicionales; sin embargo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce explícitamente los derechos de las mujeres indígenas y la urgencia de dar atención particular a las necesidades de los niños indígenas⁵⁶. Cualquier proceso de diálogo genuino debe procurar, en consulta con los pueblos indígenas, que todas las voces sean escuchadas.

La recepción apropiada de los testimonios de indígenas implica atención especial a la lengua, pues algunos conceptos críticos en el marco legal de la investigación no se traducirán adecuadamente a las lenguas indígenas, e igualmente, algunas formas de expresión de los eventos violentos en lenguas indígenas pueden no ser comprendidos por los investigadores no indígenas. Por su parte, las comisiones de la verdad deben contratar personal indígena y poner especial consideración en las lenguas indígenas.

56 *Ibid.* Art. 21(2).



Capítulo 10

El informe final y el proceso posterior a una comisión de la verdad

“En este informe se habla de vergüenza y de deshonra; sin embargo, hablan también por sí solos, en sus páginas, actos de coraje, gestos de desprendimiento, signos de dignidad intacta que nos demuestran que el ser humano es esencialmente magnánimo. Ahí se encuentran quienes no renunciaron a la autoridad y la responsabilidad que sus vecinos les confiaron; ahí se encuentran quienes desafiaron el abandono para defender a sus familias convirtiendo en arma sus herramientas de trabajo; ahí se encuentran quienes pusieron su suerte al lado de los que sufrían prisión injusta; ahí se encuentran los que asumieron su deber de defender al país sin traicionar la ley; ahí se encuentran quienes enfrentaron el desarraigo para defender la vida. Ahí se encuentran: en el centro de nuestro recuerdo”.

Prefacio del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, 2003

Contenidos de un informe final

El trabajo de una comisión de la verdad culmina con la publicación de su informe final – el registro escrito oficial de su trabajo y sus hallazgos –, el cual debe ser una importante fuente de referencia para académicos, formuladores de políticas e historiadores en los años siguientes.

La mayoría del informe estará compuesto por los hallazgos de la comisión, es decir, las conclusiones y descripciones de eventos históricos. Otra sección importante de la comisión estará dedicada a sus recomendaciones sobre políticas. Además, el informe final debe incluir lo siguiente:

- El *mandato*, los términos de referencia, los estatutos de autorización, las reglas procedimentales y cualquier otra disposición relevante de la que haya dependido la comisión.
- Antecedentes de los *miembros* de la comisión y una explicación sobre cómo fueron elegidos.
- Una descripción del *papel del gobierno* o de otras instituciones públicas o privadas en la creación y operaciones de la comisión.
- Una explicación clara sobre la *metodología* utilizada durante el testimonio e investigaciones.
- Una *lista de los documentos* y evidencia que dieron origen a las conclusiones, disposiciones relevantes y el análisis sobre las fallas dentro de las estructuras institucionales y sociales que ocasionaron los eventos. Si los recursos lo permiten, se pueden incluir transcripciones de los testimonios en un anexo, en un informe publicado por separado, o en internet.
- Una *lista de víctimas o perpetradores*, excepto cuando las identidades no hayan sido reveladas por seguridad, motivos procesales u otros motivos.

Estructura del informe final

La estructura del informe final variará dependiendo de las circunstancias del conflicto que se trata y el mandato de la comisión. Sin embargo, es importante incluir los componentes básicos de manera clara, organizada e inteligible. El informe final de la comisión de Sierra Leona dedicó todo el primer volumen a explicar su mandato, creación y manejo de la comisión, así como la metodología utilizada⁵⁷. Puede existir información adicional que sería valiosa para explicar el contenido o marco de un informe final; la comisión de Chile de 1990 incluyó el texto completo de su decreto de aprobación en la sección inicial de su informe final⁵⁸.

La sección más grande comúnmente contiene los hallazgos. La explicación del contexto histórico en que ocurrieron los eventos puede ser organizada de diversas maneras: cronológicamente, como si se relatara una historia; según tipos de violación a los derechos humanos; o por las regiones geográficas en ocurrieron los eventos:

- En Argentina, la Comisión Nacional de los Desaparecidos organizó su informe tanto geográficamente, incluyendo violaciones cometidas en diferentes centros de detención, como temáticamente para mostrar los patrones de conducta criminal⁵⁹.
- La Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala ofreció una perspectiva histórica y analítica en la que se identificaba las causas subyacentes y estructurales del conflicto, la naturaleza evolutiva de la violencia a través del tiempo, las responsabilidades institucionales y las consecuencias sociales e institucionales⁶⁰. Además, incor-

57 “Witness to Truth: Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Sierra Leona”, 2004. Véase vol. 1.

