

Desafiando lo convencional

# ¿Pueden las comisiones de la verdad fortalecer los procesos de paz?

Junio 2014



Desafiando lo convencional

# ¿Pueden las comisiones de la verdad fortalecer los procesos de paz?

Junio 2014

## Agradecimientos

El Centro Internacional para la Justicia Transicional y la Fundación Kofi Annan agradecen la generosa contribución del Gobierno de Finlandia por su apoyo al simposio “Desafiando lo Convencional: ¿Pueden las Comisiones de la Verdad Fortalecer los Procesos de Paz Efectivamente?” y a la investigación que proporcionó el sustento para las discusiones en el evento. Igualmente, agradecemos a los participantes del simposio por compartir generosamente su tiempo y su experiencia, y por aportar contribuciones valiosas para los propósitos de este debate. Queremos expresar nuestra gratitud a todas las personas que contribuyeron en la preparación de este reporte; en particular a Meredith Barges, Barbara Goedde, Kelen Meregali, Muna Baig, Mariana Chambel, Nicole Charalambous, Rayne B. Holm, Christian Marxsen, Tze-Wei Ng, y Seira Tamang.

## Acerca de los Colaboradores

**Eduardo González** es el director del Programa de Verdad y Memoria del Centro Internacional para la Justicia Transicional y proporciona asesoría a diversos países sobre comisiones de la verdad, desclasificación de archivos y actividades de rememoración, museos y otros instrumentos. Adicionalmente, ha proporcionado apoyo técnico y estratégico a iniciativas de búsqueda de verdad en lugares tan diversos como Timor Oriental, Marruecos, Liberia, Canadá y los Balcanes Occidentales.

**Elena Naughton** es una consultora independiente experta en el campo de las reparaciones por violaciones masivas de derechos humanos y búsqueda de la verdad. Ha trabajado con el Centro Internacional para la Justicia Transicional desde 2009. Anteriormente ejerció como abogada en prácticas privadas por cerca de una década.

**Félix Reátegui** es un asociado senior del Programa de Verdad y Memoria del Centro Internacional para la Justicia Transicional. Anteriormente trabajó en la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Perú (2001–2003) como jefe de la Unidad de Reporte Final; también ejerció como Director de investigación en el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

© 2014 Centro Internacional para la Justicia Transicional y Fundación Kofi Annan. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación o transmitida por cualquier medio o modo, electrónico, mecánico, en copia, grabación u otro sistema sin una atribución completa.

El contenido de este reporte no refleja la opinión oficial del Gobierno de Finlandia. La responsabilidad por la información y las opiniones expresadas en este informe es completamente de los autores.

## Acerca del ICTJ

El ICTJ presta ayuda a las sociedades que enfrentan abusos masivos contra los derechos humanos en aspectos como la promoción de la rendición de cuentas, búsqueda de la verdad, reparaciones y creación de instituciones confiables. Siempre comprometidos con la reivindicación de los derechos de las víctimas y la promoción de la justicia de género, el ICTJ brinda asesoría técnica, análisis de políticas e investigación comparativa sobre los enfoques de justicia transicional incluyendo acciones penales, iniciativas de reparación, búsqueda de la verdad y de la memoria, y realización de reformas institucionales. Para obtener más información visite [www.ictj.org](http://www.ictj.org)

## Acerca de la Fundación Kofi Annan

La Fundación Kofi Annan trabaja para promover una mejor gobernanza global y en el fortalecimiento de las capacidades de las personas y de los países para lograr un mundo más seguro y más justo. La fundación enfoca su trabajo en la Prevención y la Resolución de Conflictos, el Desarrollo Sostenible y el Estado de Derecho, y los Derechos Humanos. Para obtener más información visite [kofiannanfoundation.org](http://kofiannanfoundation.org)



**Kofi Annan**  
FOUNDATION



# TABLA DE CONTENIDO

Prólogo .....	v
Prefacio .....	vii
Resumen de las discusiones .....	ix
Programa del simposio.....	xv
1. ¿DESTINADAS A FRACASAR? EVALUANDO LAS TENDENCIAS EN LAS COMISIONES CREADAS TRAS UN CONFLICTO VIOLENTO .....	1
2. RIESGOS Y OPORTUNIDADES EN UN PROCESO DE COMISIÓN DE LA VERDAD ....	15
3. ESTUDIO DE CASO: GUATEMALA.....	26
4. ESTUDIO DE CASO: SIERRA LEONA .....	36
5. ESTUDIO DE CASO: REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO.....	50
6. ESTUDIO DE CASO: KENIA .....	62
7. ESTUDIO DE CASO: NEPAL .....	78
CONCLUSIONES .....	89
LISTA DE PARTICIPANTES .....	93

Detener los flagelos del conflicto y de la guerra es un imperativo moral que demanda una acción urgente sustentada en el esfuerzo concertado de los gobiernos, los mediadores, las Naciones Unidas y todos aquellos que aborrecen la violencia y el sufrimiento humano. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que el cese de hostilidades y los compromisos alcanzados alrededor de una mesa de negociaciones no son suficientes para garantizar la paz en el largo plazo.

Una paz sostenible requiere más que acuerdos entre líderes; exige la existencia de instituciones dignas de confianza y que respeten los derechos humanos. A su vez, esas instituciones necesitan la confianza de aquellos ciudadanos que anteriormente sólo han tenido razones para sentir inseguridad frente a las autoridades estatales. Sólo entonces la recurrencia de la violencia será menos probable.

Los mediadores de paz han reconocido cada vez más la necesidad de dar una voz a las víctimas del conflicto y de examinar las causas principales de la violencia para ayudar a crear esta base común de valores y confianza cívica. A menudo los mediadores han recurrido a comisiones de la verdad que, aunque son de alcance diverso, confluyen alrededor del mismo mandato principal: buscar la verdad sobre abusos pasados con el fin de reconocer la dignidad de las víctimas, defender los derechos humanos y contribuir al cambio social.

Explorar la relación entre la consolidación de la paz y la búsqueda de la verdad fue el propósito del simposio “Desafiando lo Convencional: ¿Pueden las Comisiones de la Verdad Fortalecer los Procesos de Paz Efectivamente?”, realizado de forma conjunta por el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y la Fundación Kofi Annan en noviembre de 2013, en la sede de Greentree Estate, en Nueva York.

El simposio constituyó una oportunidad para reunir a quienes diseñan políticas, practicantes y académicos (cuyos nombres aparecen al final de este informe) con experiencia significativa en los campos de consolidación de la paz y de justicia transicional para sostener discusiones sustanciosas y desarrollar reflexiones críticas sobre las comisiones de la verdad y los desafíos de abordar la rendición de cuentas en

las negociaciones de paz. Creo que estas conversaciones, aquí resumidas, serán útiles tanto para mediadores como para juristas, funcionarios gubernamentales y activistas de la sociedad civil que trabajan en países afectados por conflictos alrededor del mundo.

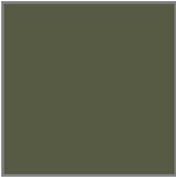
Deseo agradecer al Gobierno de Finlandia por su generoso aporte, al igual que al personal del ICTJ y de la Fundación, dirigidos por David Tolbert y Alan Doss, respectivamente, quienes hicieron posible este simposio. También quiero agradecer a los administradores de Greentree Estate por albergar nuestras discusiones.

Por último, deseo expresar mi reconocimiento y agradecer a todos los participantes por sus contribuciones y su apasionada participación en el debate, la cual habla muy bien de su sabiduría y de su compromiso moral con la paz y los derechos humanos.



**KOFI ANNAN**

Ex secretario general, Naciones Unidas  
Presidente de la Fundación Kofi Annan



La presente publicación presenta los debates del simposio “Desafiando lo Convencional: ¿Pueden las Comisiones de la Verdad Contribuir a los Procesos de Paz Efectivamente?” organizado de forma conjunta por el Centro Internacional para la Justicia Transicional y la Fundación Kofi Annan en noviembre de 2013.

Los organizadores se enfrentaron con lo que parece ser una paradoja singular. Varias comisiones de la verdad se han creado después de los conflictos armados, con una tendencia cada vez mayor hacia la uniformidad en sus mandatos. Al mismo tiempo, el conocimiento de los desafíos enfrentados por las comisiones de la verdad ha aumentado, con una dirección altamente prescriptiva derivada de la observación de experiencias comparativas. Sin embargo, a pesar de la expansión de este conocimiento colectivo, algunos procesos recientes de búsqueda de la verdad han sufrido crisis casi paralizantes.

El simposio reexaminó las conjeturas acerca de cómo pueden establecerse las comisiones de la verdad y qué hace que ellas operen de forma efectiva a la luz de la práctica real. Los participantes querían tomar muy en serio una regla que a menudo se expresa pero no siempre se aplica: no hay una fórmula universal que se ajuste a todo escenario posible.

Por ende, este reporte no busca sustituir las normas actuales con unas nuevas. En cambio, constituye un llamado para el análisis bien informado de situaciones concretas, diferenciando entre aquellos elementos en la búsqueda de la verdad que son sugerencias políticas inteligentes (prudentes y efectivas en ciertos contextos, pero no siempre transferibles a otros) y aquellos que constituyen claras obligaciones derivadas de los derechos humanos.

Las reflexiones en este informe pueden ser útiles para lectores específicos: en primer lugar, para los defensores de la paz y los partidarios de los acuerdos negociados que vislumbran la búsqueda de la verdad como parte de procesos de consolidación de la paz, que necesitan saber qué desafíos encontrarán sus propuestas desde su origen hasta su implementación. En segundo lugar, para los defensores de los derechos humanos y los activistas solidarios con las víctimas, que desean asegurarse de que los acuerdos de paz y otras formas de acuerdos políticos no sacrifiquen los derechos de las víctimas por razones de conveniencia. En tercer lugar, para las organizaciones internacionales

y las agencias que toman decisiones acerca de su apoyo a procesos que siempre son arriesgados, en los que se desplazan las fórmulas ideales por el ajuste a realidades imperfectas.

El reporte incluye un resumen de los temas examinados en el simposio. Las opiniones expresadas no pueden atribuirse a individuos, ya que la discusión se realizó bajo las reglas Chatham House con el fin de facilitar unos intercambios francos basados en experiencias directas y personales. El resumen no sigue la estructura de la agenda sino que identifica los problemas principales que emergieron en el simposio, particularmente los desafíos de crear unas comisiones de la verdad efectivas, el potencial de las comisiones para consolidar la paz, y las respuestas prácticas a los desafíos comunes.

Dos ensayos analíticos exploran el estado de nuestro conocimiento en relación con las comisiones de la verdad. El primer ensayo, “¿Destinado a fracasar? Evaluación de las Tendencias en las Comisiones de la Verdad Creadas tras Conflictos Violentos”, examina de forma crítica varias tendencias en el establecimiento de las comisiones de la verdad que a menudo se identifican como estándares y obligaciones internacionales, tales como la preferencia al establecer comisiones de la verdad por medio de la legislación y nombrando comisionados basándose en su representatividad más que en su competencia. El ensayo sugiere que algunas de estas tendencias son en realidad observaciones de prácticas altamente sensibles a las circunstancias locales; por ende, no siempre son la mejor elección para otros contextos.

El segundo ensayo, “Riesgos y oportunidades en un proceso de una Comisión de la verdad”, reconstruye las fases en la evolución de una comisión de la verdad desde su creación y su implementación hasta su conclusión. Al mismo tiempo, identifica en cada ciclo los riesgos que pueden afectar la efectividad futura de la comisión, al igual que las posibles oportunidades. El ensayo presta especial atención a las primeras etapas en el proceso: el periodo que lleva a la inclusión de un compromiso de búsqueda de la verdad en un acuerdo de paz, el período en el cual se designa y promulga un mandato legal basándose en los lineamientos dispuestos en el acuerdo de paz, y la selección de comisionados para dirigir la investigación.

Ambos ensayos se presentaron como documentos de contexto en el simposio, pero se han actualizado desde entonces para recoger aspectos planteados en los debates.

Más adelante se presentan cinco estudios de caso que iluminan muchas de las realidades prácticas de la implementación de comisiones de la verdad producto de las negociaciones de paz. Estos ensayos examinan las experiencias en Guatemala, Sierra Leona, la República Democrática del Congo, Kenia y Nepal. Aunque originalmente se redactaron como documentos de contexto, se han revisado posteriormente para incluir las discusiones del simposio.

Los criterios para la elección de los casos requieren cierta explicación. Las selecciones no buscan presentar un enfoque global sino que son más bien indicativas del trabajo de las comisiones establecidas de acuerdo con las disposiciones de búsqueda de la verdad en un acuerdo de paz. Casos como los de Costa de Marfil, Perú y Timor Oriental fueron dejados de lado sobre todo porque sus comisiones de la verdad no se establecieron como parte de una negociación de paz; sus conflictos tenían un claro ganador.

Los cinco casos también presentan una variedad significativa de experiencias y llaman la atención sobre diferentes fases en los procesos de búsqueda de la verdad, ya que cada comisión de verdad experimentó dificultades en momentos diferentes. En Nepal, por ejemplo, el establecimiento de una comisión de la verdad sufrió retrasos en su fase legislativa temprana (la iniciativa de Nepal seguía paralizada en el momento en que se realizó el simposio). En la República Democrática del Congo, la comisión de la verdad se estableció y los comisionados se nombraron muy rápidamente, pero la controversia y una falta de credibilidad en su actividad resultaron en una implementación muy limitada de su mandato.

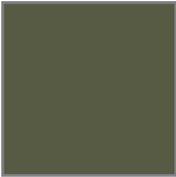
La selección de casos, más tarde, intentó seguir el “ciclo de vida” de una comisión de la verdad, examinando momentos clave en los que los desafíos pueden emerger, y cómo las respuestas de los defensores, los expertos nacionales y los partidarios internacionales puede a veces contribuir al logro de una respuesta constructiva. Los casos son significativos porque varios de los desafíos que presentan pueden difícilmente ser manejados a través de la aplicación automática de unas “buenas prácticas”, las cuales puede que no funcionen en todos los casos. En los cinco casos se tomaron pasos constructivos como resultado de la creatividad, la credibilidad y el coraje político de los individuos y las agencias comprometidas en cada proceso.

Por último, el informe ofrece un conjunto de conclusiones que, aunque son tentativas, buscan enfatizar sobre las preguntas críticas que deben hacerse a sí mismos los agentes que generan el proceso de búsqueda de la verdad en cada fase. Las conclusiones proponen formas de pensar que, aunque respetan el proceso normativo realizado en las comisiones de la verdad, permiten el análisis de las condiciones reales en cada contexto. Éstas abordan cinco preguntas básicas:

- 1) las razones por las que una comisión de la verdad puede instaurarse como parte de un proceso de paz;
- 2) el estado de la demanda local y las condiciones políticas en el país donde se propone una comisión;
- 3) la habilidad de perseverar en el ejercicio de la búsqueda de la verdad;
- 4) el valor de las diferentes aseveraciones prescriptivas (“estándares,” “mejores prácticas,” etc.) que se expresan sobre las acciones de las comisiones de la verdad; y
- 5) el reconocimiento de que la credibilidad de quienes están liderando el proceso, especialmente de los comisionados, es un factor fundamental para el éxito.

La esperanza es que dichas reflexiones ayuden en los procesos de toma de decisiones que los negociadores y los consolidadores de la paz enfrentarán en futuros escenarios.

# RESUMEN DE LAS DISCUSIONES



El Sr. Kofi Annan abrió el simposio invitando a los participantes a que revisaran honestamente y en detalle los éxitos y las oportunidades perdidas de las comisiones de la verdad creadas tras diversos conflictos armados. Enfatizó la complejidad de los desafíos que enfrentaban los mediadores cuando incorporaban las comisiones de la verdad en los procesos de paz. El Sr. Annan también afirmó que las medidas de rendición de cuentas, como las comisiones de la verdad, más que socavar la estabilidad ayudaban a preparar el camino hacia una paz genuina.

Las seis sesiones, sostenidas bajo las reglas Chatham House, priorizaron el debate antes que los discursos o exposiciones preparadas. Los moderadores, expertos en sus campos, se aseguraron de que las discusiones se centraran en un análisis relevante y en el conocimiento práctico. Los organizadores centraron la discusión en un número limitado de casos elegidos para reflejar la experiencia de los participantes, al igual que en las variaciones que han sido manejadas en los conflictos y en los procesos políticos por las comisiones de la verdad. Como lo muestran los estudios de caso en este reporte, algunas propuestas de crear una comisión de la verdad se han estancado, como en el caso de Nepal, mientras que otras han enfrentado dificultades severas en fases sucesivas, como en la República Democrática del Congo y Kenia. Los conflictos de los cuales han surgido las comisiones también varían de forma significativa tanto en intensidad como en duración.

Todos los casos escogidos para la discusión involucran cierto grado de mediación internacional y de apoyo de países amigos, organizaciones regionales o de las Naciones Unidas. El objetivo principal de las discusiones era arrojar luz sobre los problemas que enfrentan los mediadores internacionales y quienes apoyan las negociaciones con miras a detener la violencia y proponer un rango de soluciones posibles.

## Es vital evitar las expectativas poco realistas

Los participantes identificaron como un problema serio las expectativas poco realistas que a menudo se fijan para las comisiones de la verdad. Aumentar las expectativas entre las víctimas diciendo que una comisión de la verdad resolverá todas sus demandas urgentes puede crear frustración y desconfianza, complicando aún más una situación difícil. Del mismo modo, el simple hecho de insinuar que un ente como

éste puede resolver todos los problemas de un país solamente predispondrá a la gente a que se decepcione.

Hubo consenso entre los participantes sobre la necesidad de fomentar expectativas realistas entre los grupos de la sociedad civil y el público en general evitando “exagerar las capacidades” de una comisión de la verdad, al tiempo que se lucha para mantener a la gente comprometida con el proceso al explicar sus contribuciones potenciales a la paz.

Se hizo énfasis en que las comisiones de la verdad son parte de un proceso de justicia transicional mayor en vez de ser en sí mismas una solución integral única. Otras medidas, tales como la adopción de reformas institucionales limitadas, pueden implementarse de forma simultánea, proporcionando de este modo más beneficios inmediatos a los ciudadanos durante un proceso de búsqueda de la verdad que podría tardar años.

Los negociadores de paz deben evitar pensar en una comisión de la verdad como el único medio para asegurar el derecho de las víctimas a la verdad. Las partes deben identificar diferentes medidas que puedan contribuir de forma práctica con este derecho, como proporcionar mejor acceso a los registros oficiales y tomar medidas urgentes para determinar el destino de quienes fueron desaparecidos de forma forzosa durante el conflicto.

Los grupos de la sociedad civil deben ser alentados a la participación en discusiones sobre qué implican el derecho a la verdad y el proceso por el cual los Estados llevan a cabo investigaciones sobre violaciones graves de los derechos humanos como parte de su obligación de garantizar reparación a las víctimas. El derecho a la verdad es primordial en el proceso de búsqueda de información o evidencias forenses, pero no es un derecho a obtener resultados garantizados. Por ende, se sugirió que el Estado y la sociedad civil proporcionen un apoyo efectivo a las víctimas que pueden encontrar el proceso de búsqueda de la verdad como un camino pesado y desafiante.

## Los mandatos en constante expansión representan una serie de riesgos

Los mandatos de las comisiones de la verdad han continuado expandiéndose en las últimas décadas, ya que muchas de ellas se han visto obligadas a incluir un rango cada vez mayor de violaciones y a desarrollar un mayor número de funciones.

Ésta es una fuente creciente de preocupación para los expertos en el campo, incluyendo al Relator Especial de la ONU sobre verdad, justicia, reparaciones y garantías de no repetición, quien hizo énfasis sobre estos aspectos en su informe del 28 de agosto de 2013<sup>1</sup>.

Las primeras comisiones tenían mandatos muy limitados y una lista restringida de objetivos. Si bien los mandatos han aumentado desde entonces, las comisiones no han recibido recursos adicionales. Las partes y los defensores que participan en un proceso de paz deben ser conscientes de los peligros de otorgarle a una comisión de la verdad un mandato cada vez mayor que sea difícil o imposible de lograr. Las diferentes experiencias de las comisiones de la verdad en Guatemala y Kenia ilustran estos peligros.

El mandato de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) en Guatemala fue completamente negociado por las partes en el proceso de paz de Oslo de 1996, y se implementó directamente sin la mediación de una ley o de un decreto ejecutivo subsiguiente. Esta decisión fue criticada por los defensores y los grupos de víctimas debido a que el acuerdo limitó los poderes de la comisión, y el CEH empezó su camino con muy bajas expectativas. Paradójicamente, esto proporcionó a los comisionados un espacio más holgado para iniciar el proceso, lo cual los motivó a rendir mayores resultados y les dio flexibilidad para interpretar su mandato de una forma que reflejara las demandas de las víctimas.

En Kenia en cambio, la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación (TJRC) surgió como una medida esperada por mucho tiempo aunque tardía en su llegada. En 2002 se propuso por primera vez una comisión global, en el momento en que la transición a un gobierno multipartidista fue validada por el optimismo y la movilización nacional. Cuando la propuesta resurgió luego de la violencia, tras las elecciones de 2007–2008, el resultado fue un mandato bastante ambicioso; pero el liderazgo político estaba mucho menos interesado en el trabajo de una comisión de la verdad cuyos resultados eran potencialmente embarazosos. Adicionalmente, el mandato de Kenia fue más estricto que otras comisiones similares: fue incorporado en una legislación detallada que demandaba la verdad total con respecto a los actos relacionados con violaciones que habían ocurrido durante la prolongada jurisdicción de la comisión —que abarcaba más de 45 años—, una tarea que demostró ser casi imposible de cumplir.

Los participantes no llegaron a un acuerdo sobre si el mandato keniano de la TJRC fue excesivo. Algunos argumentaron que el mandato amplio resultó de consultas con una sociedad civil bien organizada y bien informada, de forma tal que los asesores internacionales habrían hecho mal en recomendar un mandato más reducido. Y, lo que es más importante, los kenianos no percibieron que el mandato fuera demasiado amplio.

A veces un mandato amplio surge de realidades políticas que están más allá del control de los mediadores y los gestores de paz. No sería muy sensato oponerse a un mandato que acogiera las demandas genuinas de los representantes clave de las víctimas. Más aún, la legitimidad de una comisión naciente puede depender en parte de cómo las víctimas ven sus reclamos reflejados en el mandato.

Sin embargo, los mandatos amplios pueden dar pie a un desequilibrio entre lo que se espera que logren las comisiones de la verdad y los poderes y recursos que se les asignan. Como señalaron los participantes, este problema a menudo se hace más complejo por la corrupción y por la falta de infraestructura y de habilidades en ambientes posconflicto frágiles.

El período cubierto por un mandato se ve afectado altamente por factores políticos. Durante las negociaciones de paz, cada parte busca incluir un rango de años que favorezca su propia versión de los hechos. Los mediadores de paz deben manejar de manera equitativa tales demandas de forma tal que puedan asegurarse de que la comisión de la verdad sea vista como legítima, mientras animan a las partes a que acuerden un período suficientemente corto como para que sea cubierto de forma realista. El período y el alcance temático de una comisión también podrán ser cuestionados posteriormente por los grupos de víctimas, quienes usualmente no están presentes en las negociaciones de paz y pueden querer que sus propios reclamos válidos sean incorporados al mandato.

Parte del problema con los mandatos que se extienden por largos períodos puede ser que las sociedades lleguen a pensar que una comisión de la verdad representa la única forma de actuar decisivamente sobre los derechos de las víctimas. Pero una comisión de la verdad puede no ser la mejor herramienta para investigar algunos problemas que expresan elementos significativos de la historia para una sociedad posconflicto. Por ejemplo, la injusticia económica y la corrupción pueden ser mejor manejadas mediante investigaciones realizadas por un fiscal especial o mediante legislación sobre la libertad de información. Para reducir la ineficiencia y evitar el desperdicio de recursos, también es vital asegurarse de que a medida que se amplíen los mandatos, éstos no dupliquen el trabajo realizado mediante mecanismos de justicia transicional previos, simultáneos o ya planeados.

### **Peligros de la aplicación de un enfoque uniforme**

Los participantes expresaron su preocupación sobre la proliferación de un conjunto de normas rectoras (“mejores prácticas” o “lecciones aprendidas”) relacionadas con la creación de una comisión de la verdad. No toda práctica que parezca ser exitosa en un caso debe alcanzar un estado prescriptivo; la enorme diversidad de casos y circunstancias debe forzar a los practicantes a evitar cualquier tipo de aplicación automática de reglas.

Las ideas a menudo presentadas como estándares sólidos incluyen: 1) requerir la aprobación legislativa de un mandato en lugar de la emisión de un decreto u otros medios; 2) dar prioridad a la reconciliación como el objeto de una comisión de la verdad, a menudo por encima de la meta de la verdad; 3) dotar a una comisión de poderes para hacer comparecer testigos y documentos, tarea que a menudo es difícil de ejercer; y 4) requerir unas consultas sociales “amplias, extensas y prolongadas”, las cuales en realidad podrían simplificarse para aprovechar el impulso de la transición.

El conocimiento acumulado sobre comisiones de la verdad ha permitido establecer los cimientos para esfuerzos posteriores en aras de satisfacer los derechos de las víctimas, pero su aplicación rígida sin el análisis de las condiciones concretas conduce a situaciones en las que “lo mejor se vuelve enemigo de lo bueno”.

Una parte significativa de la discusión se movió alrededor del riesgo de sobre estandarización (ver el Capítulo Uno, ¿Destinado a fracasar?). Si bien nadie objetó el compromiso con los principios claves de los derechos humanos, hubo un entendimiento de que los activistas y quienes trabajan en el terreno requieren flexibilidad para la evaluación de las condiciones, especialmente al abordar desafíos operacionales frente a situaciones que no son ideales. Un enfoque de derechos humanos requiere que una iniciativa de búsqueda de la verdad afirme el derecho a la verdad tanto como sea posible, respete el principio de no discriminación y las garantías básicas del debido proceso, y sea incompatible con las amnistías para los actos considerados como crímenes bajo el derecho internacional.