58 Informe Final de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, “Informe Rettig” [Chile], febrero de 1991.

59 “Nunca Más: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1986.

60 Véase nota 24.

poró varios “casos ejemplares” con fuerza ilustrativa, los cuales podían ayudar al lector a entender la experiencia de las víctimas y los métodos de los perpetradores.

- La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú organizó capítulos en torno a una estructura liderada por preguntas⁶¹: ¿Qué sucedió? ¿Por qué sucedió? ¿Cuáles fueron las consecuencias de lo ocurrido? ¿Qué debemos hacer para tratar esas consecuencias y evitar que suceda de nuevo?

Las recomendaciones se encuentran normalmente en una sección por separado, después de los hallazgos, aunque algunas comisiones, como la del informe de Chile de 1990⁶², han elegido dividir las recomendaciones por categoría en secciones separadas que también incluyen información histórica y contextual relacionada. Muchos informes están acompañados de extensos anexos que pueden incluir el texto completo de la legislación de aprobación, listados de víctimas, líneas de tiempo históricas, o testimonios seleccionados. Dichos anexos pueden ser publicados después de los volúmenes principales, pero deben realizarse los mayores esfuerzos para publicar la información de manera oportuna.

Elaboración y compilación del informe final

Elaborar un informe final es complejo y requiere coordinar una investigación separada en la que se conjuguen múltiples disciplinas y la gestación de un consenso entre los comisionados. Una elaboración exitosa del informe requiere:

- Una fecha límite para las actividades de recolección de datos a fin de asegurar que el análisis no se altere constantemente debido al flujo entrante de nueva información.
- Asegurar la consistencia de la investigación tomando como base procedimientos, lineamientos y objetivos claros que sean comunicados incluso antes del inicio de la recolección de información
- Estándares de edición claros y consistentes, y fechas de entrega de borradores finales, particularmente en las comisiones con personal internacional y varios idiomas de trabajo; planeación de fechas de entrega que brinden el tiempo adecuado para asegurar investigaciones exhaustivas, análisis, elaboración de borradores, edición, revisión y formato.

Dado que el informe final probablemente tenga muchos autores, es importante que el estilo de escritura y los estándares queden bien establecidos desde el inicio para asegurar su consistencia y legibilidad; los editores deben buscar cuidadosamente contradicciones o inconsistencias de una sección a otra.

Publicación del informe final

Una comisión debe publicar su informe final tanto en formato impreso como en versión electrónica y en línea; el informe debe también ser presentado de forma simultánea a la cabeza del Estado y a cualquier otra institución involucrada en la aprobación de la comisión, como por ejemplo las ramas legislativa y judicial y, de ser apropiado, a las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

Aunque el informe final es producido por una comisión independiente, el gobierno debe tratar el documento como un informe gubernamental que se convertirá en parte de su registro oficial. El informe final puede ser publicado en el boletín gubernamental o en el archivo del Congreso y evaluado en una sesión especial del parlamento o asamblea nacional (idealmente dentro de los seis meses siguientes a su publicación) para debatir la respuesta del gobierno y considerar cualquier acción futura que este desee tomar.

Es importante que el mandato legal de la comisión le brinde la autoridad y los recursos para que haga una presentación de su informe en un contexto de dignidad y oficialidad; si la comisión no está autorizada para publicar el informe directamente al público, bajo determinadas circunstancias políticas, su impacto se vería afectado. Cuando