Hubo un consenso claro en contra de “estandarizar” a las comisiones de la verdad propuestas en los procesos de paz y en favor de la evaluación cuidadosa de las condiciones locales, incluyendo la situación de seguridad, las intenciones y la influencia de saboteadores, y la capacidad, la organización y la movilización de los entes representantes de víctimas. El negarse a evaluar dichos factores puede llevar al fracaso de una comisión de la verdad y puede lesionar la viabilidad de las políticas de justicia transicional en el mediano y en el largo plazo. Otro factor que a menudo escapa al análisis, y sobre el cual hay un amplio debate es la dificultad de trasponer las prácticas aplicadas en una situación posdictatorial a una situación posconflicto.

El simposio examinó un número de situaciones que desafían las supuestas buenas prácticas debido a factores específicos del contexto. En algunos casos, la ansiedad por cumplir con prácticas que se considera “estándar” puede ser contraproducente al imponer rigidez a las negociaciones y al prolongar los procesos de formulación de políticas.

Los participantes fueron críticos, por ejemplo, con respecto a la pertinencia de la propuesta de una comisión de la verdad

en Nepal. En este caso hay pocas indicaciones de que exista demanda local de institución de ese tipo, dejando a un lado la visibilidad del tema de las desapariciones forzadas, alrededor del cual existen colectividades involucradas y promesas formales por parte de los actores. La propuesta de una comisión de la verdad complica aún más una situación caracterizada por el poder del ejército de Nepal para bloquear cualquier paso hacia la rendición de cuentas, la posición a la defensiva del liderazgo maoísta si llegase al poder, y el rol y las alineaciones de los sectores más visibles de la sociedad civil. En los meses posteriores al simposio, dichas tendencias han prevalecido, lo que resultó en una legislación de la comisión de la verdad que ha sido rechazada fuertemente por los grupos de las víctimas y que presta poca atención a la búsqueda de los desaparecidos.

En algunas comisiones de la verdad el problema ha sido la acción prematura y con poca preparación. Sin embargo, también es cierto que elegir un altamente legalista y fuertemente institucional puede prolongar los procesos de creación de políticas, aumentando el riesgo de que las condiciones políticas y la voluntad de los entes locales hacia una comisión se debiliten. La insistencia en una misión supremamente poderosa y amplia puede hacer que los borradores de la legislación se mantengan congelados en debates en el parlamento por muchos años y, lo que es aún peor, que se rechace su aprobación.

Alcanzar el equilibrio adecuado y navegar por el camino correcto basándose en un análisis minucioso parece ser el desafío fundamental. Los participantes reconocieron el valor de lo que se ha logrado en términos del establecimiento de normas. La identificación de los principios fundamentales de los derechos humanos alrededor de la búsqueda de la verdad y el intercambio de información empodera a los grupos de víctimas y a sus partidarios, entre otros beneficios.

En Colombia, por ejemplo, los defensores han usado estándares de derechos humanos bien establecidos en diferentes áreas de la justicia transicional, y las cortes nacionales han desarrollado sus propios estándares (en la medida en que ellos pueden ser más estrictos que los instrumentos internacionales de derechos humanos). El proceso de paz actual tiene lugar con un trasfondo de defensa enérgica de los principios de los derechos humanos en una cultura altamente legalista, en la cual los defensores de los derechos humanos hacen un uso extenso de los litigios.

La demanda de una comisión de la verdad en Colombia emergió a partir de unas demandas locales concretas, pero también se debatió en la rama legislativa y se incorporó en la constitución como parte del marco para la paz. Consecuentemente, las partes llegaron a las negociaciones de paz conscientes de que existían estándares, y de que cualquier intento de alterarlos probablemente sería desafiado en el parlamento

o en las cortes. Se supuso que si una comisión de la verdad se creaba en Colombia, los políticos probablemente la dotarían con amplias funciones investigativas, alcance y poderes, lo cual presentaría serios desafíos técnicos para su implementación efectiva.

Las opiniones variaron significativamente frente a la aseveración de que una comisión de la verdad implementada “según la ley” podría tomar demasiado tiempo para cumplir su cometido y, por ende, se perdería la oportunidad creada en una situación posconflicto. La mayoría de las comisiones se han creado justamente después del momento de una transición. Algunos participantes asumieron, a partir de lo dicho, que el impulso y el espacio políticos creados tras un conflicto deben aprovecharse y ser usados para establecer una comisión de la verdad, inclusive si no es perfecta. Otros consideraron que en muchos casos el espacio político para establecer una comisión puede estar disponible tan sólo años después y, por lo tanto, que la insistencia en los factores identificados como buenas prácticas puede dar eventualmente sus frutos inclusive más adelante en el proceso. Un análisis posterior es necesario para evaluar el grado en que el momento de la creación de una comisión de la verdad afecta la percepción sobre su éxito.

La discusión fue poco concluyente respecto de qué parte del diseño de la comisión debe ser decidida por las partes durante los diálogos de paz. Sin duda, las partes sentirán que hay más garantías para ellas si se tratara de configurar todos los elementos de una misión; pero sus intereses pueden entrar en conflicto con algunos de los principios esenciales antes enunciados. Hasta la fecha, los comisionados han tenido espacio para interpretar sus mandatos de formas que mejoren y desafíen los parámetros originales.

### **Los comisionados y el personal deben ser independientes y capaces**

Un punto que emergió en repetidas ocasiones en el simposio fue la importancia del liderazgo. Una institución que emerge sin precedentes, sobre la base de un acuerdo extraordinario y que enfrente una tarea de enorme significado moral y simbólico, necesita un liderazgo fuerte, capaz e independiente.

Este punto queda bastante en claro en el reporte de 2013 de la Relatora Especial de la ONU, el cual es muy crítico respecto del enfoque de “representatividad” de los comisionados que ha dominado los criterios de selección de los mismos, frente a las calificaciones y los atributos personales que deben tener. Quienes diseñan los mandatos han intentado convertir las comisiones de la verdad en microcosmos de la sociedad, asegurándose de que todas las regiones, etnias y posiciones políticas estén representadas. Si bien esta tendencia está inspirada por una preocupación válida sobre su legitimidad y equidad, varias comisiones han enfrentado crisis con respecto a la aptitud de

algunos miembros. Los comisionados deben ser unos excelentes comunicadores y constructores de paz, con el fin de que puedan traducir las altas expectativas en planes y actividades concretos, además de explicar la forma del trabajo de la comisión.

La presentación y la discusión sobre el caso de Guatemala hicieron énfasis en el rol único que juegan los comisionados en la superación de altos niveles de desconfianza pública que rodearon la comisión al comienzo del proceso. La comisión era pequeña, pues constó de sólo tres miembros cuya pertenencia a la comisión se basó en el conocimiento especializado y la credibilidad, y no en la representatividad que tuvieran. Los comisionados fueron capaces de comunicarse con comunidades y pudieron abrir el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil para tratar las preocupaciones de las víctimas. Adicionalmente, la comisión estaba integrada por un personal muy calificado cuyo trabajo permitió a los comisionados enfocarse en una visión de largo plazo y en la integridad del ejercicio.

La Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación de Kenia aporta un contraejemplo, en la medida que asumió un proceso complejo para seleccionar comisionados basándose en requerimientos legales estrictos, al tiempo que prestó poca atención al registro individual de cada miembro, lo que resultó en una designación controversial de la posición de presidente. Cuando se presentaron inquietudes sobre los posibles vínculos del presidente con abusos previos a los derechos humanos, la legitimidad del proceso de búsqueda de la verdad se puso en tela de juicio, y la comisión tuvo que emplear bastante tiempo y esfuerzos en abordar el tema

Se necesitan comisionados fuertes para formular recomendaciones de políticas extensas. Las recomendaciones muy generales, o que no se basan en inquietudes del momento, o que no tengan el soporte de una experticia técnica seria, no tendrán credibilidad para ganar el soporte necesario para la implementación de sus propuestas.

También se hizo énfasis en que incluso las misiones detalladas dejan varias áreas abiertas a la interpretación de los comisionados. Los participantes en un proceso de paz deben prepararse para que la misión sea implementada por personas con autoridad y capacidad para fijar su propia visión.

### **Hay que tener cuidado con tratar de “reconciliar” una sociedad dividida**

Los mandatos de una comisión de la verdad identifican la reconciliación como una meta mucho más prominente que el establecimiento de la verdad. Y cada vez se crean más comisiones con la expectativa de que su principal tarea sea la reconciliación de la sociedad o, en algunos casos, reconciliar a las víctimas individuales con los victimarios.

Sin embargo, el esfuerzo reconciliatorio a veces excede sus límites, y lleva a las comisiones a un territorio en el que pueden ser negligentes con los derechos de las víctimas. Esto es especialmente probable cuando los negociadores crean una comisión que pueda aislar a los victimarios de futuros procedimientos legales a través de mecanismos tales como amnistías y otros obstáculos a la rendición de cuentas. Si bien los proponentes pueden tratar de legitimar tal maniobra mencionando la experiencia de la Comisión de Sudáfrica de Verdad y Reconciliación como un “intercambio de derechos,” los participantes en el simposio recalcaron el hecho de que dichas formulaciones se basan en un entendimiento parcial y distorsionado del mecanismo complejo usado en ese contexto, así como de sus consecuencias.

Adicionalmente, se debe ser honesto sobre las confusiones y mistificaciones que se podrían presentar en la mesa de negociaciones. En particular, las partes pueden buscar la reconciliación como una alternativa a la justicia penal. Desengañar a las partes respecto de tales nociones puede producir una frustración en lo inmediato, pero también permitirá introducir nociones realistas sobre respecto a la forma en que las comisiones de la verdad son diseñadas.

Las sociedades también pueden esperar de forma errónea que cuando el trabajo de la comisión de la verdad se complete el país esté reconciliado, y que la reconciliación esté directamente vinculada con el perdón que se espera que las víctimas otorguen. Esta es una receta para el escepticismo y la resistencia al trabajo de una comisión de la verdad.

### **Por qué el soporte de la comunidad internacional crece y decrece**

El apoyo a las comisiones de la verdad conlleva una “apuesta” riesgosa por parte de las organizaciones internacionales. Las comisiones son instituciones “*ad hoc*” que deben lograr misiones cada vez más ambiciosas con unos cronogramas muy estrechos en sociedades divididas; éstas a menudo no tienen suficientes infraestructura, conocimiento técnico, buena voluntad, confianza pública y garantías de buena fe por parte de quienes están en el poder.

Históricamente, los miembros de la comunidad internacional han retirado su soporte —político, técnico, financiero, o moral— en respuesta a una crisis interna, o debido a cambios en sus propias políticas nacionales o de sus administraciones políticas. El fenómeno de “elegir a conveniencia” puede resultar en que se financie algunas comisiones de la verdad mientras que otras se queden sin recursos a pesar de tener la misma necesidad de apoyo.

En Kenia, un litigio prolongado sobre la aptitud del presidente de la TJRC produjo una crisis de credibilidad,

primero en la sociedad civil y luego entre las organizaciones internacionales. Según la controversia evolucionaba los grupos de la sociedad civil keniana otorgaban o retiraban su apoyo a la comisión, y, consiguientemente, lo mismo hacían los donantes y las organizaciones no gubernamentales internacionales.

Aunque los participantes estuvieron de acuerdo en que es deseable tener un soporte internacional, una crisis abierta puede provocar respuestas variadas de las instituciones. ¿Fue apropiado el retiro del apoyo a la comisión de Kenia, teniendo en cuenta la profunda problemática del presidente de la comisión? ¿O este privó a los comisionados de buena fe de su oportunidad de tener éxito en el tratamiento del conflicto? El simposio no intentó responder de forma definitiva dichas preguntas, pero la persistencia de los diferentes análisis de la comisión de Kenia reforzó el tema de que las normas rectoras y los estándares no pueden cubrir todas las circunstancias, y que en una situación de crisis los practicantes deben confiar en un análisis fuerte y en la responsabilidad política.

Los participantes también pusieron énfasis en la importancia de la competencia técnica y estuvieron de acuerdo en que no es productivo canalizar los recursos financieros en una institución sin que haya comisionados fuertes e independientes o un personal competente.

Se presentó una idea, que quedó pendiente de más discusión, en torno a si los donantes deberían crear un fideicomiso permanente u otro mecanismo de consulta y cooperación para financiar el establecimiento y/o la operación de las comisiones de la verdad.

### **¿Es apropiada una Comisión de la verdad? La necesidad de un análisis político serio**

Los participantes fueron enfáticos en señalar que ignorar el contexto local lleva a tener unas comisiones de la verdad fallidas o inoportunas. En particular, el no atajar a los saboteadores o el no identificar las restricciones estructurales a la rendición de cuentas socava la viabilidad de las comisiones en el mediano y el largo plazos. Por ende, es imperativo que los mediadores de paz y los practicantes de la justicia transicional hagan un análisis concienzudo del panorama político antes de recomendar el establecimiento de una comisión de la verdad y antes de definir su alcance y sus poderes. Hubo consenso en que es mejor no tener una comisión de la verdad en el corto plazo que tener una que fracase, desmoralice a las víctimas y defraude a las partes interesadas.

Un elemento fundamental parece ser la constitución de la sociedad civil. ¿Es ésta lo suficientemente independiente para hacer avances con respecto a los derechos de las víctimas? ¿Es lo suficientemente sofisticada para articular agendas integrales de

justicia transicional y para tomar decisiones tácticas difíciles? El análisis puede revelar que una comisión de la verdad no garantiza por sí sola el logro de su misión, pero que el derecho a la verdad y los derechos de las víctimas, en general, pueden beneficiarse de otras medidas prácticas o de reformas. Por ejemplo, si los saboteadores son poderosos y presentan una amenaza para las víctimas, serán prioritarias las políticas de escrutinio de funcionarios y de reforma de las fuerzas de seguridad. Si la falta de transparencia es un problema, las medidas sobre acceso a la información y sobre la responsabilidad gubernamental serán fundamentales.

### **Momento y estrategias para asegurar la rendición de cuentas**

Si los mediadores de paz tienen la responsabilidad de poner los temas de rendición de cuentas sobre la mesa, ¿cuándo es el mejor momento para hacerlo?

En el pasado, los mediadores han presentado la posibilidad de crear una comisión de la verdad como un primer paso hacia la rendición de cuentas. Las partes en conflicto han evitado tales propuestas cuando sienten que los hallazgos de una comisión de la verdad podrían poner en riesgo sus aspiraciones políticas. En tales casos, los mediadores pueden esperar que el paso del tiempo posibilite la rendición de cuentas penales para que, en algún momento, se haga justicia a las víctimas. Sin embargo, cabe preguntarse si esas tácticas están disponibles para un mediador hoy en día dado la notoriedad de los procesos judiciales por crímenes de guerra adelantados en las últimas décadas en La Haya, en Ruanda y en otros lugares, a lo que se añaden los desarrollos en la ley penal internacional. Es importante destacar que un nuevo marco de ley internacional incorpora los derechos de las víctimas, incluyendo el derecho de conocer la verdad sobre los abusos pasados, una consideración fundamental en un acuerdo de paz.

La justicia transicional proporciona herramientas para tratar estas tensiones. Sin embargo, a veces la noción de un enfoque integral sobre la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición de actos violentos se ve como un incentivo para configurar instituciones que operen de forma paralela en el tiempo, lo cual no siempre es posible. Un enfoque rígido puede privar a los participantes de un proceso de paz y responsabilidad de la visión estratégica necesaria para pensar en el largo plazo y, en algunos casos, para proceder de forma gradual a favor de la rendición de cuentas.

Colombia está adoptando un enfoque franco en este sentido. En las negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el gobierno ha sido claro respecto de las restricciones legales que existen actualmente en los ámbitos nacional e internacional en vez de evadir el tema. El gobierno ha instado públicamente a las FARC a asumir que su única

opción es participar en una negociación que contempla — en algún momento en el futuro— el procesamiento judicial de quienes han tenido más responsabilidad en crímenes internacionales. Las FARC, por otro lado, también han encontrado razones para incluir una comisión de la verdad en el acuerdo de paz, ya que de otro modo habría poco espacio para una evaluación política de las causas del conflicto.

Las “buenas prácticas” previamente identificadas no aportan mucha orientación sobre la coordinación de las medidas de rendición de cuentas. Una visión ideal, puramente legal, puede ver todas las políticas de justicia transicional como si requirieran de una acción inmediata, pero hubo un consenso claro en el simposio acerca de que en la mayoría de los casos las limitaciones en seguridad, capacidad, niveles de demanda y sostenibilidad del proceso de paz forzarán a las partes y a los mediadores a pensar en términos de secuencias. Lo que aparece como vital es la productividad de los primeros pasos y cuántos beneficios aportarán estos a la sociedad.

### **Conclusiones**

Este simposio ha sido el primero de su género en reunir a participantes procedentes del campo de las negociaciones de paz y del campo de la búsqueda de la verdad para discutir sus roles en la consolidación de la paz. A su vez, proporcionó una oportunidad única para que los participantes vieran otros enfoques sobre temas clave de justicia transicional y sobre los procesos de paz, y para que desarrollaran nuevas herramientas para edificar procesos de paz más fuertes, efectivos y resistentes.

La meta fundamental de crear un foro para intercambiar puntos de vista y experiencias entre las diferentes comunidades de practicantes fue considerada satisfactoria por los participantes. Se espera que intercambios y debates posteriores continúen con lo que ha sido un ejercicio alentador.

---

1. Pablo de Greiff, Reporte del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, A/HRC/24/42, 28 de agosto de 2013. [En adelante, “Reporte De Greiff”] en 16 ff.

# PROGRAMA DEL SIMPOSIO

**MIÉRCOLES 13 DE NOVIEMBRE DE 2013**

**9:30-9:40**

## Saludos y metas del encuentro

**David Tolbert**

*Presidente, Centro Internacional para la Justicia Transicional*

**9:40-10:00**

## Orador principal:

**Kofi Annan**

*Secretario General de las Naciones Unidas (1997-2006)*

*Presidente de la Fundación Kofi Annan*

**10:00-10:30**

## P&R con Kofi Annan

**10:45-12:00**

## Sesión uno. Acuerdos de paz y comisiones de la verdad

Una discusión sobre por qué se han propuesto comisiones de la verdad en los procesos de paz.

¿Quiénes fueron los principales proponentes de las comisiones de la verdad en los procesos de paz y qué esperaban de las comisiones?

Considerando que inicialmente se establecían en escenarios posdictadura, ¿Qué desafíos enfrentan en un ambiente posconflicto? ¿Qué desafíos enfrentan las comisiones que emergen de las negociaciones de paz?

### Moderador:

**Alan Doss**

*Asesor político sénior, Fundación Kofi Annan*

*Ex representante especial de la Secretaría General para la República Democrática del Congo y Liberia*

### Expositores:

**Pablo de Greiff**

*Relator Especial de la ONU sobre Promoción de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no repetición*

*Director de Investigación, Centro Internacional para la Justicia Transicional*

**Jean Arnault**

*Ex representante especial de la secretaría general para Georgia, Afganistán, Burundi, y Guatemala*

*Asociado principal no residente del Centro sobre cooperación internacional, Universidad de Nueva York*

**12:00-13:15**

## Sesión dos. Saber convencional y estándares

Una discusión sobre qué principios y prácticas esenciales se debe seguir con el fin de establecer comisiones de la verdad. ¿Los lineamientos y las tendencias actuales sobre las comisiones de la verdad cumplen ese propósito? Se examinaron situaciones en las que la falta de estándares resultó en unos mecanismos débiles de búsqueda de la verdad, y de otros en los cuales “demasiada estandarización” se ha vuelto problemática.

### Moderador:

**David Tolbert**

*Presidente, Centro Internacional para la Justicia Transicional*

### Expositores:

**Cécile Aptel**

*Asesora senior de políticas legales, Oficina del alto comisionado de derechos humanos de la ONU*

**Eduardo González**

*Director del Programa de verdad y memoria, Centro Internacional para la Justicia Transicional*

**14:15-15:30**

## Sesión tres. Factores de riesgo para los procesos de búsqueda de la verdad

Se abordó varios hitos en la vida de una comisión de la verdad, particularmente en sus etapas tempranas (disposiciones de los acuerdos de paz, misión legal; designación de miembros). Se describió ejemplos de estancamiento o lanzamiento fallido de las comisiones de la verdad y se exploró el rol de los mediadores de paz y de otros practicantes internacionales. ¿Las fallas y las debilidades surgieron debido a un celo excesivo alrededor de los lineamientos y las tendencias, o debido a la falta de ellos? ¿Se podría haber actuado de forma diferente? ¿Qué ventajas y desventajas se observa en la participación internacional directa en las comisiones, ya sea como comisionados o en la forma de personal?

### Moderador:

**Jordan Ryan**

*Administrador asistente y director de la oficina para la prevención de crisis y la recuperación del programa de desarrollo de las Naciones Unidas*

### Expositores:

**Ian Martin**

*Ex representante especial de la Secretaría General en Timor Oriental, Nepal y Libia*

*Ex secretario general de Amnistía Internacional*

**Betty Murungi**

*Vicepresidenta de la Comisión de Derechos humanos de Kenia*

*Ex vicepresidenta de la Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación of Kenia*

**16:00-17:30**

## Sesión cuatro. Aprovechando las oportunidades: ¿Cómo se responde a los momentos críticos de una comisión de la verdad?

Se describió respuestas exitosas a situaciones críticas y desafíos en el proceso de las comisiones de paz. ¿Cómo es que los actores internacionales involucrados han lidiado con mandatos legales débiles, pérdida del apoyo político, falta de confianza pública, escasez de recursos y otros desafíos? En las nuevas situaciones, cuando los lineamientos y las prácticas comparativas son escasos, ¿cómo han actuado los actores internacionales que apoyan a las comisiones de la verdad?

### Moderador:

**Alvaro de Soto**

*Ex enviado de la ONU para América Central, Myanmar, Chipre, el Sahara Occidental y el conflicto árabe-israelí*

*Catedrático visitante de la resolución del conflicto y ciencia política, París*

### Expositores:

**Marcie Mersky**

*Directora de programas, Centro Internacional para la Justicia Transicional*

**Howard Varney**

*Asesor senior del programa, Centro Internacional para la Justicia Transicional*

**17:30-18:00**

## Discusión de cierre

### Expositora:

**Joëlle Jenny**

*Directora de la política de seguridad y prevención del conflicto, EEAS, EU*

9:00-10:30

**Sesión cinco. El rol de la comunidad internacional ante situaciones difíciles**

Según la experiencia acumulada, ¿qué deberían hacer la comunidad internacional y los mediadores para anticiparse a los problemas a medida que las comisiones emergen y cuando ellos enfrentan dificultades? ¿Cómo se asegura que haya un soporte internacional consistente para las comisiones emergentes? Se reflexionó sobre las áreas donde se presentan desafíos tales como el sostenimiento del apoyo político local, el aseguramiento de la atención internacional y la obtención de recursos adecuados. ¿Cómo se puede mejorar los lineamientos actuales y nuestro conocimiento sobre las comisiones?

**Moderadora:**

**Priscilla Hayner**

*Experta independiente en Justicia transicional*

**Expositores:**

**Francesc Vendrell**

*Profesor adjunto de relaciones internacionales en la Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University.*

*Profesor visitante senior de The London School of Economics and Political Science; Ex representante especial de la UE para Afganistán y ex representante personal de la Secretaría General y la Dirección de la Misión Especial de la ONU de Afganistán*

**Ahmedou Ould Abdallah**

*Embajador; Presidente del Centro de estrategia y seguridad de Sahel Sahara; Ex representante especial de la Secretaría General para Somalia, Burundi, y África Occidental*

14:00-15:30

**Conclusiones y recomendaciones**

En la sesión de cierre, los expositores presentaron una visión general de las conclusiones del simposio, enfocándose particularmente en las recomendaciones hechas y en los pasos a seguir

**Copresidentes:**

**Alan Doss**

*Ex representante especial de la secretaría general para la República Democrática del Congo y Liberia*

**David Tolbert**

*Presidente, Centro Internacional para la Justicia Transicional*

11:00-12:30

**Sesión seis. ¿Hacia dónde avanzar?: la necesidad urgente de soluciones**

La presentación y discusión de las situaciones emergentes en las que la búsqueda de la verdad puede volverse parte de un proceso de paz, como en los casos de Colombia y Myanmar. ¿Cómo pueden los mediadores de paz y los practicantes de la JT hacer mejores contribuciones a estos procesos, si es apropiado? ¿Cómo tener en cuenta las significativas diferencias culturales, políticas e institucionales en los nuevos casos emergentes?

**Moderador:**

**Paul Seils**

*Vicepresidente y consejero general del Centro Internacional para la Justicia Transicional*

**Expositores:**

**Juanita Goebertus Estrada**

*Asesor de la oficina del alto comisionado para la paz del gobierno de Colombia*

**Rodrigo Uprimny**

*Director ejecutivo, DeJusticia*

# 1. ¿DESTINADAS A FRACASAR? EVALUACIÓN DE LAS TENDENCIAS EN LAS COMISIONES DE LA VERDAD CREADAS TRAS CONFLICTOS VIOLENTOS

Por Eduardo González

## Planteamiento del problema

Las comisiones de la verdad se han convertido en componentes comunes de las políticas posconflicto<sup>1</sup>. Las partes involucradas en los procesos de paz las incluyen de forma rutinaria en las agendas de sus negociaciones y acuerdos finales<sup>2</sup>.

Hay buenas razones para pensar que una comisión de la verdad puede contribuir a reconstruir una sociedad desgarrada por un conflicto violento. Al establecer los hechos de las violaciones pasadas con rigor e imparcialidad se puede ayudar a restaurar los derechos de las víctimas. Al interpretar el contexto histórico del conflicto, las comisiones pueden ayudarnos a identificar los factores que generaron la violencia. Y al proporcionar un espacio respetuoso y seguro para los testimonios pueden preparar el camino para que las víctimas sanen y los excombatientes se reinserten en la sociedad.