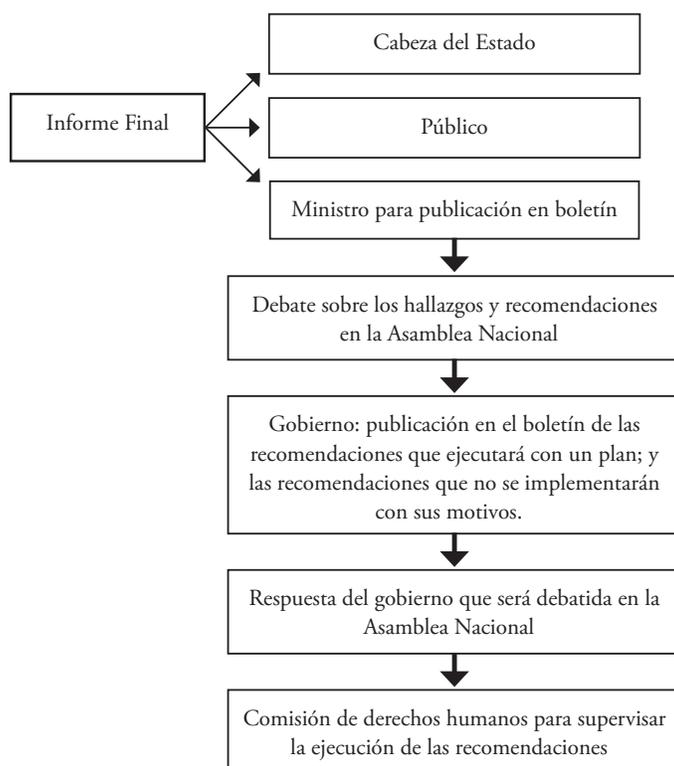
61 Véase nota 38.

62 Véase nota 58.

la Comisión de la Aceptación, la Verdad y la Reconciliación (CAVR) expidió su informe, el cual criticaba en gran medida a Indonesia, el gobierno de Timor Oriental rechazó hacerlo público, evitando compartirlo incluso con el Parlamento⁶³. Esta situación creó enorme frustración entre las víctimas y la opinión pública. El informe se publicó posteriormente, solamente después de que fuertes disturbios por parte de los antiguos combatientes evidenciaron la persistencia de factores de violencia en el país.

La presentación de un informe final puede ser una ocasión altamente emotiva e histórica. En Guatemala, el informe se presentó ante el gobierno y los líderes de la sociedad civil en el Teatro Nacional; fue la primera vez en la historia de Guatemala que una entidad oficial reconoció que se habían cometido actos de genocidio en contra de los pueblos indígenas.

Tabla 2. La presentación de un informe final



Asegurar que los mensajes lleguen a una audiencia tan amplia como sea posible

Debido a la diversidad de públicos (los formuladores de políticas, legisladores, educadores, investigadores, víctimas y otros) se deben considerar los diferentes medios y espacios que pueden utilizarse para maximizar el impacto del informe.

En tanto lo permitan los recursos de la comisión (o en cooperación con los principales medios de difusión), se debe poner gratuitamente a disposición del público el informe final completo y versiones más cortas.

En los meses siguientes a la publicación, los hallazgos se puede presentar en programas de televisión y radio y los comisionados deben estar disponibles para entrevistas y otros eventos de prensa; se debe poder acceder al informe y reproducirlo de forma gratuita. En Sudáfrica, la publicación del informe se le encomendó a una editorial académica privada que operaba bajo las condiciones del mercado, lo cual dio como resultado ediciones de la versión impresa que eran limitadas y costosas.

63 Informe Final de la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación en Timor Leste "Chega!" [Timor Leste], 2005.

Para las comunidades que no tienen acceso a internet o los medios de divulgación, se pueden poner a su disposición libros en escuelas, lugares de reuniones religiosas; o en pequeñas veredas sin instalaciones oficiales, en un almacén general u otro lugar de reunión central. Se pueden transmitir versiones de audio a través de estaciones de radio comunitarias.

El informe debe ser traducido y estar disponible en todas los idiomas hablados comúnmente, incluyendo las lenguas indígenas y los idiomas estatales oficiales; debe escribirse una “versión para niños” simplificada y estar disponible en los colegios junto con planes de clase sugeridos para ayudar a los profesores a presentar material difícil a los niños.

Otros materiales de comunicación pueden incrementar bastante el alcance e impacto de la comisión. Estos pueden incluir:

- Grabaciones de audio y video.
- Presentaciones de diapositivas y colecciones fotográficas.
- Exposiciones en museos.
- Novelas gráficas.
- Contenido en línea.
- Presentaciones musicales y teatrales.