Los conflictos que no son examinados de forma seria persisten en forma de memorias polarizadas y mentiras estratégicas que pueden alimentar la desconfianza, la humillación y los nuevos ciclos de violencia. Al destacar los hechos y al dar a los diversos grupos la oportunidad de contar sus historias, las comisiones reducen la posibilidad de manipulación y de narrativas de odio, y esto puede contribuir a restaurar la confianza entre los ciudadanos.

Algunas de estas consideraciones son bastante pertinentes cuando las partes de un conflicto vislumbran la inclusión de una comisión de la verdad dentro del acuerdo para detener la violencia. Los antiguos enemigos pueden tener una intención genuina de construir una paz duradera y de fortalecer la solidaridad social. Sin embargo, puede haber motivos pragmáticos para proponer una comisión de la verdad, tales como encontrar una alternativa frente a los procesos penales por las violaciones cometidas durante el conflicto. Las partes pueden considerar peligroso el procesamiento judicial de los actos cometidos por sus seguidores, los juicios pueden resultar embarazosos para las organizaciones políticas y poner en riesgo su viabilidad política una vez lograda la paz, y la recriminación entre las partes puede continuar luego de que se haya firmado un acuerdo de paz.

De hecho, las comisiones de la verdad se incorporan en los procesos de paz por razones idealistas y pragmáticas.

La comunidad internacional ha visto que esta tendencia se ha incrementado y la ha apoyado en gran medida. Los practican-

tes internacionales en el campo de los derechos humanos y de la mediación de paz ven las comisiones de la verdad como parte de una política de justicia transicional efectiva, y como instrumentos que pueden contribuir al afianzamiento del estado de derecho y a garantizar los derechos de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos.

Como resultado directo del interés en las comisiones de la verdad y del conocimiento creciente sobre su funcionamiento, se han identificado un conjunto de principios, mejores prácticas y recomendaciones que pueden proporcionar orientación a actores nacionales e internacionales cuando se propone instituciones de búsqueda de la verdad durante un proceso de paz<sup>3</sup>. La difusión de los principios y las mejores prácticas puede aportar argumentos que favorezcan mecanismos robustos y fortalezcan la posición de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil cuando se marginan sus voces.

Y, sin embargo, sorpresivamente, a pesar de las altas expectativas de las comisiones de la verdad y el crecimiento de la experticia alrededor de ellas, las iniciativas recientes han enfrentado crisis serias que han socavado su desempeño<sup>4</sup>. Algunos recientes ejemplos negativos parecen tener una explicación simple: la creación de comisiones sin seguir las mejores prácticas las destina al fracaso<sup>5</sup>. Algo más difícil de explicar es por qué las comisiones que se han visto beneficiadas de la participación de expertos internacionales y del conocimiento de ejemplos pasados también han fallado en alcanzar sus objetivos<sup>6</sup>. ¿Será posible que el saber convencional que ofrece la justicia transicional sea parte del problema? ¿Será posible que a pesar de las advertencias contra la aplicación automática de las mejores prácticas, los diseñadores de las comisiones y otras partes interesadas presten más atención a lo que se considera estándares internacionales que a la realidad en el área?

El Relator Especial de la ONU sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de la violación de los derechos de las víctimas en los conflictos hizo sonar la alarma recientemente en relación con estos desafíos invitando a la comunidad internacional a examinar de forma crítica las tendencias en la práctica de las comisiones de la verdad<sup>7</sup>.

Una apreciación crítica de los principios y las mejores prácticas para las comisiones de la verdad no debería verse como un intento por devaluar los esfuerzos para infundir considera-

ciones de derechos humanos en los procesos de paz por parte de quienes trabajan en los campos de la mediación de la paz y la justicia transicional. La convergencia internacional alrededor de las mejores prácticas reduce la posibilidad de que haya saboteadores que bloqueen investigaciones genuinas o que se establezca comisiones débiles<sup>8</sup>.

Paradójicamente, puede haber riesgos en el éxito de las comisiones de la verdad que “siguen las reglas”, ya que ello puede sugerir que las mejores prácticas son fácilmente transferibles entre contextos. Puede haber falta de claridad sobre qué lineamientos se derivan efectivamente de las obligaciones relativas a los derechos humanos y cuáles son simplemente resultado de una observación práctica. Y puede ser que las mejores características en el mandato de una comisión sean vistas como las mejores prácticas cuando en verdad son solamente una tendencia.

Este ensayo revisa las fuertes tendencias en el establecimiento de las comisiones de la verdad que han ganado credibilidad en el dominio de las buenas prácticas. Se las examina de forma crítica y se propone preguntas para animar el debate y procurar nuevas respuestas. El ensayo asume que las comisiones de la verdad pueden hacer contribuciones poderosas a los derechos humanos en el escenario fluido de un proceso de paz, pero también toma con seriedad las precauciones presentadas en diferentes enunciados sobre mejores prácticas<sup>9</sup>.

### **Comisiones de la verdad en un entorno de posconflicto**

Las primeras comisiones de la verdad se crearon en momentos de transición posautoritaria como las del cono sur de América Latina. Las primeras comisiones creadas en un entorno de posconflicto como resultado de las negociaciones de paz se establecieron en El Salvador (1992) y en Guatemala (1994).

Algunos analistas sugieren que el establecimiento de una comisión en un ambiente de posconflicto es más difícil que en un contexto posautoritario debido a las dificultades metodológicas de la investigación sobre patrones de violaciones típicas de los conflictos armados internos<sup>10</sup>. Los conflictos tienden a adoptar diversos patrones de violaciones por parte de varios agentes diferentes, lo cual en algunos casos difumina la distinción entre víctima y victimario<sup>11</sup>. En contraste, las investigaciones sobre los patrones de violaciones típicos de los regímenes autoritarios generalmente se centran en la violencia cometida de forma abrumadora por un agente: las fuerzas gubernamentales represivas<sup>12</sup>.

Sin embargo, esta distinción se basa en las observaciones de cierto tipo de regímenes autoritarios y de conflictos internos y, como cualquier generalización, tiene un valor limitado. Hay muchos casos mixtos, ya que los conflictos armados internos a veces son resultado de tensiones mayores causadas

por un régimen opresor, como en el caso de Guatemala y El Salvador. También hay casos en los que un régimen autoritario se instala una vez un conflicto erosiona las instituciones democráticas, como en el caso de Mali.

Una distinción más significativa entre las comisiones de la verdad tiene que ver con la forma en la que se realiza la transición hacia el posconflicto, ya sea a través de la derrota total de uno de los lados de la confrontación o a través de la negociación. Los conflictos —sean políticos o armados— que terminan con una victoria total dejan al ganador con un poder enorme para maniobrar y buscar la rendición de cuentas del lado opuesto (la “justicia del vencedor”). Sin embargo, en las situaciones de conflicto o de regímenes autoritarios que son resueltas mediante una negociación las partes entran en un juego de cálculos y compromisos durante el proceso de decisión de los aspectos clave de la transición, incluyendo la rendición de cuentas.

En situaciones de conflicto de larga duración, las victorias militares definitivas, como en el caso de Sri Lanka, son un resultado cada vez más infrecuente. En muchos casos, las negociaciones tienen lugar una vez que los rivales, ya exhaustos, deciden preservar sus ganancias parciales en vez de arriesgarse a una pérdida total o a un derramamiento de sangre continuo. Respecto a las comisiones de posconflicto, éstas a menudo reflejan negociaciones complicadas y se centran más en las posiciones de las partes interesadas que en las realidades del conflicto y los intereses de las víctimas.

En tales escenarios, los actores con intereses propios se preocupan por justificar su rol en el conflicto y por aumentar su prestigio en el nuevo ordenamiento político; por ello, pueden tener poco interés en investigar los abusos pasados, incluso en el caso de que guarden resentimiento por las violaciones cometidas por sus rivales. Una vez que las partes estén convencidas de los beneficios potenciales de una comisión de la verdad, pueden llegar a albergar expectativas exageradas basadas en un conocimiento incompleto de experiencias muy conocidas, como la de Sudáfrica.

Así, la primera complicación para una futura institución de búsqueda de la verdad no es la complejidad de su investigación sino el proceso de su establecimiento. Las partes con un registro problemático de violaciones de los derechos humanos a menudo son aquellas que adoptan el marco de trabajo básico de una comisión futura. En esta etapa, el desafío para los mediadores y los expertos consiste en superar las tensiones de una negociación, y en tratar de preservar la independencia y la efectividad del proceso de búsqueda de la verdad al tiempo que se manejan las expectativas.

Los obstáculos son muchos. Muchas partes pueden mostrarse reacias a comprometerse con la búsqueda de la verdad y rehusarse a reconocer la importancia de ésta en la construc-

ción de la paz. Incluso pueden adoptar cierto lenguaje en una comisión tan solo para olvidarse de su compromiso. Ambas actitudes —la oposición activa y una desatención benigna— requieren respuestas consistentes y estables por parte de los mediadores, los expertos, los amigos de los procesos de paz y algunos actores internacionales interesados, con el fin de animar un compromiso más constructivo.

El desafío para los mediadores y los practicantes de la justicia transicional es animar a las partes a asegurarse de que hay suficientes garantías para la independencia de la comisión tan pronto se haya expresado el interés por crearla, manteniendo activo el apoyo material y político durante la investigación, y comprometerse a considerar seriamente los hallazgos y las recomendaciones entregadas por la comisión en el largo plazo.

### **Reevaluación de prácticas y tendencias**

Al interrogarse sobre ciertas tendencias de las comisiones de la verdad, y las circunstancias en las cuales emergen los procesos de paz, se requiere hacer una distinción entre dos tipos de prescripciones: 1) aquellas fundamentadas en los principios de los derechos humanos, que deben defenderse enérgicamente en cualquier circunstancia, y 2) aquellas basadas en la observación de los factores de éxito en contextos específicos. Las prescripciones del primer tipo incluyen el reconocimiento de los derechos de las víctimas a la reparación, la protección de las garantías de debido proceso, y el principio de no discriminación.

El seguir estos principios, por ejemplo, asegurando que las comisiones de la verdad no incluyan disposiciones que fuercen a las víctimas a renunciar a ciertos derechos a cambio de otros, constituye un estándar fuerte que se basa en obligaciones derivadas de los derechos humanos. Los derechos de las víctimas son integrales, al igual que las obligaciones estatales de garantizar el respeto por los derechos humanos; así, nadie debe forzar a las víctimas a elegir entre su derecho a la verdad y su derecho a buscar la realización de investigaciones penales o reparaciones. Del mismo modo, asegurarse de que las comisiones de la verdad respetan los elementos básicos del debido proceso es consistente con la protección básica de los derechos humanos, cuando las comisiones tienen la misión de contribuir activamente en posibles procesos de justicia penal<sup>13</sup>.

Los principios de no discriminación también son fundamentales. Para evitar la discriminación, sea o no intencional, las comisiones deben luchar por considerar los derechos específicos de los grupos que históricamente han estado marginados o que son particularmente vulnerables, como en los casos de mujeres<sup>14</sup>, niños<sup>15</sup> e indígenas<sup>16</sup>. Tales esfuerzos no sólo son consistentes con los principios de los derechos humanos sino que también son una buena política porque resultan en una participación alentadora en la comisión y en el enriqueci-

miento de los hallazgos y las recomendaciones de la comisión. Adicionalmente, puede haber prescripciones no específicas para un país en particular, aunque sean técnicamente necesarias para cualquier institución viable. Se trata básicamente de recomendaciones técnicas relacionadas con la gestión de la comisión de la verdad, el aseguramiento de una financiación y un presupuesto adecuados, así como unos términos de referencia razonablemente claros para la investigación. Estas competencias básicas se plantean como requerimientos para cualquier institución, no sólo para una comisión de la verdad.

Lo que requiere una reevaluación crítica son los lineamientos y las tendencias, que pueden no estar directamente vinculados con los principios de los derechos humanos e ir más allá de las competencias básicas de una comisión.

### ***Mandatos demasiado ambiciosos para una comisión de la verdad***

El mandato de una comisión de la verdad es su documento legal fundamental y a menudo toma la forma de un decreto ejecutivo o de una ley, aunque algunas comisiones han sido establecidas por otros medios<sup>17</sup>. Los mandatos legales usualmente abarcan los siguientes elementos:

- Objetivos de la comisión de la verdad
- Funciones autorizadas
- Alcance de la investigación
- Poderes y recursos, incluyendo el tiempo permitido para las actividades
- Composición de la comisión<sup>18</sup>

La característica más recurrente en la práctica de las comisiones de la verdad que existen actualmente es la complejidad, que se expresa en mandatos más amplios, con objetivos más ambiciosos, con más funciones, con mayores alcances para la investigación, con más poderes y con una composición más amplia que busca representar a todos los sectores de la sociedad. Es posible ver la expansión como un esfuerzo para asegurarse de que más víctimas tengan una oportunidad de ser reconocidas y de asegurar una mayor participación social. Pero, como veremos, esta tendencia es problemática.

Las primeras comisiones de la verdad tenían objetivos y funciones limitados; se enfocaban principalmente en establecer los hechos a través de una investigación. Estas comisiones tenían un enfoque circunscrito a ciertos patrones de violación de los derechos humanos en acciones cometidas en períodos muy delimitados<sup>19</sup>, al igual que poderes y recursos limitados que, de todos modos, resultaban ser adecuados.

Por ejemplo, la Comisión de Verdad y Reconciliación de Chile tuvo como objetivos explorar y contribuir a la formulación de políticas, con el fin supremo de prevenir la repetición<sup>20</sup>.

Sus funciones fueron investigativas y se limitaban a acciones necesarias para preparar un informe de investido de auto-  
ridad. Su enfoque se limitó a sólo tres tipos de conductas: ejecuciones arbitrarias, desapariciones forzadas, y asesinatos cometidos por opositores armados. Sus poderes se limitaban a solicitar posibles fuentes de información, sin que pudiera obligar a las mismas a cooperar con la comisión.

Sin embargo, la tendencia durante las últimas tres décadas ha sido la de expandir el mandato en todas sus dimensiones, tendencia que a menudo se representa como ejemplo de buenas prácticas o una obligación derivada de la protección de los derechos humanos<sup>21</sup>.

Un ejemplo reciente de esta tendencia es la Comisión Keniana de Verdad, Justicia y Reconciliación (TJRC, por sus siglas en inglés)<sup>22</sup>, cuya misión enumera 18 objetivos y 12 funciones diferentes, además de un gran catálogo de conductas a investigar. Aunque la misión incluye algunos aspectos redundantes, expresa la voluntad clara de crear una institución integral, con la responsabilidad de no sólo establecer hechos sino, además, procurar la explicación histórica y social de los mismos. Aparte de los objetivos y las funciones ambiciosas de investigación, la comisión asumió responsabilidad por objetivos y funciones orientados a proporcionar reparación a las víctimas y ofrecer recomendaciones de políticas a diferentes instituciones estatales. La TJRC tenía que enfocarse en violaciones graves de los derechos humanos definidas como crímenes contra la humanidad, pero también en otros abusos y conductas incluyendo la marginación económica, la opresión étnica y la corrupción que tuvieron lugar tras la independencia keniana en 1963. La TJRC fue dotada con poderes significativos, incluyendo la capacidad para citar judicialmente personas y documentos, la posibilidad de facilitar amnistías para las personas que cooperaran con la investigación, y el poder de hacer que sus recomendaciones fueran de cumplimiento obligatorio por parte de las instituciones gubernamentales kenianas.

Claramente, una misión extremadamente amplia, como en el caso keniano, presentará desafíos técnicos complicados para cualquier investigación. Como reconoció la comisión en su informe final, inclusive bajo circunstancias ideales, con un apoyo político inquebrantable y unos recursos abundantes<sup>23</sup>, el cumplimiento de dicha misión sería extremadamente difícil. En condiciones reales, con un apoyo político que dista de ser ideal y pocos recursos, un mandato extremadamente amplio puede alimentar expectativas irreales entre las partes interesadas, generar problemas técnicos irresolubles, y llegar a no poder cumplir siquiera con las funciones básicas de forma oportuna y eficiente.

Un mandato demasiado ambicioso requiere que se hagan ciertas elecciones y, tal vez, que se intente simplificar su im-

plementación. En Kenia, al enfrentar una tarea insuperable, la comisión decidió —de forma muy razonable— interpretar que su mandato le demandaba investigar tres problemas principales: “(1) Ejecuciones ilegales y desapariciones forzadas (incluyendo ejecuciones políticas, ejecuciones extrajudiciales y masacres); (2) Detenciones ilegales, tortura y maltrato; y (3) Violencia sexual”<sup>24</sup>. Del mismo modo, al enfrentarse a un mandato temporal que abarcaba casi 50 años de la historia keniana, la comisión eligió estudiar solamente 6 períodos específicos de violencia<sup>25</sup>.

La experiencia chilena ofrece un contraste útil. Si bien la TRC chilena tenía una misión limitada, que fue criticada por ser muy estrecha, la credibilidad del informe persuadió a amplios sectores de las partes interesadas y al gobierno de que el modelo era útil. Por tanto, se estableció una segunda comisión. Ésta presentó su informe en 2004 sobre otros patrones de violencia, incluyendo torturas y violencia sexual<sup>26</sup>. Contrariamente, el riesgo de una misión muy amplia, como en el caso de Kenia, es que los resultados de la investigación no satisfarán al público, y esto puede ser suelo fértil para saboteadores. Si bien este ensayo no sugiere un retorno a misiones extremadamente estrechas y limitadas a unas cuantas violaciones, es importante entender los riesgos y los desafíos relacionados cuando se plantean alcances muy amplios.

Otro elemento que merece atención es la necesidad de mejorar el mandato para incluir poderes fuertes tales como los de citación judicial, la capacidad para otorgar amnistías a las personas que cooperan con la misión, y la naturaleza obligatoria de las recomendaciones sobre políticas. El argumento en favor de tales poderes fuertes es que ellos pueden ayudar a asegurar una investigación apropiada de cara a la resistencia de los saboteadores y la efectividad real de la misión.

Sin embargo, los resultados obtenidos de aumentar los poderes de una comisión no siempre son los mejores. Algunas comisiones operan en ambientes institucionales débiles en los cuales una citación judicial no se haría cumplir o en los que los poderes de facto pueden mofarse de cualquier esfuerzo de la comisión, haciéndola ver débil y poco efectiva. Por ejemplo, la Comisión de Verdad y Reconciliación de Liberia logró la creación de un tribunal judicial especial con el solo propósito de emitir citaciones judiciales, un esfuerzo que consumía recursos y no siempre fue productivo. Adicionalmente, como veremos a continuación, dar poderes fuertes a una comisión puede requerir su establecimiento por ley, lo que abriría un debate potencialmente difícil y dilatado en el parlamento.

Los debates alrededor de los poderes de amnistía han sido divisivos en países como Timor Oriental, Kenia, Liberia, Nepal, y Sierra Leona<sup>27</sup>. Al encontrarse con una fuerte oposición y unos fuertes argumentos legales, ningún mandato ha auto-

rizado amnistías por violaciones graves de los derechos humanos de alguna forma que sea comparable con el mandato de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica. Los poderes de amnistía se han reducido a amnistías para hechos que no han alcanzado el umbral de los crímenes internacionales o son solamente poderes para recomendar amnistías o, si han sido dados, no han sido utilizados por la comisión, consciente de que en última instancia las amnistías no son un medio efectivo para obtener información útil.

Otra tendencia relacionada con la ampliación de los mandatos es la capacidad de hacer recomendaciones obligatorias, como en los casos de Kenia, Liberia y Sierra Leona<sup>28</sup>. La noción de las recomendaciones obligatorias atenta contra la lógica y el razonamiento constitucional, ya que equivaldría a usurpar los poderes del gobierno. En efecto, en Kenia el carácter obligatorio de las recomendaciones resultó en una demanda constitucional contra la comisión, con la que se buscaba bloquear la implementación de sus recomendaciones<sup>29</sup>.

Paradójicamente, sin unos poderes fuertes —y en condiciones políticas adecuadas—, las comisiones pueden hacer una contribución más gravitante al examinar la evidencia disponible y al usar los poderes de persuasión. Hasta la experiencia reciente de la Comisión Nacional de la Verdad de Brasil, ninguna de las comisiones de la verdad latinoamericanas había tenido poder de citación judicial, y sin embargo habían logrado obtener la información necesaria para producir unos reportes sólidos.

La evaluación de los casos puede poner en cuestión la suposición de que las comisiones siempre son mejores cuando tienen una misión amplia. Se le debe prestar consideración a la practicidad, a los recursos y a la necesidad de asegurar una aprobación oportuna de la legislación<sup>30</sup>.

### *Consultas sociales extensas*

Las consultas nacionales son procesos formales de diálogo entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil que se utilizan para medir la visión, obtener propuestas y evaluar las condiciones para el compromiso futuro con una comisión de la verdad. Éstas pueden tomar la forma de reuniones con líderes representativos de la sociedad civil, encuestas de opinión pública, grupos focales y foros públicos.

Los enfoques consultivos para crear y operar una comisión de la verdad son unos de los elementos más fuertes usualmente citados como buenas prácticas<sup>31</sup>. Usualmente, la consulta se ve como un modo de incentivar el apoyo y la legitimidad; ésta enriquece el diseño del instrumento de justicia transicional. Sin embargo, también se ha sugerido que una consulta constituye una obligación de derechos humanos<sup>32</sup> respaldada por instrumentos claves de derechos humanos. Si bien la consulta puede ser expresión de una política inteligente, el argumento

de que constituye un derecho de las víctimas o un deber de los estados es menos convincente.

Hay evidencia de que una comisión de la verdad establecida precipitadamente, sin comunicación básica con los grupos de víctimas, tendrá dificultades para explicar su propósito a la población, obtener la confianza de los participantes y establecer alianzas. Un ejemplo reciente de ello es la Comisión de Verdad y Reconciliación de Costa de Marfil<sup>33</sup>, la cual se instaló de forma expeditiva, sin un mandato adecuado, sin haberse nombrado a todos sus miembros y sin ninguna consulta con los grupos de víctimas. La comisión misma se suponía que iba a consultar a la población acerca de qué contenido temático en su mandato sería el más adecuado para llevar a cabo las investigaciones. En septiembre de 2013, en la fecha de expiración de su vigencia legal, la comisión apenas había concluido un extenso programa de consultas sobre cuál debería ser su misión y no había entrevistado a ninguna víctima.

No hay duda de que los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos; las preguntas son cuáles serán la forma y los instrumentos de dicha participación. ¿Un acercamiento directo con los líderes clave de la sociedad civil satisfará la obligación de respetar la participación pública? ¿O ésta debería comprender alguna forma de movilización pública masiva? ¿Son las instituciones representativas del gobierno suficientes para satisfacer tal derecho? ¿Las consultas deberían realizarse a través de una participación directa y local?

Estas son preguntas sobre medios, metas y contexto. Al menos en el corto plazo y con una ventana de oportunidad muy estrecha<sup>34</sup>, la consulta es una herramienta para lograr la meta de lograr la percepción de una comisión de la verdad legítima y efectiva. Es importante calcular cuánto soporte ya existe para la rendición de cuentas y, por ende, cuánto tiempo y cuánto capital político debería invertirse en qué tipo de consulta. En contraste con una visión tan pragmática, algunas formulaciones actuales sobre la consulta se remiten a actividades “amplias”, “integrales” o “extendidas”, que pueden ser muy complejas y que se pueden desarrollar en etapas sucesivas<sup>35</sup>; la sensibilización del público y el alcance<sup>36</sup>, el mapeo de los efectos de la violencia en la población<sup>37</sup>, y actividades para medir la opinión pública, entre otros aspectos.

La idea de la consulta como un pesado proceso de múltiples etapas asume que la entidad que lidera la consulta sabe poco sobre la situación y que tiene los recursos y el tiempo necesarios para realizar dichas operaciones. Movilizar a un aliado, como una organización de la sociedad civil, puede brindar atajos indispensables hacia el logro de un proceso más eficiente.

El uso de consultas también puede depender del análisis flexible sobre las condiciones políticas. Cuando ya hay movilización social activa en favor de la rendición de cuentas, unas discusiones para obtener propuestas específicas pueden ser suficientes. Sin embargo, en otros casos, cuando los líderes políticos crean rápidamente una institución débil, políticamente dependiente, o una institución desacreditada, el abogar por una consulta y el ralentizar el proceso puede ser útil para empoderar a los sectores marginados y obstaculizar los esfuerzos para imponer iniciativas mal preparadas.

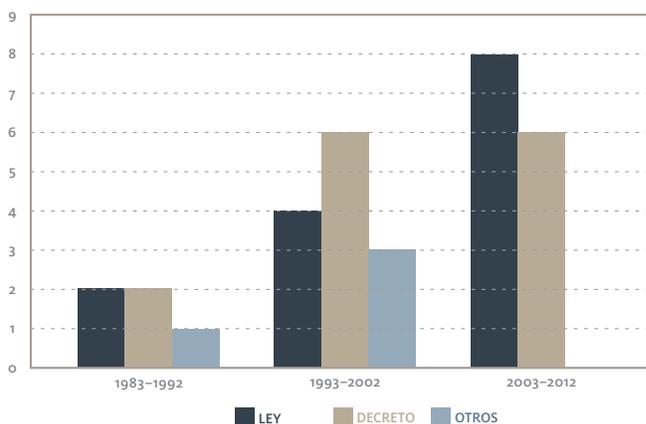
Igualmente, si las condiciones no son ideales para realizar consultas extensas durante un largo período, puede ser factible programar consultas por etapas enfocándose inicialmente en los sectores de la sociedad civil que ya están comprometidos y en las víctimas que ya están movilizadas, y luego continuar con fases subsiguientes para incluir sectores más grandes de la población general. Otra posibilidad es configurar mecanismos especiales y cronogramas para realizar consultas inclusivas con grupos específicos.