Las comisiones deben considerar otras maneras creativas de presentar el material de manera efectiva y memorable. La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú creó una exhibición fotográfica en el Museo Nacional y publicó un volumen de fotografías para que coincidieran con la publicación de su informe final⁶⁴. En Timor Oriental, la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación creó un programa de radio, versiones tanto ilustradas como audiovisuales del informe, y continúa manteniendo un museo y biblioteca públicos⁶⁵. La comisión de Sierra Leona desarrolló una versión para niños destinada al uso en escuelas⁶⁶.

Dichas publicaciones y exposiciones pueden ser preparadas después de la presentación formal de un informe, pero deben estar disponibles dentro de los 6 meses en que la comisión aún esté promoviendo sus hallazgos.

Aceptación de los hallazgos e implementación de las recomendaciones

Aunque la comisión debe ser independiente del gobierno, es importante que mantenga una relación positiva con éste para asegurar que se comprometa activamente con el informe, lo reciba en un evento público y responda diligentemente a las recomendaciones allí contenidas.

Lo habitual es que sea la rama ejecutiva de un gobierno la que, al recibir el informe final, iniciar el proceso de implementación de sus recomendaciones; no obstante, todas las ramas del gobierno deben estar involucradas para asegurar que dicha implementación se lleve a cabo.

El gobierno que recibe el informe tiene la obligación de asegurar que todas las víctimas reciban una garantía judicial y debe considerar cuidadosamente las opciones presentadas por la comisión. Aunque las recomendaciones no son legalmente vinculantes, si el gobierno planea no seguir ciertas recomendaciones, debe explicar sus motivos.

La sociedad civil debe tener la oportunidad de expresar su posición sobre las principales recomendaciones propuestas por la comisión y hacer una campaña en favor de que el gobierno le dé atención especial.

Monitoreo de la implementación

El progreso de un gobierno hacia la implementación de las recomendaciones debe ser monitoreado e informado. Los siguientes organismos pueden cumplir con dicho papel:

- La máxima autoridad de derechos humanos, por ejemplo el defensor del pueblo, un ministerio o una comisión.

64 Véase nota 38.

65 Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación en Timor Leste, *Dalan ba Dame* (Calle a la Paz) Video, 2005.

66 Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona, *Truth and Reconciliation Commission Report for the Children of Sierra Leone* (versión para niños), 2004.

- Una organización sucesora de la comisión de la verdad establecida por ley.
- Organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones de la sociedad civil observadoras de la comisión, tales como las instituciones académicas y las organizaciones legales y sin ánimo de lucro, probablemente tengan una presencia permanente o a largo plazo y estén familiarizadas con los problemas sociales, legales o económicos de su sociedad.

Un ejemplo interesante es la red de la sociedad civil de Sierra Leona, la cual creó un sistema para monitorear la respuesta del gobierno ante las recomendaciones de la comisión de la verdad. La red mantenía correspondencia directamente con las agencias de gobierno para recibir informes de progreso.

Sin importar el estatus que tengan los supervisores, estos deben ser rigurosos al monitorear el desempeño de las agencias del gobierno en la implementación de las recomendaciones. Los informes que resumen el progreso deben publicarse en intervalos regulares e incluir las discusiones de lo que aún falta al gobierno alcanzar y cualquier sugerencia para implementar las recomendaciones.

Disolución de una comisión de la verdad

La publicación del informe final normalmente marca la conclusión formal de las operaciones, aunque es aconsejable para el mandato de una comisión que se le permita continuar por un periodo de tres a seis meses para asegurar la divulgación y difusión básicas y para que transfiera los activos y archivos de la comisión a la institución sucesora. Durante dicho periodo la comisión probablemente necesitará tratar los siguientes asuntos:

- Disponer de los *activos*, como por ejemplo oficinas, vehículos y equipos, conforme a la ley. Cualquier material en calidad de préstamo de instituciones públicas será devuelto; cualquier material adicional o excedente adquirido con fondos externos de la fundación puede ser donado si el mandato lo permite.
- Entregar los *libros de contabilidad* de la comisión, disponer de los fondos públicos restantes y cerrar cuentas de banco conforme a la ley. Publicar un completo informe final de contabilidad para escrutinio público.
- Organizar y clasificar los *archivos* de la comisión: la comisión generará cantidades masivas de documentación, incluyendo material delicado, por ejemplo la base de datos de testimonios, los primeros borradores del informe y comunicados. La legislación aplicable varía de un país a otro, pero la comisión debe organizar su archivo, asegurar su preservación y producir un sistema de acceso que cumpla con las leyes relevantes sobre privacidad, manejo de evidencia, protección de víctimas y libertad de información.
- Finalización de *contratos*: dependiendo del estatus legal de los miembros del personal (empleados de tiempo completo, consultores, contratistas gubernamentales, subcontratistas), la administración de la comisión deberá asegurarse de que todas las obligaciones laborales se hayan cumplido, y de que cualquier asunto pendiente, como por ejemplo las disputas laborales, se deleguen a las autoridades competentes al disolver la comisión.
- Entrega de casos de protección a las autoridades competentes: si la comisión obtuvo *servicios de protección y otros servicios*, como la asistencia legal, médica o económica para las víctimas o testigos, deberá asegurar que dichos planes continúen adecuadamente si es apropiado.

Tareas para la institución sucesora

El final de la comisión no debe significar el final de todas las actividades de divulgación. La responsabilidad de continuar la difusión y el mantenimiento de los materiales de la comisión debe hallarse establecida en el mandato de aprobación, generalmente en forma de una institución sucesora, la cual puede ser una nueva oficina – según el modelo de la misma comisión – o una institución ya constituida con la capacidad de cumplir este rol, por ejemplo un archivo histórico o instituto académico. En este último caso, es importante asegurar que sea una enti-

dad independiente con la habilidad de involucrar de forma exitosa tanto a la sociedad civil como a las instituciones del Estado (es decir, un defensor independiente de los derechos humanos).

El alcance y naturaleza de cualquier actividad de seguimiento estarán definidos por la comisión y acordados con la organización sucesora. Algunas de las tareas encomendadas son:

- Proporcionar a todas las partes interesadas una copia del informe. La institución sucesora debe asegurarse de que todas las autoridades estatales relevantes reciban copias del informe final, su resumen ejecutivo y cualquier anexo necesario, así como responder a cualquier consulta adicional sobre áreas específicas del informe.
- Asegurar que los medios de comunicación reciban el informe y cualquier material de soporte, así como responder a preguntas específicas sobre todos los aspectos del informe.
- Asegurar que las víctimas y sus organizaciones representantes reciban copias del informe y, cuando sea posible y conveniente, el reconocimiento por su participación en las tareas de la comisión.
- Asegurar que la sociedad civil nacional e internacional, incluyendo a los donantes, agencias humanitarias y entidades de derechos humanos gubernamentales reciban copias del informe.

Aunque el trabajo de la organización sucesora cambiará dependiendo de las circunstancias y recursos disponibles, debe asegurarse que los archivos permanezcan accesibles al público y que el informe final y otros materiales se mantengan disponibles, ya sea en forma impresa o electrónica. Se debe dar adecuada consideración a la protección de las identidades de los testigos, quienes podrían estar en peligro por su testimonio, y a la protección de los archivos utilizados por las autoridades judiciales.

Si los recursos lo permiten, también se podría involucrar la preservación de espacios de conmemoración o programas educativos. Un buen ejemplo es el de Timor Oriental, en donde después de la disolución de la comisión de la verdad el Presidente autorizó la creación de una Secretaría Técnica Posterior a la CAVR, la cual opera bajo la rama ejecutiva del gobierno⁶⁷, con cuatro responsabilidades principales: 1) completar las tareas técnicas de la CAVR, como terminar las auditorías financieras y publicar copias adicionales del informe final; 2) difundir entre el público el informe final y otros materiales publicados; 3) administrar el sitio de patrimonio nacional denominado “Comarca Balide”, que antes era una prisión y ahora se convirtió en espacio público; y 4) administrar los archivos de la CAVR.

Preparar el terreno para exhumaciones, conmemoración y acceso público a las declaraciones de testigos

Aunque los hallazgos de una comisión no tendrán poder vinculante por sí mismos, el informe final probablemente será el registro más completo y con mayor autoridad sobre los eventos ya creados, y como tal será el punto de inicio con información para las acciones civiles futuras derivadas del conflicto. La información contenida en las publicaciones de los comunicados también tendrá gran influencia: los hechos que se incluyan y la manera como se presenten incidirán en qué garantías judiciales pondrán los formuladores de leyes a disposición de las víctimas, y qué asociaciones de víctimas se incluirán en las reparaciones y otros programas de recuperación.