Un ejemplo reciente muy interesante se presentó en Colombia con la promulgación de una ley sobre los derechos de las víctimas y la propiedad de la tierra<sup>38</sup>, el cual incluyó la creación de la Comisión de Memoria Histórica. El gobierno se enfrentó al dilema de continuar con la promulgación legislativa o con la conducción de consultas clave con poblaciones afrodescendientes e indígenas. La elección fue significativa, ya que la constitución colombiana reconoce el derecho de estas dos poblaciones en particular a ser consultadas antes que cualquier tipo de legislación que se apruebe pueda afectar sus intereses.<sup>39</sup> El continuar sin hacer la consulta habría puesto en riesgo la constitucionalidad del proyecto, pero esperar por una consulta completa podría significar la pérdida de una oportunidad política única de asegurar la promulgación. El gobierno, en consulta con los líderes de organizaciones sólidas de estos dos grupos, optó por promulgar la ley con la salvedad de que no sería aplicable a los grupos indígenas hasta que se aprobara, en conjunto con el gobierno, un marco de trabajo específico que sería agregado posteriormente a la ley como un decreto presidencial.

#### *Tendencia hacia la aprobación legislativa de mandatos*

La complejidad cada vez mayor de las comisiones ha llevado a la tendencia de crear mandatos a través de leyes, ya que en la mayoría de los marcos constitucionales el otorgarle a un ente temporal poderes similares a los de una institución jurisdiccional puede requerir un instrumento más fuerte que un decreto ejecutivo. Igualmente, algunos pueden ver la creación legislativa como una fuente más fuerte de legitimidad democrática ya que el congreso es por definición un ente pluralista<sup>40</sup>. La mayoría de las comisiones de la verdad recientes se han establecido por ley.

**GRÁFICO 1: MEDIOS DE ESTABLECIMIENTO DE UNA COMISIÓN DE LA VERDAD, POR DÉCADA<sup>41</sup>**



Al igual que con otras tendencias imperantes, una evaluación realista del ritmo político de la transición parece ser fundamental para determinar la pertinencia del instrumento que asegure la meta de una comisión efectiva. En ausencia de un fuerte consenso político, la promulgación por vía legislativa puede deparar escenarios riesgosos en los que la integridad de la mandato sea afectada o su aprobación no se priorice debido a la existencia de objetivos en conflicto.

Si bien los procesos legislativos exitosos pueden fortalecer el instrumento que establece la comisión, en algunas condiciones el riesgo de no aprobar un mandato es serio, y debe invitar a una evaluación cuidadosa de la mejor ruta táctica. Una ley indonesia que estableció una comisión de la verdad fue aprobada en 2004, seis años después de la caída del presidente Suharto; pero el instrumento resultó tan cuestionable que la corte constitucional lo anuló en 2005<sup>42</sup>. En Nepal, una extensa negociación en el parlamento, tanto sobre una comisión de la verdad como sobre una comisión para tratar casos de desapariciones, se desarrolló de forma poco productiva y, en últimas, se estancó cuando una crisis de gobernabilidad terminó en la disolución de la asamblea constituyente del país<sup>43</sup>. En Túnez, a pesar de realizarse un proceso de consulta diligente y eficiente, la ley que proponía unas políticas de justicia transicional y una comisión de la verdad quedó archivada detrás de otras prioridades, afectada por la suspensión del trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente<sup>44</sup>.

Los participantes internacionales en las primeras etapas de una transición deben animar a las partes locales interesadas a que consideren seriamente todas las opciones posibles para la creación de una comisión. Una evaluación adecuada del equilibrio político de fuerzas en el congreso es un prerrequisito obvio para embarcarse en un camino legislativo. ¿El congreso respetará los acuerdos políticos expresados en el marco de trabajo de la paz? ¿Los potenciales saboteadores tomarán ventaja del procedimiento parlamentario para ralentizar el proceso o para comprometer el mandato resultante para la comisión?

Si bien ninguna forma de promulgación constituye una garantía de éxito, la experiencia comparativa muestra que las comisiones establecidas mediante instrumentos distintos de una ley pueden cumplir con sus objetivos.

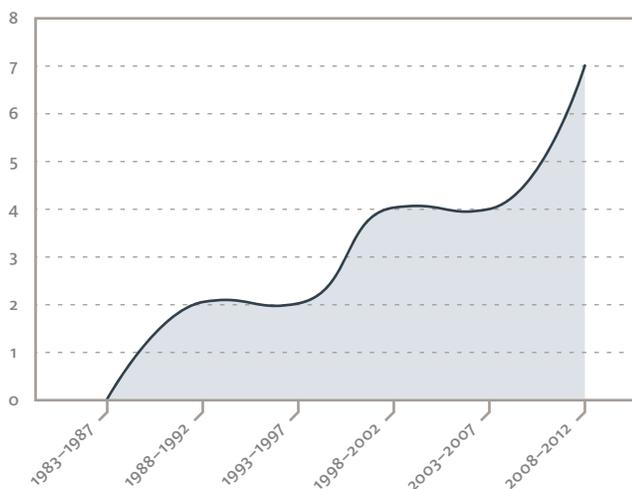
La comisión marroquí se estableció por un decreto real, o *dahir*<sup>45</sup>, y la Comisión de Recepción, Verdad y Reconciliación de Timor Oriental se estableció por una ordenanza de la Administración Transicional de la ONU<sup>46</sup>. Algunas comisiones de la verdad tempranas en Latinoamérica se establecieron por decreto presidencial, y la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) de Guatemala, así como la Comisión de la Verdad para El Salvador, se establecieron directamente por implementación de los acuerdos de paz, los cuales tenían provisiones que establecían las misiones<sup>47</sup>.

Algunas partes involucradas pueden sentir que el optar por el establecimiento de una comisión con cualquier instrumento que no sea una ley es una capitulación pues se piensa que la promulgación legislativa es la única forma de adecuarse a las tendencias actuales, las cuales constituirían buenas prácticas. El criterio clave para responder a este dilema es empezar con las características de la comisión deseada. ¿Esta requiere que sus poderes sean creados por ley? ¿Podrá usar dichos poderes? ¿Qué equilibrios entre fuerzas políticas y qué alianzas pueden asegurar la creación de una comisión fuerte, efectiva e independiente?

### Asumir la reconciliación como una meta

Varias misiones de comisiones de la verdad hacen un llamado explícito sobre la reconciliación como un objetivo.<sup>48</sup> Tal invocación, tras períodos de conflicto, aparece como una elección sensata que expresa la esperanza de que el examinar el pasado contribuya a lograr una sociedad más pacífica.

## GRÁFICO 2: COMISIONES DE LA VERDAD QUE INCLUYEN EL OBJETIVO DE LA RECONCILIACIÓN



Sin embargo, una orientación hacia la reconciliación no está exenta de problemas. Una dificultad intrínseca es la ambigüedad del concepto, el cual introduce confusiones significativas en el mandato de las comisiones de la verdad y —en algunos casos— genera expectativas o miedos improcedentes. Es bastante común, por ejemplo, encontrar negociadores y diseñadores de comisiones de la verdad que dicen que un TRC asegurará que las víctimas individuales y los victimarios se “perdonarán el uno al otro” en una suerte de microproceso de consecución de la paz. Algunas víctimas y grupos de la sociedad civil piensan en la reconciliación en términos similares, y temen que una comisión de la verdad fuerce a las víctimas a perdonar a los victimarios y a que tengan que renunciar a su derecho a una garantía judicial efectiva.

El Relator Especial de la ONU sobre verdad, justicia, reparaciones y garantía de no repetición ha advertido en contra de cualquier entendimiento de reconciliación que pueda imponer a las víctimas transacciones abusivas que anulen sus derechos. Esto no es tan solo un punto teórico, ya que en algunos países quienes diseñan el mandato de la comisión vinculan las medidas de impunidad con el perdón de las víctimas a los victimarios<sup>49</sup>. Similarmente, hay países en los que grupos de la sociedad civil se han opuesto con éxito a la inclusión del término “reconciliación” en el mandato o, inclusive, en el nombre de la comisión de la verdad<sup>50</sup>.

Otro elemento que llama a hacer un uso mesurado de la noción de reconciliación es la naturaleza del conflicto que abordará la comisión. Algunos conflictos pueden involucrar varios países o —como en el caso de los Balcanes Occidentales— pueden resultar en la partición del territorio y en la separación de los grupos. No se ha hecho patente que en dichas circunstancias las comisiones de la verdad con una misión de “reconciliación nacional” contribuyan a la reconciliación entre grupos.

También es posible que en algunos conflictos la población indígena se vea involucrada como víctima o como parte de los sectores que iniciaron la guerra. Para algunos pueblos indígenas, con sus propias identidades como naciones, no es evidente que la reconciliación nacional proporcione un marco de trabajo adecuado para lograr los objetivos de una comisión de la verdad. Efectivamente, en la perspectiva de los grupos indígenas sujetos a una larga opresión, es probable que la idea de reconciliación como reconstrucción de un estado ideal previo de armonía entre los grupos suene vacua debido a que tal situación probablemente nunca existió. De hecho, para algunos grupos indígenas la idea de reconciliación de “nación con nación” o de “pueblo a pueblo” puede sonar más atractiva o aceptable<sup>51</sup>.

### Ideas adicionales

Un elemento complejo en esta lectura crítica sobre estándares y tendencias es la cuestión de la oportunidad. Es imposible

prescribir un balance entre flexibilidad y urgencia que pueda responder al arte de la política. Pero se debe hacer algunas consideraciones sobre la base de una experiencia comparativa real.

Entre más de cuarenta comisiones de la verdad, cerca de un tercio parece haberse creado a un año del evento transicional clave y cerca de la mitad en los primeros dos años. El resto se estableció hasta 23 años después. Esto podría indicarnos que hay una ventana de oportunidades y que los intentos de creación de una comisión de la verdad deben ocurrir más pronto que tarde. Luego de que la ventana de oportunidad se cierre, las propuestas de creación de una comisión de la verdad pueden perder el sentido de urgencia o prioridad en comparación con otros elementos de una ajena política normalizada. Luego de un corto tiempo, el período de movilización social y de fluidez política de una transición puede tender hacia la búsqueda de estabilidad, ya que un nuevo equilibrio político toma lugar, o a veces los saboteadores, debilitados en el momento de los acuerdos, reclaman un espacio político. Si bien esto dependerá del contexto, una comisión de la verdad podrá tener mayores habilidades para ayudar a moldear el discurso y las actitudes si se crea en el período inmediatamente posterior al fin del conflicto y si ayuda a legitimar más medidas para la justicia y las reparaciones.

Claro está, esta observación no indica que la instalación rápida de una comisión de la verdad sea garantía de su calidad posterior. Las partes interesadas necesitan tomar una decisión temprana y, si es el caso, establecer el motivo preciso por el que se hace. El advertir qué tan ambiciosa sea esta visión inicial y qué tan pesadas sean las discusiones iniciales determinará las mejores rutas tácticas por seguir, y ayudará a las partes interesadas a realizar suposiciones razonables sobre el monto de capital político, recursos y tiempo que se debe invertir en el proceso. Si hay unas condiciones razonables para una comisión de la verdad, tales como un soporte político efectivo y la cesación real de la violencia, el proceso de establecimiento recibirá un mayor apoyo. El impulso creado por la conclusión exitosa de un acuerdo de paz puede abarcar estos factores, pero este es un elemento de apreciación política.

Si hay condiciones políticas y de seguridad, ¿qué tan extensa debe ser la consulta? ¿Debería crearse una misión por medio de una legislación, un decreto ejecutivo, o por medio de otro procedimiento? ¿Cómo se seleccionarán y nombrarán los comisionados? Estas preguntas básicas requieren decisiones tempranas y una estrategia deliberada, seguidas de un ritmo relativamente rápido para tomar ventaja de la voluntad política existente, o de un proceso más largo cimentado en un compromiso continuo.

### ***Reafirmación de la importancia de la secuenciación***

Cuando la justicia transicional es discutida de forma explícita en el curso de una negociación de paz, la integridad y la interrelación de las diferentes políticas de justicia pueden presen-

tar dificultades a las partes. La situación se complica cuando los esfuerzos para desarrollar un enfoque integral de la justicia transicional se entienden como una implementación simultánea. Los factores detrás de tales dificultades incluyen la no disponibilidad de la justicia local o de las instituciones del estado de derecho, una falta de recursos humanos o financieros, y los diferentes grados de voluntad por parte de las partes políticas interesadas en cada componente de la justicia transicional.

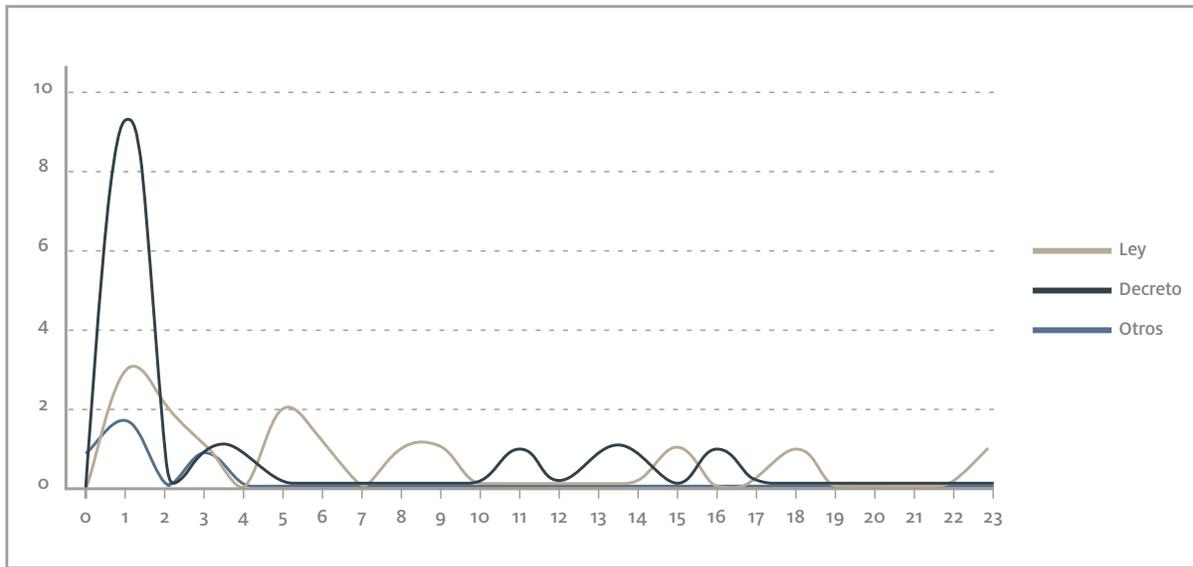
Desde cierto punto de vista, algunos pueden concluir que, ya que las medidas de justicia responden a los derechos de las víctimas y a las obligaciones del estado, el único modelo coherente que vale la pena reclamar es el de una política integral en la que se aplique diferentes medidas de justicia al mismo tiempo. En esta perspectiva, diferir algunas políticas puede equivaler a dejarlas de lado sin una expectativa ni un compromiso claro de retomarlas realmente más adelante.

Sin embargo, proponer un modelo integral de justicia transicional que opera simultáneamente supone algunos riesgos<sup>52</sup>. La resistencia política a algunas medidas, como el predecible rechazo enérgico a los juicios penales, puede afectar la viabilidad de todo el paquete. En Burundi, las fórmulas de justicia transicional propuestas incluyen tanto una comisión de la verdad, lo cual inspira cierta resistencia, como un tribunal especial, lo cual genera fuerte oposición; por esta razón, el gobierno nacional, las Naciones Unidas y las organizaciones de la sociedad civil han pasado casi diez años negociando este paquete sin siquiera acercarse a una verdadera implementación o a hacer progresos respecto de la comisión de la verdad.

La resistencia a la secuenciación puede deberse al temor de que las comisiones de la verdad puedan ser la única respuesta a la impunidad, resulten un engaño a las víctimas y posiblemente pospongan las medidas de justicia penal de forma indefinida. De hecho, en Nepal los grupos de la sociedad civil han luchado de forma sostenida por una comisión de la verdad que solucione los problemas de justicia remitiendo los casos para su proceso judicial o amnistía; estos grupos temen que una comisión puramente investigativa no genere vínculos con ninguna medida de justicia requerida más adelante. Sin embargo, las comisiones de la verdad que pueden operar de forma efectiva pueden también movilizar a las víctimas, educar a los ciudadanos y establecer un relato confiable de las atrocidades del pasado, creando de este modo mejores condiciones para medidas de justicia posteriores.

Otra dificultad al adoptar un enfoque integral es que éste puede embarcar a los legisladores en un intento demasiado complicado para establecer varias instituciones con un instrumento legal único, abarcador y extremadamente complejo. Podría ser más efectivo, en términos de recursos y de tiempo, crear una institución específica como una comisión de la verdad, en vez de un conjunto de instituciones.

### GRÁFICO 3: MEDIOS DE APROBACIÓN DE UN MANDATO DE UNA COMISIÓN DE LA VERDAD VERSUS EL NÚMERO DE AÑOS DESDE LA TRANSICIÓN



La experiencia actual en Túnez puede presentar puntos relevantes para estos dilemas. El gobierno fue claro desde temprano en que tenía una fuerte preferencia por una ley integral con todas las medidas de justicia transicional y en que realizaría consultas extensas y tendría en cuenta la información suministrada. Como resultado, presentó una ley sobre justicia transicional al parlamento. Sin embargo, el proyecto se dedica principalmente a la creación de una comisión de la verdad y las secciones dedicadas a otras políticas de justicia transicional son muy genéricas, lo que deja varias preguntas sin contestar y mucha imprecisión que tendrá que despejarse durante la eventual implementación de la ley.

#### Manejo de expectativas

Rara vez las expectativas positivas y negativas sobre una comisión de la verdad se basan en los términos de referencia explícitos acordados en el marco de la paz o en el mandato legal. Ellas responden a cálculos estratégicos, niveles de confianza mutua y a la confianza en el curso general de la transición. Por ende, incluso cuando hay un esfuerzo concertado para lograr el equilibrio correcto en un acuerdo de paz o en un mandato legal se requiere un diálogo adicional y sostenido entre las partes interesadas para entender las posibilidades y las limitaciones de la iniciativa.

Las partes políticas interesadas en la estabilidad de la nueva paz recuperada probablemente esperen una comisión que consolide los acuerdos; por lo tanto, su discurso público puede ser demasiado optimista. En contraste, los sectores hostiles que se sienten amenazados por la inclusión de la rendición de cuentas en el marco de la paz pueden tener una visión exagerada del potencial de una comisión y lo denunciarán de forma enérgica.

Tal polarización del debate obstaculiza el diálogo y crea una dinámica de alineamientos que a la sociedad civil y los grupos de víctimas les conviene evitar. La sociedad civil y las víctimas son fundamentales para el trabajo de una comisión en tanto posibles miembros del personal o socios o participantes. Es esencial que ellos animen a la comisión y que entiendan sus potenciales reales y sus debilidades para hacer su participación más efectiva.

Un discurso extremadamente optimista acerca de lo que puede hacer una comisión de la verdad puede sencillamente crear las condiciones para que las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil se sientan decepcionadas así afectar negativamente la percepción pública sobre la efectividad de la comisión. En Kenia, el informe final de la TJRC reconoció que la misión era muy amplia y que, para manejarla, la comisión debía ser selectiva, lo que creó tensiones con grupos que, teniendo altas expectativas dado el mandato comprensivo de la comisión, se sintieron abandonados tras dichas decisiones.

En Guatemala se presentó el fenómeno inverso: el mandato, tal como fue decidido en los acuerdos de paz, fue criticado por la sociedad por ser débil y estrecho. Sin embargo, la CEH interpretó su mandato de una forma tal que abrió oportunidades para trabajar en cooperación con organizaciones de la sociedad civil y las comunidades indígenas. Como resultado, la CEH construyó alianzas y fue capaz de sorprender a los escépticos con un producto final que fue más allá de las modestas expectativas originales.

Algunas áreas específicas que requieren el manejo de expectativas son: el tratamiento efectivo de casos individuales, dada la gran cantidad de situaciones que puede enfrentar la comisión; la efectividad de la comisión para remitir casos a

**TABLA 1: COMISIONES DE LA VERDAD CREADAS TRAS UNA TRANSICIÓN DESDE 1983 (EN ORDEN CRONOLÓGICO POR FECHA DE ESTABLECIMIENTO) <sup>53</sup>**

PAÍS	FECHA DE EST. DE LA CdV*	INICIO DE LA TRANSICIÓN	TIEMPO TRANSCURRIDO (AÑOS)	DOCUMENTO FUNDADOR	RECONCILIACIÓN COMO META
ARGENTINA	DICIEMBRE 1983	OCTUBRE 1983	0.2	DECRETO	NO
URUGUAY (1 de 2)	ABRIL 1985	NOVIEMBRE 1984	0.4	LEY	N/A
CHILE (1 de 2)	MAYO 1990	DICIEMBRE 1989	0.4	DECRETO	SI
CHAD	DICIEMBRE 1990	DICIEMBRE 1990	0.1	DECRETO	NO
ALEMANIA (1 de 2)	MAYO 1992	AGOSTO 1990	1.8	LEY	NO
EL SALVADOR	JULIO 1992	ENERO 1992	0.5	ACUERDO DE PAZ	SI
GUATEMALA	JUNIO 1994	JUNIO 1994	0	ACUERDO DE PAZ	NO
HAITÍ	ABRIL 1995	JULIO 1994	0.8	DECRETO	SI
ALEMANIA (2 de 2)	JUNIO 1995	AGOSTO 1990	4.8	LEY	NO
SUDÁFRICA	DICIEMBRE 1995	ABRIL 1994	1.7	LEY	SI
ECUADOR (1 de 2)	SEPTIEMBRE 1996	AGOSTO 1996	0.1	DECRETO DEL	N/A
NIGERIA	JUNIO 1999	FEBRERO 1999	0.4	MINISTERIO DE POL; ESTATUTOS	NO
SIERRA LEONA	FEBRERO 2000	JULIO 1999	0.6	ACUERDO DE PAZ**	SI
URUGUAY (2 de 2)	AGOSTO 2000	NOVIEMBRE 1984	15.8	DECRETO	NO
COREA DEL S. (1 de 2)	OCTUBRE 2000	JUNIO 1987	12.3	DECRETO	N/A
PANAMÁ	ENERO 2001	DICIEMBRE 1989	10.2	DECRETO	NO
PERÚ	JUNIO 2001	NOVIEMBRE 2000	0.6	DECRETO	SI
GHANA	ENERO 2002	ENERO 1993	9.0	LEY	SI
TIMOR ORIENTAL	FEBRERO 2002	AGOSTO 1999	2.5	MISIÓN DE LA ONU	SI
RDC	JULIO 2003	DICIEMBRE 2002	0.6	ACUERDO DE PAZ**	SI
CHILE (2 de 2)	SEPTIEMBRE 2003	DICIEMBRE 1989	13.8	DECRETO	NO
PARAGUAY	OCTUBRE 2003	FEBRERO 1989	14.7	LEY	NO
MARRUECOS	ABRIL 2004	JULIO 1999	4.8	DECRETO REAL **	SI
COREA DEL S. (2 de 2)	MAYO 2005	JUNIO 1987	17.9	LEY	SI
LIBERIA	FEBRERO 2006	AGOSTO 2003	2.3	ACUERDO DE PAZ**	SI
ECUADOR (2 de 2)	MAYO 2007	ENERO 2007	0.4	DECRETO	NO
ISLAS SALOMÓN	AGOSTO 2008	OCTUBRE 2000	7.8	LEY	SI
KENIA	OCTUBRE 2008	DICIEMBRE 2002	5.8	ACUERDO DE PAZ**	SI
TOGO	FEBRERO 2009	FEBRERO 2005	4	DECRETO	SI
HONDURAS	ABRIL 2010	OCTUBRE 2009	0.5	DECRETO	SI
TAILANDIA	JULIO 2010	DICIEMBRE 2007	2.6	DECRETO	SI
COSTA DE MARFIL	JULIO 2011	ABRIL 2011	0.3	DECRETO	SI
BRASIL	NOVIEMBRE 2011	OCTUBRE 1988	22.1	LEY	SI

\* POR LEY/DECRETO O FECHA DE OPERACIÓN SI LA HAY ANTES \*\* SEGUIDO POR LEGISLACIÓN

los mecanismos de justicia penal o a los procedimientos de reparación; el impacto real de una comisión en un escenario políticamente polarizado; y la efectividad de la comisión para convencer a los creadores de políticas para que diseñen e implementen reformas en las instituciones clave.

### *Fomento de una toma de decisiones cooperativa*

Quienes tiene información sobre buenas prácticas y poseen una comprensión de las tendencias en el campo deberían evitar la rigidez durante las negociaciones de paz. Se puede presentar un enfoque rígido cuando ciertos actores piensan que toda transigencia respecto de las experiencias internacionales es inaceptable: en este caso, lo mejor puede volverse el enemigo de lo bueno.

El desafío es identificar claramente entre los estándares internacionales aquellos elementos que efectivamente son indispensables: los que responden a las obligaciones relativas a los derechos humanos y los que implican consideraciones técnicas para asegurar la viabilidad de la institución. Hemos mencionado estos parámetros y obligaciones técnicas antes; todos parecen estándares fuertes que requieren el compromiso de todas las partes interesadas. Del mismo modo, un diseño de políticas inteligente debe cerciorarse de que los instrumentos básicos del acuerdo de paz, o el mandato, ofrezcan garantías suficientes para una comisión capaz de funcionar. Los compromisos de recursos, apoyo de tareas de gerencia y otras contribuciones que parecen modestas, pueden ser factores significativos en el logro del éxito<sup>54</sup>. Sin embargo, hay ciertas prácticas que no pueden ser transferidas de forma automática de una experiencia a la siguiente así como hay puntos que pueden responder exclusivamente a ciertas áreas de políticas y diseño, y ya hemos planteado algunas dudas al respecto.

El desafío al revisar las tendencias y las buenas prácticas consiste en no perder de vista la meta suprema: el establecimiento de una comisión de la verdad que se mantenga independiente del clientelismo político, cuyo trabajo y cuyos hallazgos sean creíbles y, por último, que pueda ejecutar efectivamente las políticas necesarias.

Para llegar a este objetivo se puede requerir flexibilidad y un análisis de las necesidades y las condiciones en el terreno. Esto implica buscar el punto de equilibrio entre la comisión de la verdad que se necesita y aquella que es posible al mismo tiempo que se procura dejar caminos abiertos para que la sociedad civil y las víctimas avancen en la realización de sus derechos.

---

1. En dos países en situación de posconflicto, Burundi y Nepal, las comisiones de verdad han sido establecidas recientemente vía legislación. La negociación de paz sobre el conflicto en Colombia incluye en su agenda el derecho a la verdad. En Afganistán, Darfur, Irak, Libia, Malí, Myanmar, Filipinas y Yemen se ha sostenido discusiones sobre la pertinencia de crear una comisión de la verdad

2. Como resultado de procesos de paz se discute hoy en día la creación de comisiones de la verdad en Burundi (2000), Nepal (2006) y Colombia (actualmente). Los intentos de crear, recomendar o discutir la idoneidad de la creación de una comisión de la verdad han ocurrido en Afganistán, Darfur, Irak, Libia, Malí, Myanmar, Filipinas y Yemen.

3. Louis Joinet, Revised Final Report, Question of the Impunity of Perpetrators of Human Rights Violations, June 26, 1997 (E/Cn.4/Sub.2/1997/20); Diane Orentlicher, Independent Study on Best Practices, Including Recommendations to Assist States in Strengthening their Domestic Capacity to Combat All Aspects of Impunity, February 27, 2004 (E/CN.4/2004/88); United Nations Secretary-General, The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, August 23, 2004 (S/2004/616); Diane Orentlicher, Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity, February 8, 2005 (E/CN.4/2005/102/Add.1); Office of the High Commissioner for Human Rights, Rule-of-Law Tools For Post-Conflict States: Truth Commissions, 2006; Office of the High Commissioner for Human Rights, Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: National Consultations on Transitional Justice, 2009; Naciones Unidas Secretary-General, The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Postconflict Societies (S/2011/634).

4. Reporte De Greiff, 8, ¶ 30 (véase resumen de discusiones, n. 1).

5. Algunas de las investigaciones recientes en escenarios posconflicto cuya credibilidad ha sido objeto de críticas son: la Comisión de Investigación Ad Hoc de Algeria a cargo de la cuestión de desapariciones, establecida en 2003; la Comisión de Verdad y Reconciliación en la República Democrática del Congo, establecida en 2003; y la Comisión de Lecciones aprendidas y Reconciliación de Sri Lanka, establecida en 2010.

6. Algunas comisiones posconflicto recientes que han experimentado problemas casi paralizantes pese al uso significativo de experticia en justicia transicional en sus etapas iniciales son las de Liberia y Kenia.

7. Reporte De Greiff, 6, ¶ 22.

8. Véase, por ejemplo, el uso de principios y mejores prácticas de justicia transicional para evaluar las prácticas reales en Sri Lanka en el documento de Amnistía Internacional, When Will They Get Justice? Failures of Sri Lanka's Lessons Learnt and Reconciliation Commission (2011).

9. “Una comisión de la verdad no es apropiada para todo país o para toda transición, y la decisión de tener una comisión debe ser tomada siempre por los ciudadanos del país.” OHCHR; *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Truth Commissions*, 2006, 5. “La ONU renuncia a las fórmulas universales y la importación de modelos extranjeros y basa su trabajo en un análisis concienzudo de las necesidades y capacidades nacionales aprovechando la experticia nacional tanto como sea posible.” Guidance Note of the Secretary-General, United Nations Approach to Transitional Justice, 2010, 5.
10. Véase, por ejemplo, el Reporte De Greiff. Véase también Matiangai V.S. Sirleaf, “The Truth about Truth Commissions: Why They Do Not Function Optimally in Post-Conflict Societies,” *Cardozo Law Review* 35 (2014) (en proceso de publicación).
11. Reporte De Greiff, 8, ¶ 29.
12. Reporte De Greiff, 8, ¶ 28.
13. Mark Freeman, *Truth Commissions and Procedural Fairness* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006). Las comisiones que realicen hallazgos adversos contra personas particulares deberían dar a dichas personas el derecho a responder a los alegatos.
14. Vasuki Nesiha et al., “*Truth Commissions and Gender: Principles, Policies and Procedures*” (New York: ICTJ, julio de 2006).
15. Centro de Investigación Innocenti de Unicef e ICTJ, Niños y comisiones de la verdad (agosto de 2010).
16. Eduardo González y Joanna Rice (editores), *Strengthening Indigenous Rights through Truth Commissions: A Practitioner’s Resource* (Nueva York: ICTJ, 2012).
17. La Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala (CEH) fue establecida mediante la implementación directa de una cláusula en uno de los acuerdos de paz (“Acuerdo sobre el establecimiento de la comisión para aclarar violaciones pasadas a los derechos humanos y actos de violencia que han causado sufrimiento en la población guatemalteca”, 23 de junio de 1994). Igualmente, una comisión de la verdad fue creada mediante una ley en Canadá como resultado de una acción popular —por parte de los sobrevivientes indígenas de abusos— contra el gobierno y la iglesia. (La decisión relevante es el “Acuerdo de resolución de escuelas residenciales Indias”, 8 de mayo de 2006). En el caso de Timor Oriental, la comisión de Verdad, Recepción y Reconciliación (CAVR) fue establecida por regulación de la administración transicional de la ONU en Timor Oriental (UNTAET) Regulación 2001/10, 13 de julio de 2001.
18. Los problemas relacionados con la composición de la comisión son examinados en el Capítulo Dos, “Riesgos y oportunidades en un proceso de comisión de la verdad.”
19. Reporte De Greiff, 12–13, ¶ 39–52.
20. Reporte de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de Chile. (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1993).
21. Los defensores de derechos humanos expresan a menudo preferencia por comisiones con mandatos amplios. Véase, por ejemplo, el documento de Amnistía Internacional, *Verdad Justicia y Reparación: Establecimiento de una comisión de la verdad efectiva* (2007):
- La misión de una comisión de la verdad debe ser amplia, más allá de las violaciones de derechos humanos que puedan constituir crímenes en sí bajo la ley nacional o internacional. En particular, las investigaciones deben preocuparse por todo tipo de violaciones y abusos anteriores de derechos humanos, ya sea que hayan sido cometidos por las fuerzas gubernamentales o por otros actores no estatales, al igual que las violaciones de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales... Las comisiones de la verdad deben tener mandatos temporales amplios.
- Véase también el documento de la OACDH, *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Truth Commissions Geneva*, 2006, 8: “Para evitar la apariencia de sesgo, el período usualmente debe ser consecutivo en vez de ser fraccionado y enfocarse en algunos períodos específicos en la historia de la nación. Del mismo modo, ningún período clave debe ser dejado en blanco de una forma tal que haga aparecer a la comisión como parcializada políticamente en su alcance.”
22. Ley de la Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación 2008.
23. Informe de la Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación (Kenia: TJRC, 2013), Vol. I, iv-v.
24. Kenia, Informe TJRC, 66–67.
25. Tal interpretación ha sido discutida por los activistas, quienes creen que la comisión ignoró un mandato legal que le ordenaba establecer el panorama total de todas las violaciones pasadas. El informe de la comisión ha sido objetivo de varias demandas. Véase *George Ngero Gichuru & 23 Others v. Truth, Justice & Reconciliation Commission, Constitutional Petition No. 29 of 2013, Nakuru, Kenya*.
26. Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, noviembre 2004; Nómina de Personas Reconocidas como Víctimas en etapa de Reconsideración, junio 2005. La comisión se reabrió en febrero de 2010 para oír más casos.
27. La Ley de la Comisión de Verdad y Reconciliación del 2000 (Sierra Leona); La Misión de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Liberia, 12 de mayo de 2005; Términos de referencia para la comisión de Verdad y amistad establecida por la Repú-

ca de Indonesia y la República Democrática de Timor Oriental, 5 de agosto de 2006 (Timor Oriental); y la Ley de Verdad, Justicia y Reconciliación 2008 (Kenia).

28. La ley de la Comisión de Verdad y Reconciliación del 2000 (Sierra Leona); el mandato de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Liberia, 12 de mayo de 2005; y la Ley de Verdad, Justicia y Reconciliación de 2008 (Kenia).

29. Las propuestas de la ICTJ como Amicus Curiae en la Petición Constitucional No. 286 de 2013, en la Alta Corte de Kenia en Nairobi, Kenia (septiembre de 2013).

30. “El Relator Especial llama a tener prudencia en el diseño del mandato de las comisiones de la verdad teniendo en cuenta consideraciones básicas de adecuación funcional. Las comisiones cargadas de objetivos que no tienen medios de cumplir defraudarán las expectativas predeciblemente.” Reporte De Greiff, 15, ¶ 52.

31. “Otro factor importante tras los programas exitosos es la amplia participación de los ciudadanos, incluyendo las víctimas, en las deliberaciones sobre su diseño.” Orentlicher, *Independent Study on Best Practices*, 2. “Las experiencias más exitosas de justicia transicional deben una gran parte de su éxito a la cantidad y la calidad de las consultas que se realicen al público y a las víctimas.” UN Secretary-General, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies* (2004), 7.

32. “Hay un requerimiento de consultas nacionales bajo la ley internacional de los derechos humanos.” OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: National consultations on Transitional Justice*, Sección II, 4–5.

33. *Commission Dialogue, Vérité et Réconciliation*, decreto presidencial 2011–167, 13 de julio de 2011.

34. Véase gráfico 3.

35. Véase, por ejemplo: “Tanto como sea posible, las decisiones para establecer una comisión de la verdad, las decisiones para establecer sus términos de referencia y determinar su composición deben basarse en consultas amplias al público en las cuales se busque en especial los puntos de vista de las víctimas y los sobrevivientes.” Diane Orentlicher, *Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity*, 8 (Principle 6). Para una visión más detallada, incluyendo las estimaciones del tiempo dedicado a la consulta, véase OHCHR, *Rule-of-Law Tools For Post-Conflict States: Truth Commissions*, Geneva, 2006, 7:

La consulta debe... permitir un período de aportes significativos a la misión fundamental de la comisión al igual que una retroalimentación sobre los términos de referencia del borrador específico a medida que sean desarrollados. Este proceso... generalmente debe realizarse en el transcurso de varios meses, por lo menos, y debe incorporar puntos de vista de todas las partes

del país y de todos los sectores principales, especialmente de aquellas comunidades más afectadas por la violencia.

36. OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: National consultations on Transitional Justice*, Sección V.

37. *Ibid.*, Sección VII.

38. Colombia: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448), 10 de junio de 2011.

39. Este dilema en particular —la consulta a los pueblos indígenas— puede ser relevante en otros casos futuros ya que los principios internacionales sobre los derechos de indígenas establecen su derecho a otorgar o a negar un consentimiento para ciertos tipos de políticas gubernamentales nacionales. Para obtener más información véase González y Rice, *Strengthening Indigenous Rights Through Truth Commissions*.

40. “Las comisiones de la verdad usualmente se crean bien a través de la legislación nacional o a través de un decreto presidencial. Puede haber ventajas y desventajas para cada caso... sin embargo, cuando cualquiera de las dos sea posible, se debe prestar consideración a los factores de momento... al potencial de influencia política... y a la legitimidad política o popular (el proceso legislativo puede generar potencialmente un amplio soporte político para una comisión).” OHCHR, *Rule-of-Law Tools For Post-Conflict States: Truth Commissions*, 12.

41. Todas las gráficas de este ensayo se crearon usando datos de 33 comisiones de la verdad establecidas tras una transición política. No se ha incluido comisiones de investigación y comisiones no oficiales. Véase los datos de apoyo y las fuentes en la tabla 1.

42. Véase ICTJ, Kontra S., “Derailed: Transitional Justice in Indonesia Since the Fall of Soeharto” (ICTJ, March 2011).

43. Véase el capítulo siete, “Estudio de Caso: Nepal.”

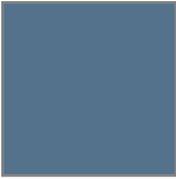
44. Borrador de la ley orgánica sobre la organización de la justicia transicional (2013).

45. Dahir No. 1.04.42, 10 de abril de 2004.

46. Administración transicional de la ONU en Timor Oriental (UNTAET) Regulación 2001/10, 13 de julio de 2001.

47. Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para aclarar las violaciones pasadas de los derechos humanos y los actos de violencia que han causado sufrimiento en la población guatemalteca, 13 de junio de 1994; Marcie Mersky, “Human Rights In Negotiating Peace Agreements: Guatemala,” 2005, Consejo Internacional sobre políticas de derechos humanos. “Human Rights in Negotiations,” Reunión de revisión, Consejo internacional sobre políticas de derechos humanos, Belfast, marzo 7–8, 2005.

48. La mayoría de las comisiones postransición en las últimas tres décadas invocaron a la reconciliación en sus misiones: Brasil, Chile, Congo, Costa de Marfil, Timor Oriental, El Salvador, Ghana, Haití, Honduras, Kenia, Liberia, Marruecos, Sudáfrica, Sierra Leona, Islas Salomón, Corea del Sur, Tailandia y Togo. En la última década, la mayoría de comisiones se han denominado “comisión de la verdad y la reconciliación”.
49. Tales mecanismos, con objetivos que se han denominado *reconciliación o arbitraje*, han sido propuestos o incluidos en la legislación en Indonesia (2004), Nepal (2013) y Túnez (2013).
50. Véase ejemplos de Paraguay (2004), Ecuador (2007) y Brasil (2011).
51. González and Rice, *Strengthening Indigenous Rights through Truth Commissions*.
52. También hay dificultades en la secuenciación cuando se hace que el funcionamiento de un mecanismo sea condición previa para el establecimiento del siguiente. Esto ha sido un problema en algunos lugares en los que los programas de reparación debían ser creados a partir de las recomendaciones efectuadas por una comisión de la verdad, lo cual puede demorar algunos años.
53. Fuentes de los datos: Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions* (New York: Routledge, 2011), Instituto de Paz de los EE.UU., y reportes de noticias.
54. Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Las operaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala: sistematización de la experiencia de la Oficina de Apoyo de la CEH*, UNOPS, 1999.



## 2. RIESGOS Y OPORTUNIDADES EN UN PROCESO DE COMISIÓN DE LA VERDAD

Por Eduardo González

### Introducción

El objetivo de este ensayo es examinar las diferentes etapas de un proceso de búsqueda de la verdad realizado por una comisión de la verdad producto de un proceso de paz. El examen identifica las elecciones y los dilemas que enfrentan las partes interesadas en el aseguramiento de la independencia, la credibilidad y la efectividad de una comisión de la verdad. En particular, se detiene en las decisiones críticas que deben hacerse desde la perspectiva de los partidarios internacionales de un proceso de paz, incluyendo mediadores, grupos de amigos y garantes.

El ensayo identifica las etapas como algo unido y con una complejidad que evoluciona con el tiempo. Así mismo, explica por qué ciertas acciones realizadas en las primeras fases pueden hacer difícil corregir el curso una vez la comisión se instala. Por último, busca mostrar la necesidad de un pensamiento estratégico, unos enfoques consistentes y un apoyo continuo a los procesos de búsqueda de la verdad.

### Primeras fases

#### *De las discusiones iniciales al acuerdo*

Juzgando por el lenguaje de algunos acuerdos de paz<sup>1</sup>, la base para crear una comisión de la verdad es un compromiso renovado con los derechos humanos y la esperanza de la reconciliación. En Guatemala, las partes redactaron y firmaron un acuerdo específico sobre el establecimiento de una comisión de la verdad para “ayudar a preparar las bases para una convivencia pacífica y el respeto por los derechos humanos entre los guatemaltecos”, y promover “una cultura de armonía y respeto mutuo que elimine cualquier forma de venganza”<sup>2</sup>. En Sierra Leona, el acuerdo de paz justificó el establecimiento de una comisión de la verdad “para abordar la impunidad, romper el ciclo de violencia, proporcionar un foro para que tanto las víctimas como los victimarios de violaciones de derechos humanos pudieran contar su historia, para tener una imagen clara del pasado con el fin de facilitar una reconciliación y una sanación genuinas”<sup>3</sup>.

Otros acuerdos evitaron un lenguaje desiderativo; éstos parecían establecer una comisión de la verdad como una ocurrencia tardía frente a unos acuerdos que en otros aspectos

eran bastante detallados. Por ejemplo, el acuerdo de terminar el conflicto en la República Democrática del Congo (DRC) menciona la comisión de la verdad tan solo como una de cinco “instituciones para apoyar la democracia”<sup>4</sup>. El acuerdo Aceh entre el gobierno de Indonesia y el grupo guerrillero Movimiento Aceh Libre (GAM) simplemente enuncia que una comisión de la verdad nacional indonesia (la cual aún no ha sido establecida) creará una comisión de la verdad de Aceh “con la tarea de formular y determinar las medidas de reconciliación”<sup>5</sup>, sin proporcionar más detalles.

La especificidad del lenguaje y la claridad de la intención expresada en el acuerdo de paz son indicadores del interés de las partes, especialmente cuando se comparan con la cantidad de tiempo y detalle que al parecer se invierten en la redacción de otras secciones como, por ejemplo, las relativas a desmovilización o a mecanismos de reparto del poder. La dedicación de tiempo al rol y a la forma de una comisión de la verdad en los acuerdos denota un entendimiento del papel que puede jugar la comisión de la verdad, o por lo menos una expectativa sobre dicho rol. Esto también puede indicar que las partes son conscientes del interés percibido por las partes interesadas que son capaces de ejercer presión. En contraste, la ausencia de un lenguaje sustantivo o de detalles específicos de la comisión y de la visión propuesta por ésta pueden indicar la falta de interés de las partes y la incapacidad por parte de los grupos de víctimas de proponer políticas o de aplicar la presión necesaria.

Aun así, el lenguaje en un acuerdo de paz no representa todo el panorama. Si bien los acuerdos que únicamente incluyen lenguaje superficial pueden reflejar una falta de interés, aquellos negociados de forma cuidadosa también pueden esconder un número significativo de motivaciones. Una expectativa no mencionada puede ser que el establecimiento de una comisión pospondrá y probablemente debilitará las solicitudes de procesos judiciales. Las partes pueden esperar que una comisión de la verdad haga los juicios menos probables o innecesarios, al tiempo que proporciona cierta forma de satisfacción a las víctimas; pueden percibir la búsqueda de responsabilidad penal como un paso riesgoso que puede provocar a los saboteadores. También es posible que las partes creen que una comisión de la verdad sea útil en la eliminación de la hostilidad y de recriminaciones en la arena política, facilitando de este modo una mejor transición. En muchos escenarios, las partes pueden pensar que la restauración de los derechos de las víc-

timas es secundario frente al tratamiento de las necesidades políticas urgentes.

Existe el riesgo de que la sociedad civil desestime a una comisión que haya sido propuesta con el propósito explícito o ligeramente encubierto de “solucionar” los problemas legales enfrentados por sectores hostiles poderosos, más que de abordar los derechos y las necesidades de las víctimas. Si las víctimas desconfían de una comisión en un grado tal que rehúsen participar en ella o se sientan obligadas a protestar contra ella, la viabilidad de dicha comisión será puesta en tela de juicio a menos que se hagan unos cambios serios.

En Guatemala, ciertas disposiciones en el acuerdo de paz que establecieron la comisión para el esclarecimiento histórico (CEH) provocaron mucha desconfianza y críticas de los grupos de la sociedad civil<sup>6</sup>, particularmente una disposición que enunciaba que la comisión no nombraría a los individuos responsables de los crímenes. Sin embargo, la CEH pudo responder de forma efectiva a esta crítica y pudo trabajar con grupos de sociedad civil y con víctimas para lograr el máximo posible de su mandato.

La Comisión de Verdad y Amistad fue establecida por un acuerdo entre Timor Oriental e Indonesia con la expectativa de que produjera un informe menos dañino en términos políticos que el presentado por la comisión previa, la Comisión de Recepción, Verdad y Reconciliación establecida por la ONU (CAVR)<sup>7</sup>. Sin embargo, aquélla fue recibida con preocupación por la sociedad civil en ambos países. Finalmente, las duras críticas y las manifestaciones realizadas, las cuales incluyeron la presencia de víctimas en audiencias para denunciar la impunidad, persuadieron a los comisionados de tratar con seriedad los hallazgos de la CAVR de forma seria.

En la DRC, la desconfianza de la Comisión de Verdad y Reconciliación (TRC), que emergió de un acuerdo de paz final, demostró ser insuperable<sup>8</sup>. Las disposiciones relevantes en el acuerdo de paz mostraron que había pocos deseos de un mandato sustantivo; incluso entonces, las partes procedieron a nombrar comisionados que se percibieron ampliamente como representantes de los intereses de las facciones. El gobierno trató de abordar las críticas nombrando comisionados adicionales; sin embargo, esto no alteró la sensación de que la institución era solamente una arena para repartirse el poder. Por último, los cambios en la composición de la TRC no fueron suficientes para persuadir a los grupos de víctimas de que cooperaran con el proceso.

En el inicio de una comisión de la verdad, los mediadores de paz pueden estar en una posición única para identificar las expectativas, las esperanzas y los miedos de los participantes en la negociación de paz. Ellos están ahí para facilitar discusiones, para asegurarse de que el propósito de la comisión

es claro y que las partes entienden los riesgos de incorporar un lenguaje vago e impreciso a la mandato. Los mediadores también deben animar a las partes a ser absolutamente claras acerca de la relación que tendría la comisión de la verdad con otros instrumentos de rendición de cuentas establecidos al mismo tiempo o previstos para el futuro. Ellos necesitan asegurarse de que las partes no vean la comisión como una alternativa a la justicia penal, lo que haría innecesarias otras medidas de la justicia transicional.

Es esencial introducir consideraciones de derechos humanos y de justicia transicional en el proceso no sólo para darle legitimidad y resiliencia sino también —en el caso de una comisión de la verdad— credibilidad, sin la cual la institución probablemente fracasará. Se debe proporcionar un tiempo adecuado para la discusión del rol que la rendición de cuentas debe jugar en el proceso de paz y, más específicamente, el rol deseado de la comisión de la verdad. ¿Por qué las partes piensan que una comisión es necesaria? ¿Qué creen que puede lograr? ¿Entienden las necesidades y las demandas de las víctimas y de la sociedad civil, y cómo responderán a dichas necesidades? ¿Qué tan preparadas están para incorporar los principios de derechos humanos de una forma explícita como cimientos de una comisión de la verdad futura?

En ausencia de un interés o una voluntad genuinos de considerar una comisión de la verdad creíble y capaz de realizar un trabajo efectivo e independiente, las partes probablemente no deberían actuar para establecer una comisión, ni los negociadores deberían animarlas a hacerlo. La inclusión de disposiciones para crear una comisión con el propósito de cumplir con una lista de tareas o por razones cosméticas puede afectar negativamente la credibilidad de las partes y los compromisos de paz al hacerse obvio que algunos componentes del proceso no se han tomado en serio.

#### *Del acuerdo al mandato legal*

Los acuerdos de paz pueden fijar el marco político para una comisión de la verdad y abrir una ventana para la búsqueda de la misma. En la mayoría de los casos, los países tratan el marco para la paz como la base para una acción posterior —tal como la aprobación de una ley o una decisión ejecutiva— que establezca el mandato exacto de la comisión. Un pequeño número de comisiones de la verdad se han establecido directamente por disposiciones derivadas de un acuerdo de paz.

Luego de que se firma un acuerdo de paz, los políticos y los miembros de la comunidad internacional que están involucrados en el proceso deben hacer malabares evaluando prioridades y contingencias, lo que puede afectar aún más una situación política delicada. La pregunta clave parece ser cómo mantener a los políticos comprometidos mientras la comisión

se formaliza y mientras se prepara los elementos fundamentales para su labor. Estos elementos incluyen:

- Los objetivos de la comisión
- Las funciones que se le autoriza a desarrollar para cumplir los objetivos
- El alcance de la investigación
- Los poderes conferidos, la duración de la operación y los recursos necesarios para operar<sup>9</sup>

Las partes necesitan comprometerse en la redacción de un instrumento legal que proporcione suficiente orientación a la comisión futura para desempeñar sus tareas. Los redactores del mandato probablemente revisarán las obligaciones constitucionales e internacionales aplicables a su país. Como la comisión será una institución *ad hoc* sin precedentes, necesitará identificar cómo se insertará en la estructura del gobierno. Probablemente se deberá consultar a expertos y a quienes abogan por el mecanismo para decidir sobre el mejor tipo de instrumento para formular el mandato.

A menos que las disposiciones para la búsqueda de la verdad en el acuerdo de paz sean de aplicación inmediata, como en los casos de El Salvador y Guatemala, una pregunta clave es si se debe establecer el mandato por medio de una ley o de una decisión ejecutiva tal como un decreto supremo. En varios casos recientes, los países han favorecido la acción legislativa<sup>10</sup>. Tal ruta podrá tener ciertas ventajas, incluyendo la generación de debates entre representantes de diferentes circunscripciones y la consulta con la gente, que puede otorgar la legitimidad que tanto necesita un instrumento que deberá ser válido para todos los sectores. En ciertas tradiciones constitucionales la aprobación por medio de una ley puede ser necesaria para dotar a la comisión con poderes investigativos fuertes.

Sin embargo, la acción legislativa puede ser lenta. Los proponentes de una ley para la constitución de una comisión de la verdad deben estar preparados para competir con otras iniciativas y prioridades. Llevar al congreso una propuesta sobre un tema que probablemente sea nuevo para la mayoría de los legisladores requiere un trabajo intenso previo y continua acción de incidencia. Algo más preocupante es la posibilidad de que un interés débil en el proyecto de ley pueda condicionar su aprobación, o su forma final, a otros compromisos.