Algunos países pueden establecer un mecanismo formal para que las víctimas reciban reparaciones, generalmente a través de una corte o agencia administrativa. El brindar reparación es una de las maneras en que el gobierno reconoce oficialmente que la víctima ha sufrido una violación a los derechos humanos y tiene derecho a recursos financieros como compensación; las víctimas necesitan probar que son parte de un grupo con derecho a reparaciones o presentar algún tipo de evidencia que indique que sufrieron daños. Un país puede también permitir a las víctimas entablar demandas civiles por daños monetarios en contra de los perpetradores individuales o institucionales.

67 Página web de la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación en Timor Leste, página inicial, www.cavr-timorleste.org/. Consultada el 13 de marzo de 2013.

Las reparaciones integrales abarcan medidas de satisfacción para las víctimas tales como la expedición de disculpas formales por parte de las máximas autoridades nacionales, la creación de un día de conmemoración, la consagración de un espacio público o la creación de sitios de conciencia; cualquier actividad debe asumirse con dignidad, sinceridad y solemnidad. En Canadá y Australia, los gobiernos han presentado disculpas solemnes a las poblaciones indígenas por los abusos cometidos en el pasado, en sesiones especiales del parlamento⁶⁸.

Toda la información obtenida por la comisión sobre sitios de entierro ilegales debe ser entregada las autoridades competentes para asegurar la exhumación e identificación de los muertos y garantizar que las familias y comunidades puedan hacer duelo conforme a sus rituales tradicionales.

Es importante tener conciencia de que a pesar de que el periodo de vida de una comisión es corto, las cuestiones que ella plantea y la información que se disemine por todo el país se convertirán, en los años siguientes, en la base de nuevas discusiones, investigaciones y causa judiciales y en el cimiento de un largo y lento proceso de sanación nacional.

68 Página web del primer ministro canadiense, "Prime Minister Harper offers full apology on behalf of Canadians for the Indian Residential Schools system", 11 de junio de 2008, www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=2149. Pedido de disculpas a los pueblos indígenas australianos. Primer Ministro Kevin Rudd, MP. Australia, 13 de febrero de 2008.

Recursos adicionales

Freeman, Mark. *Truth Commissions and Procedural Fairness*. Nueva York: Cambridge University Press, 2006.

González, Eduardo. “¿Hacia dónde van las comisiones de la verdad?” en *Justicia Transicional: Manual para América Latina*. Reátegui, Félix (ed.). Brasilia: Comisión de Amnistía, Ministerio de Justicia; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011.

González, Eduardo et al., ICTJ, “Fortaleciendo los derechos indígenas a través de comisiones de la verdad,” 2012.

Hayner, Priscilla B. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. 2ª ed., Nueva York, Routledge, 2010 [ed. cast. de la 1ª ed: *Verdades innombrables*, México, FCE, 2008, trad. de Jesús Cuéllar].

ICTJ & UNICEF, Innocenti Research Center. *Children and Truth Commissions*, 2010.

ICTJ, “Essential Best Practices for Truth Commissions.” ICTJ Africa Program Briefing Paper, 2009.

———. “Truth Commissions and NGOs: The Essential Relationship,” 2004.

———. “Truth Commissions,” Fact Sheet Series, 2008.

———. “Truth Commissions II,” Fact Sheet Series, 2008.

———. “Selecting Commissioners for Nepal’s Truth and Reconciliation Commission,” ICTJ Nepal Briefing Paper, 2011.

James-Allen, Paul et al., ICTJ, “Beyond the Truth and Reconciliation Commission: Transitional Justice Options in Liberia,” 2010.

Nesiah, Vasuki et al., ICTJ, “Truth Commissions and Gender: Principles, Policies, and Procedures,” Gender Justice Series Working Paper, 2006.

Teitel, Ruti G., “Genealogía de la justicia transicional” en *Justicia Transicional: Manual para América Latina*. Reátegui, Félix (ed.). Brasilia: Comisión de Amnistía, Ministerio de Justicia; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011.



ICTJ

Justicia
Verdad
Dignidad



B R A S I L



ABC Agência Brasileira
de Cooperação

Comisión de
Amnistía

Ministerio de
Justicia



Edición en español con el apoyo de



Reino de los Países Bajos