Cualquier debilidad que acarrea la formulación del acuerdo de paz creará, probablemente, problemas crecientes en el debate legislativo. En Nepal, las cláusulas en el acuerdo de paz previeron acciones sobre dos instituciones separadas: una comisión para buscar información sobre desapariciones forzosas y una comisión de la verdad que probablemente abra la vía a una resolución extrajudicial de casos<sup>11</sup>. En Burundi, el acuerdo de paz solicitó la inclusión de dos instituciones de búsqueda

de la verdad, con misiones poco claras que se traslapaban<sup>12</sup>. La confusión sobre la intención de los acuerdos de paz obstaculizó el trabajo de los legisladores e —incluso peor— hizo la situación conveniente para los saboteadores que buscarían retrasar o debilitar el proceso de búsqueda de la verdad.

La aprobación legislativa requiere un soporte político fuerte de las partes y de la comunidad internacional, el cual se aprovecha del impulso generado por la transición política. El proyecto de ley sierraleonés que estableció la Comisión de Verdad y Reconciliación fue aprobado muy rápidamente, cerca de siete meses después de que los acuerdos de paz se firmaron, gracias en parte a un fuerte apoyo técnico de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos humanos de la ONU (OACNUDH)<sup>13</sup>. Del mismo modo, la legislatura keniana aprobó una ley que establecía una comisión de la verdad tan solo siete meses después de que las partes habían acordado un marco de principios para establecerla<sup>14</sup>. Como se sugirió antes, Nepal y Burundi proporcionan ejemplos de estancamientos legislativos, ya que ambos países fueron incapaces de aprobar la legislación en los años de funcionamiento de las comisiones de la verdad luego de que los acuerdos de paz respectivos fueron firmados. Efectivamente, en Nepal la disolución de la asamblea constituyente legislativa, en mayo de 2012, paralizó cualquier acción legislativa en la búsqueda de la verdad y abrió el camino para que una ordenanza presidencial creara una comisión de la verdad, lo que llevó a un cambio constitucional y a más retrasos<sup>15</sup>.

En El Salvador y Guatemala, las comisiones se instalaron sin la promulgación de una ley, usando disposiciones en sus respectivos acuerdos de paz como misiones. Tal paso le ha dado aún más importancia al nombramiento de comisionados fuertes y capaces, a quienes se les solicitará que interpreten las disposiciones del acuerdo en ausencia de un debate público o legislativo. Obviamente, tal procedimiento requiere que el lenguaje en el acuerdo de paz proporcione suficientes detalles y una guía adecuada sobre los elementos constitutivos de un mandato, al igual que las negociaciones de acuerdos suplementarios para asegurar la independencia de los comisionados<sup>16</sup>.

Con tan solo un acuerdo de paz como marco, el nombramiento de comisionados requiere la movilización de una voluntad política práctica y traducible en acciones. Tanto las comisiones salvadoreñas como la guatemalteca fueron apoyadas por las Naciones Unidas; de hecho, la comisión salvadoreña contaba personal integrado totalmente por expertos internacionales. En Guatemala, las sólidas redes de la sociedad civil ya habían organizado a las víctimas y habían abogado por una comisión de la verdad durante varios años. Igualmente, el país había experimentado una investigación previa realizada con el auspicio de la iglesia católica: el Proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI)<sup>17</sup>.

No es aconsejable evitar la legislación cuando el acuerdo de paz no ofrece un marco bien definido o cuando no hay un apoyo firme de los líderes políticos y de la sociedad civil<sup>18</sup>. En la DRC, los miembros de la TRC fueron nombrados apenas siete meses después de que el acuerdo de paz fue firmado. Sin embargo, el acuerdo apenas si había definido los contornos de la comisión de la verdad: objetivos, funciones, alcance de la investigación y poderes<sup>19</sup>. Lo que fue aún más problemático fue que el parlamento esperó más de un año después de que los comisionados fueron nombrados para aprobar una ley sobre la comisión<sup>20</sup>. El tiempo transcurrido abrió el camino a una polarización política y generó la acertada percepción de que la comisión había sido concebida tan solo como una institución más en la cual repartir el poder entre las facciones y desprovista de garantías reales de independencia política.

Desde el punto de vista de los mediadores de paz y de los amigos o garantes del proceso de paz, la pregunta clave en esta etapa es técnica y, a la vez, inevitablemente política: ¿Qué elementos centrales del mandato deben reflejarse en la legislación o en otros medios de creación de la comisión? ¿El contexto político permite un progreso rápido que aproveche el impulso generado por la transición? ¿O el proceso, a falta de claridad o preparación, debería proceder con un ritmo más lento, dando tiempo para realizar consultas, animar a más miembros a que participen, crear capacidades o realizar mapeos preliminares de las violaciones?

Algunos casos pasados parecen sugerir que los procesos de paz presentan sólo una pequeña oportunidad para actuar, ya que la fragilidad institucional, los cálculos políticos inestables y las prioridades en competencia pueden erosionar el apoyo inicial a una comisión de la verdad, el cual de por sí puede ser modesto. Sin embargo, el evitar etapas y saltar al vacío de forma temeraria también conlleva riesgos.

Los elementos clave que deben ser tenidos en cuenta para evaluar el ritmo del proceso legislativo parecen ser: la fortaleza del compromiso por una comisión de la verdad durante las negociaciones de paz (que puede verse reflejada en el lenguaje del acuerdo de paz sobre rendición de cuentas y búsqueda de la verdad); la integridad de las disposiciones del acuerdo de paz y su nivel de suficiencia para establecer una comisión independiente, creíble y efectiva; la fuerza relativa de los saboteadores en la rama legislativa, quienes pueden poner obstáculos para la aprobación oportuna y efectiva de un proyecto de ley; y la fuerza de la sociedad civil y de los grupos de víctimas para articular las propuestas de mandato, y abogar efectivamente durante el proceso legislativo, así como en la defensa durante el proceso de nombramiento. Si estos elementos parecen fuertes, resulta sensato mantener el impulso en movimiento; sin embargo, en su ausencia se pueden necesitar más reflexión y consultas.

### *De un mandato legal al nombramiento*

La calidad de los comisionados que dirigen la comisión de la verdad es fundamental para su efectividad. La mayoría de las comisiones constituyen experiencias de una sola vez<sup>21</sup>, sin precedentes en la historia del país<sup>22</sup>. Como consecuencia, el mensaje y la legitimidad de la comisión a menudo son aportados por la integridad y el carisma de los líderes<sup>23</sup>.

Tanto de forma individual como en grupo, los comisionados deben contar con ciertas características clave, principalmente la autoridad moral y la sutileza política para superar la polarización política, inspirar confianza y obtener una cooperación efectiva de las diferentes partes interesadas. Al mismo tiempo, se requiere competencias fundamentales de tipo organizacional e intelectual para conceptualizar y gestionar lo que será una investigación compleja que movilizará una variedad de recursos en un tiempo corto.

Los comisionados son los principales intérpretes del mandato: ellos deben tomar decisiones concretas sobre cómo implementar las disposiciones clave. En particular, necesitan decidir el alcance exacto de las conductas a ser investigadas y las personas e instituciones que serán involucradas. Al final del trabajo de la comisión, los comisionados avalarán hallazgos que pueden ser políticamente delicados y recomendaciones que pueden ser muy audaces. Si no tienen la independencia y la integridad necesarias para resistir la presión exterior, o si tienen un conflicto de interés relacionado con algunos aspectos de la investigación, la integridad y el trabajo de la comisión pueden verse seriamente afectados.

El prestigio personal puede basarse en logros demostrables, en un historial de coraje civil y en un compromiso con los derechos humanos bajo circunstancias difíciles. Igualmente, los responsables no deben estar teñidos por afiliaciones o experiencias que puedan dar lugar a desconfianza o a acusaciones de conflicto de interés. Así, el prestigio aparece como una cualidad excepcional; es más difícil de identificar que las competencias mismas. Algunas comisiones, como la CAVR timorense<sup>24</sup>, pueden confiar en un personal internacional bien organizado y en un apoyo técnico para cubrir las limitaciones en experticia a nivel nacional, lo que es entendible en países que han sufrido conflictos devastadores. Es mucho más difícil reemplazar el carisma y la integridad o luchar contra el daño causado por nombramientos cuestionables.

Un mal nombramiento puede hacer que se pierda las ganancias de las primeras fases del proceso, incluyendo la delicada negociación de las cláusulas atinentes a la búsqueda de la verdad en un acuerdo político y el trabajo diligente de la redacción de un mandato legal. Una comisión que pierda su credibilidad debido a nombramientos cuestionables no recibirá la cooperación que necesita para realizar su trabajo, y los integrantes clave abordarán

sus resultados con sospecha. Los comisionados que no cuenten con la independencia necesaria socavarán el ejercicio de la búsqueda de la verdad, y aquellos que no posean competencias básicas serán inefectivos a menos que puedan asegurar la ayuda y el nivel de capacitación que necesitan.

Incluso los nombramientos que sean apropiados y que tomen en cuenta cada responsable no podrán garantizar el éxito de la comisión si no hay cohesión de grupo. Si los comisionados no tienen las herramientas necesarias para superar las inevitables diferencias políticas o metodológicas, las tensiones internas pueden ser causa de disputas abiertas. En Canadá, la creación de la Comisión de Verdad y Reconciliación fue retrasada por más de un año debido a diferencias de opinión entre el presidente y los comisionados que se hicieron públicas y resultaron en que todos los miembros renunciaran<sup>25</sup>. Las partes tuvieron que volver a reunirse para nombrar nuevos comisionados<sup>26</sup>.

El Relator Especial de la ONU sobre verdad, justicia, reparaciones y garantía de no repetición, Pablo de Greiff, ha expresado preocupación por las comisiones de la verdad en las que “las controversias que rodeaban la idoneidad del nombramiento de algunos comisionados en particular [presentaban] serios problemas para una institución que deriva gran parte de su potencial de la autoridad moral de su liderazgo”, y en las cuales “la divulgación pública de las diferencias y, de hecho, de la discordia entre los comisionados por temas fundamentales relacionados con la operación y las conclusiones de una comisión” podrían afectar la viabilidad de la institución<sup>27</sup>.

De Greiff ha criticado el hecho de que las tendencias actuales en el nombramiento de los comisionados se hayan enfocado en los procedimientos más que en los criterios de selección<sup>28</sup>. Efectivamente, algunas leyes de creación de comisiones y leyes que abarcan otras áreas son extremadamente detalladas en el proceso de selección de comisionados<sup>29</sup>.

Los complejos procedimientos para la selección y el nombramiento de comisionados, que se han convertido en una tendencia, están motivados por el objetivo de generar apoyo de diferentes sectores de la población. Un proceso consultivo de nombramientos puede ofrecer alguna barrera contra nominaciones exclusivamente “políticas” realizadas por los hacedores de políticas. Ambas son consideraciones válidas en una situación posconflicto.

El riesgo que presentan algunos procesos de nombramiento consultivo es que estos tienden a debilitar los criterios de prestigio y capacidad individual en favor de la “representatividad” de la comisión; es decir, la medida en la cual ésta refleje las identidades demográficas, étnicas y culturales de la sociedad. Adicionalmente, la composición de una comisión basándose en criterios demográficos tales como la etnicidad puede, de hecho, reintroducir elementos de sectarismo o afiliaciones políticas en el proceso de búsqueda de la verdad.

Sin embargo, puede ser necesario cierto reconocimiento de las diferentes identidades en el país. En algunos ambientes posconflicto, la justicia transicional debe verse como una empresa común realizada por grupos que han estado en conflicto. El desafío es equilibrar las necesidades políticas y sociales con el requerimiento fundamental de dotar a la comisión de un liderazgo serio y competente.

La influencia y el apoyo de los mediadores y los amigos internacionales en el proceso de nombramiento puede ser importante para animar a las instituciones políticas clave a actuar de forma prudente y a dotar a la comisión con un liderazgo capaz. Sin embargo, el rol de los actores internacionales puede ser menos influyente en esta etapa que durante las fases previas ya que los actores nacionales pueden asumir las decisiones sobre la participación en la comisión como un acto simbólico de soberanía y autonomía.

En unos pocos casos (todos relacionados con el establecimiento de comisiones tras conflictos violentos), el mandato legal de una comisión de la verdad requirió la participación de comisionados internacionales. En esos casos, la comunidad internacional ha asumido la responsabilidad de seleccionar a los miembros de la comisión:

- En El Salvador, el Secretario General de la ONU nombró tres comisionados en consulta con las partes, mientras la comisión misma seleccionó a su presidente<sup>30</sup>.
- En Guatemala, los acuerdos de paz<sup>31</sup> enunciaron que el moderador de las negociaciones de paz fungiría como presidente<sup>32</sup> y que él, tras el acuerdo con las partes, seleccionaría dos comisionados adicionales, ambos ciudadanos guatemaltecos.
- En Sierra Leona<sup>33</sup>, la OACNUDH recomendó tres comisionados internacionales (de un total de siete), y el presidente luego los designó formalmente.
- En Kenia<sup>34</sup>, el panel Personalidades Africanas Eminentes integrado por tres miembros recomendó tres comisionados internacionales, de un total de nueve que serían nombrados formalmente por el presidente.
- En las Islas Salomón<sup>35</sup>, la OACNUDH recomendó dos comisionados internacionales de un total de cinco que serían nombrados por el primer ministro.

La presencia de miembros internacionales puede darle a una comisión naciente tres ventajas: una imagen de imparcialidad e independencia (pues es improbable que estén vinculados a las partes); experticia y competencias científicas específicas que podrían hacer falta en el país; y vínculos con la opinión pública internacional, lo cual mejora el apalancamiento de la comisión. Sin embargo, De Greiff señaló que —no obstante sus posibles contribuciones— puede suceder que el nombra-

miento de comisionados internacionales no remedie las deficiencias en la selección de miembros nacionales<sup>36</sup>.

El nombramiento de comisionados internacionales impone hacerse unas preguntas técnicas importantes. ¿Estarán ellos dedicados exclusivamente a la comisión y residirán en el país? Si no es así, ¿cómo es que la comisión mantendrá una comunicación constante con ellos y qué presupuesto tendrá para viajes frecuentes y su acomodación temporal? ¿Cómo será remunerado el trabajo de los comisionados internacionales? ¿Los estándares de remuneración para comisionados internacionales crearán desigualdad en relación con los estándares locales de remuneración? ¿El trabajo de los comisionados internacionales presentará situaciones especiales relativas a seguridad, protección legal e inmunidad? Hasta ahora, estas cuestiones han sido resueltas caso por caso y requieren aún más estudio.

### **Operaciones y reportes ordinarios**

Las contribuciones de los mediadores y de los amigos del proceso de paz se hacen vitales una vez que una comisión se ha establecido y ha empezado su trabajo. Una comisión establecida con un apoyo político básico, un mandato viable y una dirección segura está en una mejor posición para identificar necesidades, buscar apoyo y desarrollar acciones. Sin embargo, la toma de decisiones inadecuadas en las primeras etapas puede debilitar a una comisión durante su mandato, limitando la efectividad de los esfuerzos de apoyo internacionales.

#### *Desafíos y oportunidades durante las operaciones ordinarias*

Como se ha dicho anteriormente, las ambigüedades o las equivocaciones en los acuerdos de paz hacen más fácil para los saboteadores la producción de misiones legales débiles y, al mismo tiempo, hacen más difícil para las comisiones actuar de forma independiente, creíble y efectiva. Predeciblemente, dichas situaciones provocarán resistencia de los defensores de derechos humanos locales e internacionales así como de quienes abogan por una comisión de verdad, y prolongarán el proceso legislativo.

En dichos casos, la comunidad internacional ha visto su soporte potencial limitado al intentar contener las repercusiones negativas de las primeras fases. En Burundi y Nepal, tal como se mencionó antes, la comunidad internacional ha apoyado a la sociedad civil para resistir la instalación de comisiones que puedan vulnerar los intereses de las víctimas o trasgredir sus derechos.

En otros casos, la controversia sobre la composición de la comisión se ha traducido en disputas casi incapacitantes. En Kenia, la preocupación sobre la idoneidad del presidente produjo un litigio costoso y pesado entre la comisión y el presidente, y lesionó la credibilidad de la comisión<sup>37</sup>.

Sin embargo, no todas las debilidades tempranas son irreversibles. En Liberia, los expertos internacionales, actuando con las organizaciones locales, persuadieron al parlamento local y al gobierno de corregir las debilidades en el proceso de nominación y nombramiento<sup>38</sup>. En Guatemala, a pesar de las bajas expectativas por parte de la sociedad civil con respecto a la CEH, la comisión fue capaz de lograr entendimientos y acuerdos de forma tal que las organizaciones de la sociedad civil se comprometieran en sus actividades investigativas<sup>39</sup>.

Una vez establecida la comisión de la verdad, sus operaciones incluyen varias fases<sup>40</sup>. En primer lugar, la fase preparatoria, que usualmente dura entre tres y seis meses<sup>41</sup> durante los cuales los comisionados se familiarizan con su mandato y toman decisiones clave sobre cómo hacer operativa a la comisión. En esta fase, los comisionados contratan personal de alto nivel y gerentes para preparar un presupuesto y los planes de acción que guiarán el trabajo de la comisión. El presupuesto y los planes, que se basan en el mandato y son interpretados por los comisionados, orientarán el trabajo investigativo de la comisión, su alcance, y las reglas y procedimientos internos, al igual que decidirán cómo crean alianzas. La comisión puede realizar cierto mapeo básico de las violaciones bajo su mandato, y los comisionados pueden contactar a los políticos, a los grupos de la sociedad civil y a los partidarios internacionales para que forjen alianzas y obtengan cooperación.

Durante esta fase, o poco después, la comisión a menudo contacta al gobierno —y a los donantes internacionales, si esto es apropiado y si tiene autorización para hacerlo— con el fin de asegurar fondos adecuados. Esta gestión representa, por tanto, una buena oportunidad para que las organizaciones internacionales apoyen a una comisión de la verdad. Estas pueden cooperar en actividades tales como:

- Intercambio de información preparada por agencias internacionales incluyendo informes preliminares que pueden ser útiles para la comisión a medida que prepara sus investigaciones
- Presentar el mandato a los donantes y apoyar la preparación de propuestas de financiamiento efectivas y consistentes
- Ofrecer asesoría a los comisionados en el análisis de su mandato
- Ofrecer capacitación a los grupos de la sociedad civil en áreas que serán esenciales para facilitar alianzas con la comisión tales como la documentación de abusos y el apoyo a víctimas y testigos

Las operaciones ordinarias de una comisión de la verdad comprenden tres áreas: investigaciones, divulgación y gestión.

La mayoría de los mandatos ubican a las investigaciones como la función central de una comisión de la verdad<sup>42</sup>. Usualmente,

una comisión capaz de asegurar financiación apropiada y de contratar al personal adecuado iniciará investigaciones ambiciosas buscando el testimonio de fuentes primarias —principalmente víctimas que han presenciado violaciones de derechos humanos, y otros informantes tales como líderes políticos y excombatientes. Si las condiciones lo permiten, una comisión también puede tener acceso a fuentes secundarias de los archivos nacionales.

El tiempo permitido para las investigaciones define el período de actividad de la comisión y si ésta será capaz de cumplir con las fechas límite fijadas por la mandato o si necesitará más tiempo. A medida que las misiones se han expandido, ha crecido la complejidad de su trabajo investigativo. Una comisión necesita investigadores hábiles de diferentes disciplinas, incluyendo profesionales en derecho, ciencias sociales, historia y psicología, y una visión compartida que permita que las contribuciones de diferentes disciplinas confluyan en un informe final integrado.

El apoyo internacional al trabajo investigativo de una comisión puede incluir:

- Adscribir expertos e investigadores para contribuir al análisis de la preparación y el uso de herramientas como formatos de entrevista y bases de datos.
- Apoyar el proceso de entrevista de víctimas y testigos que hayan sido desplazados a otros países o vivan en comunidades de exilio
- Obtener cualquier información relevante de los archivos de otros países

La divulgación se realiza para apoyar las investigaciones. Las actividades de divulgación incluyen la alianza con organizaciones de la sociedad civil, incluyendo grupos de víctimas; la diseminación de información al público, y el suministro de una plataforma para víctimas y sobrevivientes para que compartan sus experiencias con el público. Ya que estas actividades buscan comunicar los mensajes de la comisión al público, pueden consumir atención y recursos considerables.

Las contribuciones internacionales a la divulgación pueden incluir:

- Compartir información sobre actividades de divulgación innovadoras que hayan usado otras comisiones de la verdad
- Organizar, en acuerdo con la comisión, actividades de divulgación tales como eventos internacionales y audiencias públicas en las comunidades de la diáspora

Ya que la gestión de una gran operación con personal adecuado, una presencia adecuada en el terreno y una comunicación efectiva requieren unos servicios de apoyo confiables, las co-

misiones deben ensamblar un equipo de gestión compacto y eficiente. El acceso a los recursos públicos y a las donaciones internacionales requiere transparencia y agilidad para mostrar el uso efectivo de los fondos.

Ya que las comisiones de la verdad operan en un período relativamente corto y usualmente no tienen precedentes en el país, la creación de un sistema de gestión efectivo puede ser una tarea difícil. En varios casos, incluyendo El Salvador, Guatemala<sup>43</sup> y Timor Oriental<sup>44</sup>, las misiones de la ONU que se comprometieron en el proceso de paz fueron fundamentales para apoyar las operaciones de la comisión y proporcionar personal experto. En otros casos, como en Sierra Leona y Perú, las agencias de la ONU, incluyendo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la oficina de la ONU para servicios de proyectos y la OHCHR han hecho contribuciones a los servicios administrativos locales, incluyendo la intermediación con donantes y la contratación de personal.

#### *El informe final de una comisión de la verdad y las recomendaciones*

Al final de su mandato, se espera que una comisión de la verdad produzca un informe integral en el cual se presenten sus principales hallazgos y recomendaciones. Esto incrementa el interés en la comisión, su mandato, sus miembros y, por supuesto, sus hallazgos y recomendaciones. Las expectativas de las fases anteriores del proceso pueden ser revisadas nuevamente a la luz del tiempo transcurrido. En este punto, las alianzas acordadas por la comisión se vuelven esenciales para asegurar que el informe sea divulgado y que la sociedad realice una discusión justa sobre los hallazgos y recomendaciones del informe.

Nuevamente, las decisiones realizadas en las primeras fases tienen consecuencias claras más adelante. Las comisiones dotadas con una autoridad fuerte, y con independencia para desafiar la sociedad y hacer hallazgos y recomendaciones fuertes, están en una mejor posición para intervenir con sus recomendaciones en la agenda nacional. Al contrario, unas decisiones tempranas en los acuerdos, en el mandato o en un nombramiento de los comisionados que tenga la intención de crear una comisión débil, se traducirán en dificultades serias en el momento en que la comisión enfrente un veredicto público sobre su credibilidad.

En el caso de Guatemala, la presentación pública del informe CEH se convirtió en un evento de significado nacional e internacional. Si bien la comisión guatemalteca estaba limitada en su mandato a hacer la mayor parte de sus actividades en privado, la presentación pública de sus hallazgos y sus recomendaciones causó sensación y empoderó a la sociedad civil y a las víctimas en su búsqueda de justicia. De hecho, la comisión guatemalteca consideró la presentación en público de las conclusiones tanto una medida efectiva de diseminación de resultados como un deber moral con las víctimas. Adicio-

nalmente, la comisión pensó que la emisión directa de un informe público contribuiría a un “cambio de lógica” en la transición, de una completamente dominada por las partes a una en la cual la sociedad civil podría hacerse valer a sí misma en la esfera pública<sup>45</sup>.

Sin embargo, en algunos casos no se le ha ordenado a la comisión que presente su informe públicamente. Tal disposición es profundamente problemática, ya que empodera a las élites locales para que controlen la discusión nacional sobre los hallazgos de la comisión. En Timor Oriental, el mandato del CAVR originalmente prescribió por una presentación limitada del informe al administrador de la ONU y, posteriormente, al Consejo de seguridad de la ONU. Cuando el país instaló su primer gobierno, esa disposición se alteró para agregar que el presidente iba a recibir el Informe y posteriormente discutiría sus hallazgos con el parlamento timorense. Cuando la CAVR terminó su trabajo, el gobierno tenía reservas en relación con los contenidos del informe; éste temía que se pudieran comprometer las relaciones bilaterales con la antigua potencia ocupante, Indonesia, ya que se señalaban sus responsabilidades. Como resultado, la diseminación del informe al parlamento, y por extensión al público en general, se retrasó varios meses. De hecho, fue presentado al Consejo de Seguridad de la ONU antes de que fuese presentado al parlamento timorense o al público. A la larga, el informe fue divulgado, pero tuvo menos impacto debido a los retrasos y a las fugas a los medios.

El mecanismo de publicación indirecta a través de la mayor autoridad ejecutiva también ha sido problemático en dos casos recientes, las Islas Salomón y Kenia. En las Islas Salomón, la TRC terminó su trabajo y presentó debidamente su informe final a la oficina del primer ministro en febrero de 2012. Sin embargo, el informe nunca ha sido presentado en el parlamento ni se ha publicado en la gaceta nacional<sup>46</sup>. En abril de 2013, el presidente de la comisión, en respuesta al interés general y a la falta de acción por parte del gobierno, presentó el informe por su propia iniciativa a la prensa, pero esto le restó la solemnidad y el poder simbólico que hubiera tenido una presentación formal por parte del Estado.

En Kenia, la Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación presentó su informe al presidente en mayo de 2013. Sin embargo, la divulgación estuvo rodeada de controversias. Los comisionados internacionales anunciaron públicamente que los nacionales —bajo presión del despacho del presidente— habían estado de acuerdo en alterar una sección del informe que describía conductas censurables por parte de la familia del presidente. El informe sólo fue recibido por el despacho del presidente después de que fuera alterado, y sólo entonces fue remitido al parlamento<sup>47</sup>.

El rol de los antiguos mediadores y los actores amigos del proceso de paz se torna esencial para instar a las partes y al gobierno a que publiquen su informe final y aseguren que las autoridades gubernamentales apropiadas le den suficientes consideración y atención. Esto es particularmente cierto cuando se pide a los mediadores o a las organizaciones internacionales que jueguen un rol en la recepción del informe.

Instar a la presentación y a la discusión pública del informe final es algo importante, no sólo para garantizar que la sociedad tenga acceso a los hallazgos principales de la comisión sino también para asegurar que las recomendaciones políticas sean discutidas e implementadas según sea apropiado. La implementación de las recomendaciones parece una fase especialmente irritante en el proceso, ya que incluso las comisiones que han superado varios desafíos pueden ver sus sugerencias marginadas en la agenda política<sup>48</sup>. Las recomendaciones políticas son fortalecidas por la autoridad moral ganada por la comisión durante su mandato, la calidad profesional de su trabajo, y las alianzas y asociaciones que ha logrado.

Ya que la implementación es el resultado de una convergencia de factores, algunos proporcionados por la voluntad política, es iluso asumir que ésta seguirá las provisiones legales dentro de la mandato. Las provisiones no pueden interpretarse sino como pasos procedimentales para asegurar que las diferentes ramas del gobierno atiendan las recomendaciones y las consideren seriamente.

Las misiones de las comisiones de la verdad de Liberia, Kenia y Sierra Leona plantearon que el gobierno debía implementar las recomendaciones de la comisión. Sin embargo, esto no ha sucedido en ninguno de estos casos, y en Kenia esta demanda llevó a una demanda constitucional a la comisión.

Otro camino que puede ser más productivo en el despliegue de las recomendaciones es el establecimiento de organizaciones sucesoras a cargo del seguimiento de las recomendaciones y de divulgar la información creada por la comisión. En Timor Oriental, a pesar del escepticismo del gobierno en relación con la CAVR, éste estuvo de acuerdo con crear un mecanismo sucesor, el Centro de Información. El Centro realizó numerosas actividades para fortalecer la capacidad de la sociedad civil de establecer diálogos con las autoridades, y de negociar e implementar las medidas recomendadas por la comisión. En Perú, las recomendaciones de la comisión fueron seguidas por la Defensoría del Pueblo (la cual también protege los archivos de la comisión) y varias plataformas establecidas por la sociedad civil tras la presentación del informe. En ambos casos, las agencias internacionales y los donantes tuvieron la oportunidad de apoyar la sostenibilidad del proceso de búsqueda de la verdad.

## Conclusiones

La vigencia de una comisión de la verdad está marcada por una sucesión de decisiones basadas en una visión temprana y a veces fragmentaria articulada con el proceso de paz. Cada paso está marcado por tensiones y diferencias sobre cómo deben ser conceptualizados la comisión y los riesgos a medida que las partes y la sociedad proyectan sus expectativas y sus miedos frente a la comisión.

Las decisiones tomadas en las primeras etapas influyen profundamente sobre las oportunidades de que la comisión de la verdad logre sus objetivos. Las limitaciones en la capacidad de actuar de forma independiente a la presión política se sentirán posteriormente, a veces hasta incapacitar a la institución. Los obstáculos que una comisión debe superar no son idénticos, pero se vuelven paulatinamente más complejos.

Los mediadores y los amigos del proceso de paz pueden tener el mayor impacto en las primeras fases del ejercicio. En las fases tempranas, los mediadores y los partidarios internacionales pueden ayudar a inculcar consideraciones sobre derechos humanos en los debates entre las partes, y posteriormente con los legisladores. Igualmente, los entes internacionales pueden ser llamados para mantener el impulso de las discusiones si hay progreso y si las partes están abiertas a formas de rendición de cuentas efectivas al revelar la verdad. Por el contrario, si hay poco interés o, lo que es peor, si hay una actitud de socavamiento entre las partes, los mediadores pueden instar a un proceso más intencional y reflexivo alrededor de la búsqueda de la verdad, evitando llegar a decisiones apresuradas o ambiguas que puedan poner en riesgo los derechos de las víctimas.

Las oportunidades de apoyo internacional durante las operaciones ordinarias de una comisión de la verdad son múltiples. El soporte técnico y político de los expertos, de los colegas de comisiones de la verdad similares o de instituciones de construcción de paz y agencias de la ONU, puede contrarrestar el impacto de ciertas debilidades. Los practicantes de la justicia transicional compartirán sus experiencias, crearán capacidades y darán soporte técnico dentro de los parámetros definidos por la voluntad política expresada por las partes, el mandato y el liderazgo de la comisión.

El final del mandato de una comisión, cuando ésta prepara y presenta su informe final, puede abrir nuevas oportunidades para los mediadores de paz y para los partidarios de manera que jueguen un rol positivo. Para aprovechar esta oportunidad, es importante asegurarse desde el primer momento de que la comisión tenga la potestad de presentar su informe al público en general al mismo tiempo que lo presenta a las altas autoridades del país. Igualmente, es esencial asegurarse de que los legisladores consideren las recomendaciones políticas de la comisión de forma seria y justa.

---

1. Desde 1992, nueve países han aprobado, vía legislación o por otros procedimientos, normas que establecen una comisión de la verdad después de negociaciones entre partes previamente involucradas en una confrontación violenta: El Salvador (1992), Guatemala (1995), Sierra Leona (2000), República Democrática del Congo (DRC) (2003), Liberia (2006), Kenia (2008), Honduras (2010), Nepal (2014), y Burundi (2014).

2. Los acuerdos sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones de los derechos humanos y de los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca. Oslo, Noruega. 23 de junio de 1994.

3. Acuerdo de paz entre el gobierno de Sierra Leona y el Frente Unido Revolucionario de Sierra Leona. Lomé, Togo, 7 de julio de 1999.

4. Acuerdo global e integral de la transición en la República Democrática del Congo. Pretoria, Sudáfrica, 16 de diciembre de 2002.

5. Memorando de entendimiento entre el gobierno de la República de Indonesia y el Movimiento Aceh Libre. Helsinki, Finlandia. 15 de agosto de 2005.

6. Acuerdo del establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones de los derechos humanos y de los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca. Oslo, Noruega, 23 de junio de 1994.

7. Términos de referencia para la Comisión de Verdad y Amistad establecida por la República de Indonesia y la República Democrática de Timor-Leste, marzo 10, 2005. La CTF fue establecida luego de que el gobierno timorense expresara su descontento con los hallazgos del informe CAVR. Los términos de referencia indicaban explícitamente la intención de contribuir a la consolidación de la transición democrática en Indonesia y banalizaban los crímenes cometidos durante la presencia indonesia en Timor Oriental presentándolos como “problemas residuales” por ser resueltos para expandir las relaciones bilaterales. Para un análisis completo de las debilidades de la comisión, léase Megan Hirst, *Too Much Friendship, Too Little Truth: Monitoring Report on the Commission of Truth and Friendship in Indonesia and Timor-Leste* (New York: ICTJ, 2008).

8. Véase el capítulo cinco, “Estudio de caso: República Democrática del Congo”.

9. Véase Capítulo Uno, “¿Destinado a fracasar? Evaluando tendencias en las comisiones de la verdad creadas tras un conflicto violento” para una discusión más amplia de la expansión histórica en las comisiones de la verdad.

10. Para una descripción más detallada de los elementos en la mandato de una comisión véase Eduardo González, *Drafting a*

truth commission mandate: A Practical Tool (New York: ICTJ, 2013).

11. DRC, Kenia, Liberia y Sierra Leona establecieron sus comisiones por medio de la ley. Véase Capítulo Uno, “¿Destinado a fracasar? Evaluando tendencias en las Comisiones de la verdad creadas tras el conflicto violento” para una discusión sobre las tendencias recientes para establecer las comisiones por ley. Véase Capítulo Siete, “Estudio de caso: Nepal.”

12. El acuerdo de paz y reconciliación para Burundi firmado en Arusha (agosto 28 de 2000) llamó en su Protocolo I, artículos 6 y 8 al establecimiento de una “Comisión judicial internacional de investigación sobre genocidios, crímenes de guerra y otros crímenes contra la humanidad”, y una comisión de la verdad. Aunque ambos examinaron exactamente el mismo tema, el primero realizaría un análisis legal de los eventos, mientras que el segundo limitaría su trabajo a una exposición de hechos descriptiva. Tras extensas consultas con la ONU y la ayuda de expertos internacionales, el parlamento aprobó la legislación que establecía una comisión de Verdad y Reconciliación el 28 de abril de 2014.

13. Véase Capítulo Cuatro, “Estudio de caso: Sierra Leona.”

14. En mayo de 2014, la Asamblea Constituyente de Nepal aprobó un proyecto de ley para establecer dos comisiones separadas, una sobre la búsqueda de la verdad y otra sobre los desaparecidos. Véase Capítulo Seis, “Estudio de caso: Kenia.”

15. Véase Capítulo Siete, “Estudio de caso: Nepal.”

16. En Guatemala, la ONU y el gobierno decidieron aplicar las inmunidades establecidas en la Convención de la ONU sobre Privilegios e Inmunidades a los comisionados y al personal de apoyo internacional y guatemalteco. Véase UNOPS, “The Operations of the Historical Clarification Commission in Guatemala,” Guatemala, 2000.

17. Véase Capítulo Tres, “Estudio de caso: Guatemala.”

18. Sin apoyo político y sin una sociedad civil fuerte, incluso la legislación será débil ya que los legisladores continuarán operando en el mismo ambiente político (Véase estudio de caso: Nepal). Sin embargo, el abrir el debate legislativo por lo menos dará a la sociedad civil y a la comunidad internacional la posibilidad de revisar un marco que no tenían posibilidad de discutir previamente así como les permitirá crear capacidades y realizar consultas preliminares.

19. El acuerdo de paz de Pretoria de diciembre de 2002 no indicaba ningún contenido en las disposiciones relacionadas con la comisión de la verdad. Sólo con el Acuerdo de Sun City, en abril de 2003, las partes incluyeron definiciones básicas para la mandato de una comisión, pero éstas no fueron definitivas hasta que se promulgó la ley.

20. La ley fue fechada retroactivamente hacia agosto de 2003.

21. Hay excepciones. En Chile, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, conocida como Comisión Rettig, fue establecida en 1990, pero sólo se le permitió investigar crímenes que hubieran resultado en muerte y desaparición. Las víctimas y la sociedad civil clamaron por una investigación más amplia de los abusos bajo la ley militar, por lo cual el presidente creó la Comisión Valech en 2003.

22. Las excepciones a ésta incluyen los países mancomunados con una tradición de “comisiones de investigación” extralegales.

23. El concepto se deriva de Max Weber, “The Three Types of Legitimate Authority”.

24. Regulación No. 2001/10 de la Administración Transicional de las Naciones Unidas en Timor Oriental. Establecimiento de una Comisión para la Recepción, la Verdad y la Reconciliación en Timor Oriental, 13 de julio de 2001.

25. Eduardo González, “Give Truth a Chance, Canadá,” *The Globe and Mail*, 3 de noviembre de 2008.

26. La Comisión de Verdad y Reconciliación de Canadá fue establecida por un acuerdo intermediado judicialmente entre el gobierno de Canadá, la Asamblea de Primeras Naciones, representante de organizaciones de indígenas y las iglesias cristianas. La comisión investigó un patrón de tratos inhumanos a los niños indígenas en los colegios autorizados por el Estado y manejados por instituciones religiosas. Acuerdo de resolución de las escuelas residenciales indias, Anexo N, “Mandate for Truth and Reconciliation Commission”, 8 de mayo de 2006.

27. Reporte De Greiff, 8–9, 30 (véase resumen de discusiones, n. 1).

28. Reporte De Greiff, 18, ¶ 61.

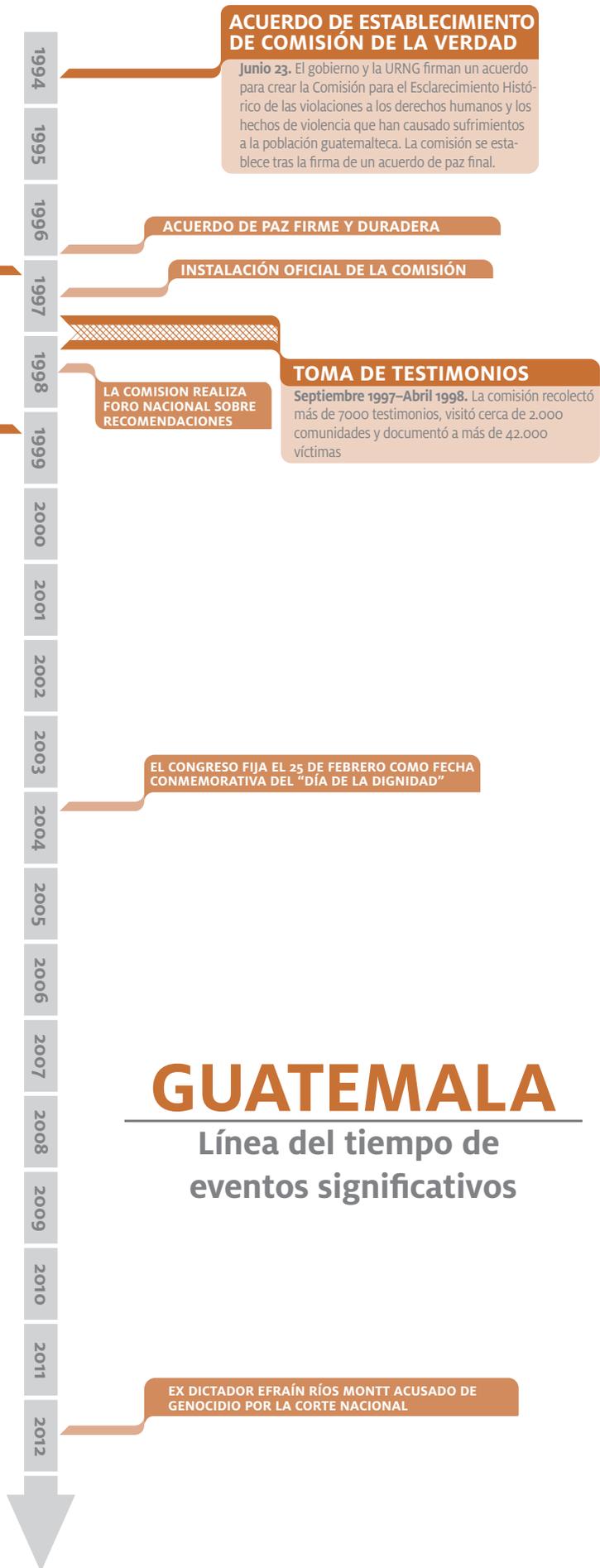
29. Por ejemplo, el proyecto de ley orgánica sobre la organización de fundaciones de justicia transicional y áreas de competencia.

30. El Salvador: Acuerdos de paz de México — Disposiciones para la creación de la Comisión sobre la Verdad. Ciudad de México, 27 de abril de 1991.

31. Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento Histórico de las violaciones de derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca. Oslo, Noruega, 23 de junio de 1994.

32. Al final, el moderador Jean Arnault fue nombrado representante especial del Secretario General de la ONU en enero de 1997. Como resultado, el Secretario General, con el permiso de las partes, nombró al jurista alemán Christian Tomuschat presidente de la comisión. Tomuschat estaba bastante familiarizado con Guatemala, ya que había fungido como experto independiente en el país para la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Véase UNOPS, “The Operations of the Historical Clarification Commission in Guatemala.”

33. Ley de la Comisión de Verdad y Reconciliación de 2000 promulgada por el presidente y el parlamento de Sierra Leona en febrero 2000.
34. Proyecto de ley de la Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación de 2008 promulgada por el parlamento de Kenia el 8 de mayo de 2008.
35. Ley de la Comisión de Verdad y Reconciliación de 2008 aprobada por el Parlamento nacional de las Islas Salomón el 28 de agosto de 2008.
36. Reporte De Greiff, 18, ¶ 62.
37. Véase Capítulo Seis, “Estudio de caso: Kenia.”
38. A pesar de cierto éxito, el mandato de la comisión liberiana estuvo marcado por dificultades sucesivas. Véase Paul James Allen, *Beyond the truth and reconciliation commission. Transitional Justice Options in Liberia*. Mayo de 2010.
39. UNOPS, *Las operaciones de la CEH en Guatemala. Sistematización de la experiencia de la oficina de apoyo de la CEH*. Capítulo 2, “Visiones y percepciones externas.”
40. Véase Eduardo González y Howard Varney, eds., *Truth Seeking: Elements of Creating an Effective Truth Commission* (Brasilia: Amnesty Commission of the Ministry of Justice of Brazil; New York: ICTJ, 2013).
41. Reporte De Greiff, 18, ¶ 63 (donde se indica que los períodos de preparación dispuestos por varias misiones son muy cortos y poco realistas, particularmente cuando el alcance de la investigación es muy amplio).
42. Véase Capítulo Cinco, “Estudio de caso: República Democrática del Congo”, para observar una situación en la cual el mandato confirió a la comisión amplias funciones de mediación y de resolución de conflicto.
43. UNOPS, *Las operaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala: sistematización de la experiencia de la Oficina de Apoyo de la CEH*, 1999.
44. Comisión para la Recepción, la Verdad y la Reconciliación en Timor-Leste, *Chega! Informe de la comisión para la Recepción, la Verdad y la Reconciliación en Timor-Leste*, (Timor Leste: 2005), Capítulo 1.
45. Véase “Las principales lecciones aprendidas” en *Las operaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala: sistematización de la experiencia de la Oficina de Apoyo de la CEH*.
46. ICTJ, “El pueblo de las Islas Salomón tiene el derecho de saber la verdad,” comunicado de prensa, 15 de febrero de 2013.
47. Paul Seils, “La integridad del informe de la Comisión de la verdad de Kenia debe restaurarse,” *Al Jazeera*, 9 de junio de 2013, [www.aljazeera.com](http://www.aljazeera.com)
48. Reporte De Greiff, 20–2



**DESIGNACIÓN DE COMISIONADOS**

**Febrero.** Tras el acuerdo de misión de Oslo, el Secretario General de la ONU nombra al jurista alemán Christian Tomuschat como comisionado coordinador. Dos ciudadanos guatemaltecos también fueron nombrados comisionados: Otilia Lux de Cotí, una estudiosa maya; y Edgar Balsells, un abogado

**INFORME FINAL PRESENTADO AL GOBIERNO Y AL SECRETARIO GENERAL DE LA ONU**

**Febrero 25.** Informe final, *Guatemala: Memoria del Silencio*, describe la responsabilidad institucional por crímenes graves y masivos. Un resumen del informe se imprime en varias lenguas mayas.

**GUATEMALA**

Línea del tiempo de eventos significativos

### 3. ESTUDIO DE CASO: GUATEMALA

Por Félix Reátegui

#### Introducción

La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), de Guatemala, fue un mecanismo para la búsqueda de la verdad que emergió de las negociaciones de paz entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), una alianza de cuatro grupos guerrilleros de izquierda. El proceso de paz, con el que terminó un conflicto de 36 años, fue concluido en 1996 con la firma del Acuerdo para una paz firme y duradera, precedido por diversos acuerdos, entre ellos el Acuerdo sobre el establecimiento de una comisión para aclarar violaciones pasadas a los derechos humanos y actos de violencia que causaron sufrimiento a los guatemaltecos (Acuerdo CEH). La CEH inició su trabajo en julio de 1997 y presentó su informe final, Guatemala. *Memoria del silencio*, 20 meses después, en febrero de 1999<sup>1</sup>.

Aunque la CEH inicialmente encontró fuerte escepticismo por parte de los grupos de víctimas y las organizaciones de derechos humanos debido a las limitaciones percibidas en el mandato, su gestión es ampliamente considerada como una experiencia exitosa en por lo menos cuatro aspectos. En primer lugar, fue capaz de recolectar vastas cantidades de información de primera mano de víctimas del conflicto y las procesó de forma efectiva. En segundo lugar, produjo un informe final comprehensivo que estableció un registro serio de crímenes y violaciones a los derechos humanos. En tercer lugar, se ganó la confianza de las víctimas, cultivando entre ellas un sentido de pertenencia del proceso de búsqueda de la verdad y reflejando sus voces en el informe final. Por último, aunque el gobierno no siguió de forma diligente los hallazgos y las recomendaciones de la CEH una vez se presentaron, éstas han impactado la vida social, política y judicial de Guatemala. El ejemplo más reciente, ampliamente conocido, es el juicio al exdictador José Efraín Ríos Montt por genocidio y crímenes contra la humanidad<sup>2</sup>.

En el curso de su actividad de 20 meses la CEH determinó que 200.000 personas habían sido asesinadas o desaparecidas durante el conflicto armado interno de Guatemala. La comisión atribuyó un 93 por ciento de las muertes al Estado y concluyó que se cometieron actos de genocidio dirigidos a la población maya. También documentó el rol de las estructuras paramilitares y prestó una atención considerable al análisis de las causas estructurales e históricas subyacentes de la violencia

y de las violaciones graves de los derechos humanos en Guatemala. La CEH había sido precedida por una iniciativa de búsqueda de la verdad de la sociedad civil basada en la iglesia, el Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), que movilizó comunidades indígenas, obtuvo miles de testimonios y examinó las perspectivas de las comunidades afectadas por la violencia del Estado.

La CEH tuvo éxito a pesar del difícil marco institucional derivado de las negociaciones de paz. Las dificultades que enfrentó no fueron diferentes de las que enfrentan las comisiones en otros procesos de paz: un apoyo oficial tibio, el escepticismo de la gente y la marginación de las comunidades que fueron víctimas. Consecuentemente, el proceso de búsqueda de la verdad en Guatemala provee algunas lecciones sobre la posibilidad de superar circunstancias difíciles, particularmente al abordar las percepciones negativas iniciales respecto a aspectos importantes del proceso de búsqueda de la verdad, tales como el mandato, el tiempo y los recursos disponibles para la comisión.

#### Negociaciones de paz

En diciembre de 1996 se firmó un acuerdo de paz en Ciudad de Guatemala entre el gobierno y los delegados de la URNG, una coalición de fuerzas guerrilleras emergentes de grupos dispares, uno de los cuales había iniciado su lucha armada en 1960. El Acuerdo para una paz firme y duradera puso un fin a un período violento en el cual se cometieron violaciones masivas serias de los derechos humanos, principalmente por parte de las fuerzas de seguridad del Estado contra la población civil. El peor caso de violencia ocurrió en los años ochenta, bajo los gobiernos liderados por el General Romeo Lucas García (1978–1982, especialmente entre 1981–1982), por el General Efraín Ríos Montt (1982–1983), y por el General Mejía Víctores (1983–1986). Este período de intensa con-trainsurgencia estuvo caracterizado por masacres y tácticas de tierra arrasada.

Luego de la adopción de una nueva constitución, en 1986, una nueva administración civil buscó una solución política al conflicto. El primer hito en el proceso de paz fue la firma de un acuerdo en Oslo el 30 de marzo de 1990, en el cual el Estado, representado por la Comisión Nacional de Reconciliación de Guatemala, y los grupos insurgentes acordaron iniciar diálogos.

El período de negociación, que comenzó con la participación de un “observador” de las Naciones Unidas, duró aproximadamente diez años. Entre 1994 y 1997, las negociaciones oficiales tuvieron lugar bajo la mediación de la ONU, lo que llevó a la adopción de 10 acuerdos específicos y un acuerdo final<sup>3</sup>.

Aunque quienes estaban involucrados en la negociación eran gobiernos civiles electos, los militares continuaban teniendo una fuerte influencia sobre la vida política en el país y, por ende, en los diálogos de paz, que atravesaron períodos de estancamiento y retroceso. El moderador de la ONU hizo serios esfuerzos por mantener las partes en la mesa de negociaciones. Una limitación importante que ayuda a explicar estas dificultades es la debilidad comparativa de las partes en negociación desde el principio. Se ha hecho notar que tanto el gobierno como la URNG tenían unos “títulos de representatividad débiles”<sup>4</sup>, y que la URNG no representaba un desafío estratégico para los militares, por lo cual no podía hacer demandas significativas. Adicionalmente, los sectores hostiles promovían la resistencia frente a algunos acuerdos específicos, particularmente entre las fuerzas armadas, las cuales se vieron a sí mismas como fuerzas victoriosas obligadas a negociar con un adversario derrotado. Por último, los participantes internacionales no tenían mucha capacidad de presión debido a que la dependencia de la asistencia internacional de Guatemala era limitada<sup>5</sup>.

El ciclo de negociaciones que condujo al acuerdo de paz final se desarrolló en tres fases distintas<sup>6</sup>. En la última de ellas, y antes de la suscripción del acuerdo final, se firmó diez acuerdos específicos, los cuales fueron incorporados en el acuerdo final por medio de referencias.

### El acuerdo y el mandato de la comisión

La fundación de la CEH fue dispuesta mediante un acuerdo firmado en Oslo el 23 de junio de 1994 y estuvo precedida por el Acuerdo Integral sobre Derechos Humanos (CAHR), firmado en Ciudad de México el 19 de marzo de 1994. Originalmente, se esperaba que el CAHR incluyera disposiciones para el establecimiento de un mecanismo oficial de búsqueda de la verdad; sin embargo, las partes no pudieron llegar a un acuerdo sobre el tema. Para seguir adelante, acordaron negociar sobre la búsqueda de la verdad posteriormente.

El acuerdo subsiguiente sobre la CEH determinó que la comisión serviría tres propósitos:

- I. Esclarecer con toda objetividad, equidad e imparcialidad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados con el enfrentamiento armado.

## COMISIÓN HÍBRIDA COMPUESTA POR 1 COMISIONADO INTERNACIONAL Y 2 NACIONALES

LAS OPERACIONES DURARON  
**19 MESES**

PRESUPUESTO EN DÓLARES  
**\$9.796.167**

TOTAL DE OFICINAS MANTENIDAS  
**CATORCE**

ENTREVISTAS REALIZADAS  
**MÁS DE 7.000**

VILLAS VISITADAS  
**MÁS DE 2.000**

VÍCTIMAS GRABADAS  
**MÁS DE 42.000**

NÚMERO APROXIMADO DE PERSONAS ASESINADAS  
O DESAPARECIDAS  
**200.000**

PORCENTAJE DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS  
COMETIDAS POR EL ESTADO  
**93**

- II. Elaborar un informe que contenga los resultados de las investigaciones realizadas y ofrezca elementos objetivos de juicio sobre lo acontecido durante este período abarcando a todos los factores, internos y externos.
- III. Formular recomendaciones específicas encaminadas a favorecer la paz y la concordia nacional en Guatemala. La Comisión recomendará, en particular, medidas para preservar la memoria de las víctimas, para fomentar una cultura de respeto mutuo y observancia de los derechos humanos y para fortalecer el proceso democrático<sup>7</sup>.

El texto también estableció el período que sería investigado por la comisión: “a partir del inicio del enfrentamiento armado hasta que se suscriba el Acuerdo de paz firme y duradera”. Así mismo, fijó los siguientes criterios para su composición:

La comisión consistirá de los siguientes tres miembros:

- i) El actual moderador de las negociaciones de paz, cuya designación se solicitará al Secretario General de las Naciones Unidas;
- ii) Un miembro, ciudadano de conducta irreprochable, designado por el moderador, de común acuerdo con las Partes;
- iii) Un académico elegido por el moderador, de común acuerdo con las Partes, de una terna propuesta por los rectores universitarios.

Según el mandato, el comisionado coordinador nombrado por el Secretario General de la ONU debería ser Jean Arnault, quien había dirigido el proceso de negociación como mediador de la ONU. Sin embargo, Arnault asumió la jefatura de la Misión de Verificación de la ONU en Guatemala (MINUGUA). Christian Tomuschat, un abogado independiente que había actuado durante varios años como experto independiente de la ONU en Guatemala, fue nombrado coordinador comisionado en su lugar. Tomuschat eligió como comisionados guatemaltecos a Otilia Lux de Coti y a Alfredo Balsells tras varias reuniones con las organizaciones de la sociedad civil<sup>18</sup>.

La sección sobre Operaciones del acuerdo para la CEH estableció las funciones y los poderes que la comisión tendría para cumplir su misión:

I. La Comisión recibirá antecedentes e información que proporcionen las personas o instituciones que se consideren afectadas así como las Partes.

- II. Corresponde a la Comisión aclarar plenamente y en detalle estas situaciones. En particular, analizará con toda imparcialidad los factores y circunstancias que incidieron en dichos casos. La Comisión invitará a todos los que puedan estar en posesión de información pertinente a que presenten su versión de los hechos, la no comparecencia de los interesados no impedirá que la Comisión se pronuncie sobre los casos.
- III. Los trabajos, recomendaciones e informe de la Comisión no individualizarán responsabilidades, ni tendrán propósitos o efectos judiciales.
- IV. Las actuaciones de la Comisión serán reservadas para garantizar la secretividad de las fuentes así como la seguridad de los testigos e informantes.
- V. Al estar constituida, la Comisión hará pública, su constitución y sede, por todos los medios posibles, e invitará a los interesados a que depositen su información y testimonios.

**TABLA 2: FASES DE NEGOCIACIONES QUE LLEVARON AL ACUERDO DE PAZ FINAL**

FASES	DESARROLLOS
1986–1990	CONVERSACIONES DE BAJO NIVEL. EN 1990, SE PIDIÓ A LAS NACIONES UNIDAS QUE ACTUARAN COMO OBSERVADORES Y GARANTES.
1991–1993	NEGOCIACIONES DIRECTAS. EN 1991, LAS PARTES ACORDARON UNA AGENDA DE 11 PUNTOS ESTA FASE TERMINÓ EN 1993 CON LA CRISIS CONSTITUCIONAL
1994–1996	NEGOCIACIONES DIRECTAS Y ACUERDOS CON LAS NACIONES UNIDAS ACTUANDO COMO MEDIADORAS.

**TABLA 3: ACUERDOS FIRMADOS ENTRE 1994 Y 1996**

ACUERDO	FECHA	CIUDAD
ACUERDO GLOBAL SOBRE DERECHOS HUMANOS	MARZO 19, 1994	CIUDAD DE MÉXICO
ACUERDO PARA EL ASENTAMIENTO DE LAS POBLACIONES DESARRAIGADAS POR EL ENFRENTAMIENTO ARMADO	JUNIO 17, 1994	OSLO
ACUERDO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LA COMISIÓN PARA ESCLARECER VIOLACIONES PASADAS DE DERECHOS HUMANOS Y HECHOS DE VIOLENCIA QUE HAN CAUSADO SUFRIMIENTO A LA POBLACIÓN GUATEMALTECA	JUNIO 23, 1994	OSLO
ACUERDO SOBRE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	MARZO 31, 1995	CIUDAD DE MÉXICO
ACUERDO DE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA	MAYO 6, 1996	CIUDAD DE MÉXICO
ACUERDO SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL Y FUNCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA	SEPTIEMBRE 19, 1996	CIUDAD DE MÉXICO
ACUERDO SOBRE EL DEFINITIVO CESE AL FUEGO	DICIEMBRE 4, 1996	OSLO
ACUERDO SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y RÉGIMEN ELECTORAL	DICIEMBRE 7, 1996	ESTOCOLMO
ACUERDO DE LAS BASES PARA LA INCORPORACIÓN DE LA URNG A LA LEGALIDAD	DICIEMBRE 12, 1996	MADRID
ACUERDO SOBRE CRONOGRAMA PARA LA IMPLEMENTACIÓN, CUMPLIMIENTO Y VERIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ	DICIEMBRE 29, 1996	CIUDAD DE GUATEMALA

Algunas de estas disposiciones fueron percibidas en el inicio como limitaciones u obstáculos potenciales para una búsqueda efectiva de la verdad, en particular la incapacidad de atribuir responsabilidades individuales. Es probable que en el contexto de 1996 tal limitación fuera evaluada teniendo consideración la experiencia de la comisión de la verdad de El

Salvador, la cual había nombrado directamente a las personas que había encontrado responsables de las peores atrocidades. Igualmente la noción, aunque vaga, de que el informe no tendría efectos judiciales creó la impresión de que la CEH mantendría la situación de impunidad.

Como la comisión no tenía poderes para emitir citaciones judiciales, fue bastante difícil para ella, si no imposible, entrevistar a posibles informantes renuentes, como, por ejemplo, presuntos victimarios, autoridades militares o testigos de crímenes. Aunque el acuerdo señaló que la comisión “recibirá antecedentes e información de (...) instituciones”, no proporcionó a la CEH poderes de obligatorio cumplimiento para solicitar documentos oficiales. Sin embargo, para ser justos, cabe decir que las comisiones previas en América Latina habían operado bajo las mismas restricciones.

Una limitación adicional percibida fue el poco tiempo que se le otorgó a la CEH para que realizara su trabajo: seis meses, que podían extenderse a un año. De nuevo, cuando se compara con los procesos de búsqueda de la verdad latinoamericanos que la precedieron (los cuales eran los únicos ejemplos en ese momento), seis meses podrían percibirse como razonables; la comisión salvadoreña había tenido también un mandato de seis meses y, a la larga, terminó su trabajo en menos de un año.

Cuando se compara con experiencias posteriores, el mandato de la CEH se ve, en efecto, limitado, y las dudas de los activistas de la sociedad civil resultan entendibles. En el momento, las comisiones de la verdad eran aún organizaciones en gran medida experimentales y los diseñadores pueden haber pensado que estaban aplicando el mismo parámetro de experiencias previas o simultáneas. Pero las razones detrás de las reservas no eran técnicas sino políticas: los acuerdos eran el trabajo de las partes, quienes no habían realizado unas consultas más amplias. En el caso de la CEH, esto se hizo más evidente por el hecho de que el mandato no requeriría un debate o una promulgación adicional por parte del parlamento o de otro ente gubernamental; por lo tanto, la CEH no tenía ni un decreto ejecutivo ni una ley que cimentara su mandato (sin embargo, fue necesaria una acción adicional en los niveles ejecutivo y legislativo para establecer inmunidades y privilegios para los comisionados durante su operación). En tal situación, la decisión de parte de la sociedad civil y de las víctimas para participar en el proceso de la CEH habría requerido una apuesta sustentada por una voluntad muy fuerte.

Teniendo esto en cuenta, la elección de los comisionados fue afortunada. El presidente había sido un experto de la ONU en Guatemala, contaba con el respeto de los defensores de la sociedad civil y con un amplio conocimiento sobre los abusos cometidos en el conflicto; su elección de los dos comisionados guatemaltecos fue percibida como correcta. En un contexto en el cual cualquier movimiento por parte de los comisionados hubiera afectado la percepción del público, el compromiso mutuo entre la CEH y la sociedad civil fue constructivo, empezando con una política de puertas abiertas que garantizaba a los promotores de una comisión el acceso a la CEH para aplicar presión, pero que aseguraba que esta siguiera cauces institucionales.

Otro desarrollo positivo fue la independencia otorgada a los comisionados para que interpretaran su mandato sin favores o prejuicios. Ya que el mandato estaba completamente contenido en un acuerdo de paz breve, que carecía del detalle que podrían alcanzar los futuros proyectos de ley de la comisión de la verdad, este ofreció un amplio espacio para la interpretación, la cual requería del juicio solvente de los comisionados.

Los comisionados determinaron que se les estaba solicitando “no que esclarecieran la confrontación armada sino las violaciones de derechos humanos y los actos de violencia conectados con ellos,” afirmando de este modo que el foco eran los abusos cometidos antes que en la justicia del conflicto, otro foco potencial. Los comisionados también establecieron que era su función recomendar reparaciones para las víctimas, aunque este punto no había sido formulado por completo en el mandato. Para ello, los comisionados mencionaron que la CAHR ya había declarado que la entidad a cargo de las reparaciones “tomaría en cuenta las recomendaciones de la Comisión sobre esclarecimiento histórico al respecto”<sup>9</sup>.

Los comisionados reconocieron debidamente que había limitaciones en la prohibición del mandato para atribuir responsabilidades individuales por las violaciones de derechos humanos y los actos de violencia, y la carencia de objetivos o efectos judiciales para los hallazgos de la CEH. La primera limitación llevó a los comisionados a centrarse en las responsabilidades institucionales y del Estado, cuya abrumadora responsabilidad fue establecida en el informe final. Tal cambio de enfoque no fue necesariamente un reconocimiento de debilidad, ya que los hallazgos aún podrían tener impactos políticos y morales fuertes. Al abordar los efectos judiciales de la CEH, los comisionados dejaron en claro que un ciudadano o una institución oficial no podían ser privados del derecho de usar los hallazgos de la comisión para buscar o administrar justicia. Después de todo, el mandato podía ser interpretado razonablemente como vinculado a una circunstancia obvia: la comisión no era un ente judicial; y, además, no determinaba cómo se llevaría a cabo la disociación entre verdad y justicia. Para la comisión:

Nada impide que una institución estatal, en particular aquella responsable de la administración de justicia, utilice los elementos contenidos en el informe. El mismo razonamiento se aplica a los ciudadanos que fueron víctimas o familiares de las víctimas, quienes conservan los derechos que tengan, en cuanto tales, a llevar al fuero legal los casos discutidos en el informe<sup>10</sup>.

## Operaciones

Las operaciones de la CEH recibieron un sustancial soporte logístico, técnico y financiero tanto de la ONU como de la comunidad internacional. El compromiso internacional con el proceso de búsqueda de la verdad de Guatemala se reflejó en la composición del personal de la comisión, que incluyó tanto personas nacionales como internacionales.

Los comisionados tomaron una decisión crucial al inicio solicitando “apoyo de las Naciones Unidas en la búsqueda del mejor mecanismo para diseñar y organizar la estructura de soporte de la Comisión”<sup>11</sup>. En respuesta, en mayo de 1997 la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) asumió la responsabilidad de “organizar y gestionar las operaciones de la oficina de soporte, al igual que de gestionar los fondos de la comisión”<sup>12</sup>. En un mes, la oficina de soporte (en esencia, el personal de la comisión) estaba organizada para facilitar el trabajo de la CEH “con un equipo de colaboradores, quienes cumplieron las decisiones de los comisionados... y condujeron todo tipo de actividades con transparencia, de forma que los comisionados tuvieran acceso constante a la información necesaria para tomar decisiones”<sup>13</sup>.

Otra decisión clave fue establecer que la estructura integral de la oficina de soporte “funcionaría de una forma descentralizada, con una red de oficinas que asumiría una cobertura nacional, especialmente en las regiones que habían sido más afectadas históricamente por el conflicto armado”<sup>14</sup>. El proyecto operó con “26 diferentes partes estructurales; dotadas de personal que trabajó en 14 oficinas a lo largo de todo el país; (y) visitó a cerca de 2000 villas, entrando en contacto con más de 20,000 ciudadanos”<sup>15</sup>. Durante este período de gran cobertura de campo, la oficina de soporte reclutó a 273 personas<sup>16</sup> de 32 naciones, con personal internacional trabajando junto con el personal guatemalteco. La comisión también recibió a expertos de las Naciones Unidas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia, y UNOPS. MINUGUA proporcionó apoyo logístico<sup>17</sup>. La CEH se convirtió en la mayor comisión de la verdad jamás constituida y sobrepasó en escala y participación internacional a todas las anteriores comisiones latinoamericanas.

A lo largo de las operaciones, y especialmente al inicio, la CEH experimentó una inseguridad financiera considerable. Para poder pagar por las operaciones, los comisionados apelaron al gobierno guatemalteco y a la comunidad internacional, siendo esta última la que contribuyó con más de 90 por ciento de los fondos. El compromiso financiero de la comunidad internacional fue sustancial, al igual que la asignación de recursos internacionales para su desarrollo. La CEH tuvo un presupuesto final de USD \$9'796.167<sup>18</sup>.

### Informe final

La CEH presentó su informe final el 25 de febrero de 1999, luego de dos extensiones de seis meses. Que se le otorgaran dos extensiones, cuando sólo una estaba permitida dentro de la mandato, es prueba de que la CEH había ganado suficiente apoyo político para proteger y facilitar las operaciones.

El informe ha sido ampliamente reconocido como una gran contribución en el establecimiento de los abusos a los derechos humanos en Guatemala. Según William Stanley y David Holiday:

“Las conclusiones (...) cayeron en el panorama político guatemalteco como una bomba. Los hallazgos básicos de la comisión —que los militares fueron responsables de 93 por ciento del total de las violaciones de derechos humanos y de otros actos de violencia que se documentaron— no eran inesperados. Pero los cargos de genocidio y racismo practicados por las fuerzas armadas en su despiadada campaña contra la guerrilla a inicios de los ochenta fueron una sorpresa teniendo en cuenta que el informe provenía de un esfuerzo patrocinado por la ONU...<sup>19</sup>.

El informe fue resultado de un proceso de investigación complejo. Entre las actividades más importantes conducidas durante la fase de investigación se encontró la recolección de testimonios de las víctimas y la documentación del caso, la investigación de casos, investigaciones socio-históricas y los informes contextuales, entrevistas de testigos clave y la búsqueda de documentos y casos ilustrativos<sup>20</sup>.

En el curso de la operación, la CEH registró testimonios de más de 42.000 hombres, mujeres y niños que fueron víctimas de atrocidades. La comisión usó métodos estadísticos para estimar que aproximadamente 200.000 personas fueron víctimas de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.

El informe final describió y analizó las violaciones cometidas por todos los grupos armados. Igualmente, examinó los crímenes del Estado, los cuales incluyeron desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias, violaciones, uso de escuadrones de la muerte, denegación de justicia y reclutamientos forzados y discriminatorios<sup>21</sup>. Concluyó que los “agentes del Estado de Guatemala... cometieron actos de genocidio contra grupos de personas del pueblo maya que viven en las cuatro regiones analizadas”<sup>22</sup>.

La prohibición sobre la atribución de responsabilidad individual por los crímenes llevó a los comisionados a que pusieran un énfasis particular en las responsabilidades institucionales, una decisión que se reveló útil para el esclarecimiento histórico y el derecho a la verdad de las víctimas. En la conclusión 105 del informe final, la CEH declara:

“La mayor parte de las violaciones de los derechos humanos se produjo con conocimiento o por orden de las más altas autoridades del Estado. Evidencias de diversa procedencia (declaraciones de antiguos miembros de las Fuerzas Armadas, documentación desclasificada, datos de varias organizaciones, testimonios de personalidades guatemaltecas) concuerdan en que los servicios de Inteligencia del Ejército, especialmente la G-2 y el Estado Mayor Presidencial,

obtenían información sobre toda clase de personas y organizaciones civiles, evaluaban el comportamiento de éstas en sus respectivos campos de actividad, elaboraban las listas de los que debían ser reprimidos por su carácter supuestamente subversivo y procedían, según los casos, a su captura, interrogatorio, tortura, desaparición forzada, o a su ejecución”<sup>23</sup>.

Entre los logros de la comisión se encuentra la estimación de la amplitud y la profundidad de la violencia, la demostración del volumen cuantitativo y la naturaleza legal de los crímenes, la explicación de las causas principales del conflicto y el establecimiento de la alta responsabilidad institucional del Estado.

La CEH también hizo importantes recomendaciones en relación con la preservación de la memoria de las víctimas, la compensación a las víctimas, medidas para fomentar el respeto mutuo y proteger los derechos humanos, el fortalecimiento de los procesos democráticos, el afianzamiento de paz y armonía nacionales, al igual que medidas para establecer un mecanismo de seguimiento para sus recomendaciones.

Aunque no todas las recomendaciones han sido implementadas a satisfacción, la CEH ha ayudado en el avance del reconocimiento de los antiguos crímenes y abusos y del sufrimiento de las víctimas. No fue un logro pequeño que la CEH convenciera a miles de víctimas de que se presentaran con su información. Aunque este proceso se había iniciado con el proyecto REMHI<sup>24</sup>, la CEH sobrepasó esta experiencia desarrollando un trabajo de búsqueda de la verdad en diferentes regiones, entre varios grupos de víctimas y a través de redes no vinculadas directamente con la Iglesia Católica.

El programa de reparaciones para las víctimas fue establecido en 2003, cuatro años después de la presentación del informe final. Se han realizado algunas acciones judiciales en conexión con el trabajo de la comisión, como en el caso del juicio contra Ríos Montt. Según Aryeh Neier:

“Uno de los momentos cruciales en la lucha para hacer que Ríos Montt respondiera fue la publicación del informe de nueve volúmenes de la [Comisión] en febrero de 1999 . . . [la cual] documentó varios de los abusos cometidos durante la presidencia de Ríos Montt, que incluyeron miles de casos de asesinato, violaciones y tortura”<sup>25</sup>.

## Conclusiones

La CEH hizo contribuciones valiosas para restaurar la verdad y la memoria en Guatemala a pesar de las serias restricciones que tuvo. Algunas de sus debilidades iniciales resultaron ser potenciales fortalezas, como la flexibilidad de su mandato, que permitió a los comisionados interpretarlo y tomar deci-

siones basándose en el mejor interés de las víctimas. Sin embargo, incluso dichas fortalezas potenciales dependían de algunos elementos básicos como la composición de la comisión misma, el apoyo nacional e internacional, y las expectativas sobre el proceso de paz en general y el ejercicio de la búsqueda de la verdad en particular.

Una evaluación de las características y las decisiones clave de la CEH debería incluir la independencia de los comisionados, y su habilidad y apertura para llegar a varios sectores de la sociedad, como a las víctimas que tenían interés directo en el proceso de búsqueda de la verdad y a quienes pudieran contribuir a los procesos de divulgación e investigación, tales como los grupos de la sociedad civil y académicos.

La sistematización de la UNOPS enfatiza que:

“La apertura de los comisionados, su independencia frente a las partes del conflicto y su voluntad de conducir operaciones con el más alto nivel de transparencia permitido por el mandato, culminaron en la presentación pública del informe final en el Teatro Nacional, al frente de miles de ciudadanos y representantes del gobierno y de URNG. El coordinador de la CEH presentó las conclusiones y las recomendaciones claves del informe. Estas fueron entregadas a ambas partes del conflicto apenas unas horas antes de la presentación, mientras que el cuerpo del informe les fue entregado por primera vez durante el acto público. El hecho de que las conclusiones y recomendaciones principales del informe se anunciaran públicamente en la presentación fue un hecho reconocido por la sociedad guatemalteca no únicamente como una demostración de transparencia sino también de respeto para las 200.000 víctimas del conflicto armado”<sup>26</sup>.

La independencia y la credibilidad de los comisionados —al igual que su habilidad para ganar la confianza de los grupos de víctimas y el soporte técnico de UNOPS— permitieron a la CEH superar las limitaciones de su mandato. Un buen juicio y una sensata flexibilidad permitieron que la comisión pudiera tomar decisiones importantes desde el principio, como interpretar las restricciones sobre la atribución de responsabilidades de forma individual en términos positivos como una obligación, o como una oportunidad, de enfocarse en las responsabilidades institucionales.

La decisión de enfocarse en la participación institucional en crímenes graves también dio particular fuerza a las recomendaciones de reforma institucional. La comisión fue capaz de mostrar que la injusticia y la debilidad históricas profundamente instauradas en las instituciones nacionales fueron causas poderosas subyacentes al conflicto, a la vulnerabilidad de la población objetivo y a la consiguiente y duradera impunidad.

Por último, entre las características más importantes del éxito de la CEH estuvo la capacidad de superar la profunda desconfianza inicial de los grupos de víctimas. La CEH pudo construir relaciones que le permitieron realizar un proceso exitoso de toma de testimonios; los documentos de la UNOPS sobre la sistematización del CEH señalan que:

“A pesar de los temores, el número de personas que rindieron testimonio se incrementó de forma constante durante esta fase del trabajo. En su momento, la intensidad del trabajo en el campo superó completamente las expectativas y la capacidad de la comisión; muchas personas se sintieron inspiradas a rendir testimonio luego de que muchas otras en su comunidad lo hicieran. En muchos casos la gente que testificó identificó otras víctimas de los mismos incidentes o de otros eventos que habían vivido en las mismas comunidades o en otras partes. Los investigadores pudieron hacer seguimiento a estos casos con las visitas a los nuevos testigos y a las víctimas, en algunos casos siendo acompañados por quienes ya habían testificado”<sup>27</sup>.

El documento de la UNOPS afirma que la coordinación con las organizaciones sociales locales le dio credibilidad a la comisión. “Una actividad que generó una retroalimentación positiva —según el documento— fue el foro realizado con organizaciones de la sociedad civil en mayo de 1998. El foro se mantuvo para recibir sugerencias por parte de la sociedad civil en relación con la formulación de las recomendaciones de la CEH”<sup>28</sup>. Uno de los entrevistados, Juan Tipa, reportó que la comisionada Lux de Cotí se reunió con las organizaciones para solicitar su colaboración<sup>29</sup>.

A este respecto, tal vez es afortunado el hecho de que la CEH haya empezado su trabajo bajo la percepción de que era débil, lo cual redujo las expectativas de las partes interesadas al inicio. Para los defensores de la sociedad civil, familiarizados con la lucha por los derechos humanos realizada bajo circunstancias difíciles, todo paso positivo adquirió un fuerte valor; la accesibilidad de los comisionados y sus señales de independencia convencieron a los líderes de la sociedad civil de que era razonable apoyar las actividades de la CEH.

La experiencia de la CEH muestra que en el contexto de un marco de construcción de la paz grande y complejo, las limitaciones y las debilidades al inicio de una comisión de la verdad pueden ser superadas durante el período de organización y en el trabajo en el campo. En Guatemala, las fortalezas profesionales e individuales apropiadas de los comisionados, y una atención y una preocupación internacionales intensas evitaron que el proceso de búsqueda de la verdad se descarriara o se transformara en algo superficial. Al mismo tiempo, la franqueza de la comisión permitió que los líderes de la sociedad civil superaran su desconfianza inicial y que tomaran la decisión política de apoyar el proceso.

---

1. Comisión de Esclarecimiento Histórico, Guatemala. *Memoria del silencio*, [http://shr.aaas.org/projects/human\\_rights/guatemala/ceh/mos\\_en.pdf](http://shr.aaas.org/projects/human_rights/guatemala/ceh/mos_en.pdf)

2. International Crisis Group, “Justice on Trial in Guatemala. The Ríos Montt Case,” *Latin America Report 50* (septiembre de 2013), 23.

3. Marcie Mersky, “Human Rights in Negotiating Peace Agreements: Guatemala,” trabajo presentado en la reunión “Peace Agreements: The Role of Human Rights in Negotiations” organizada por el International Council on Human Rights Policy, Belfast, 7 y 8 de marzo de 2005, 2–3.

4. William Stanley y David Holiday, “Broad Participation, Diffuse Responsibility: Peace Implementation in Guatemala,” en Stephen John Stedman, Donald Rothchild y Elizabeth M. Cousens, editors, *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements* (AU: Lynne Rienner Publishers, 2002), 3.

5. Stanley y Holiday, “Broad Participation,” 10.

6. Mersky, “Human Rights in Negotiating Peace Agreements: Guatemala,” 4–5.

7. 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 sufrimientos a la población guatemalteca, 1994.

8. Tomuschat se encontró en numerosas ocasiones con las partes y con un amplio espectro de representantes de la sociedad civil entre el 19 y el 21 de febrero de 1997. Como resultado de dichos encuentros y la concurrencia de todas las partes al conflicto, Cotí y Balsells fueron nombrados comisionados en febrero 22 de 1997. Balsells fue seleccionado de una lista de personas nombradas por rectores universitarios.

9. UNOPS, *The Operations of the Commission for Historical Clarification in Guatemala. Systematization of CEH Office of Support Experiences, Appendix I. Commission for Historical Clarification: Mandate and Investigative Procedures*. Reproducido del informe final de la CEH, 105.

10. *Ibíd.*, 106.

11. *Ibíd.*, 25.

12. *Ibíd.*

13. *Ibíd.*

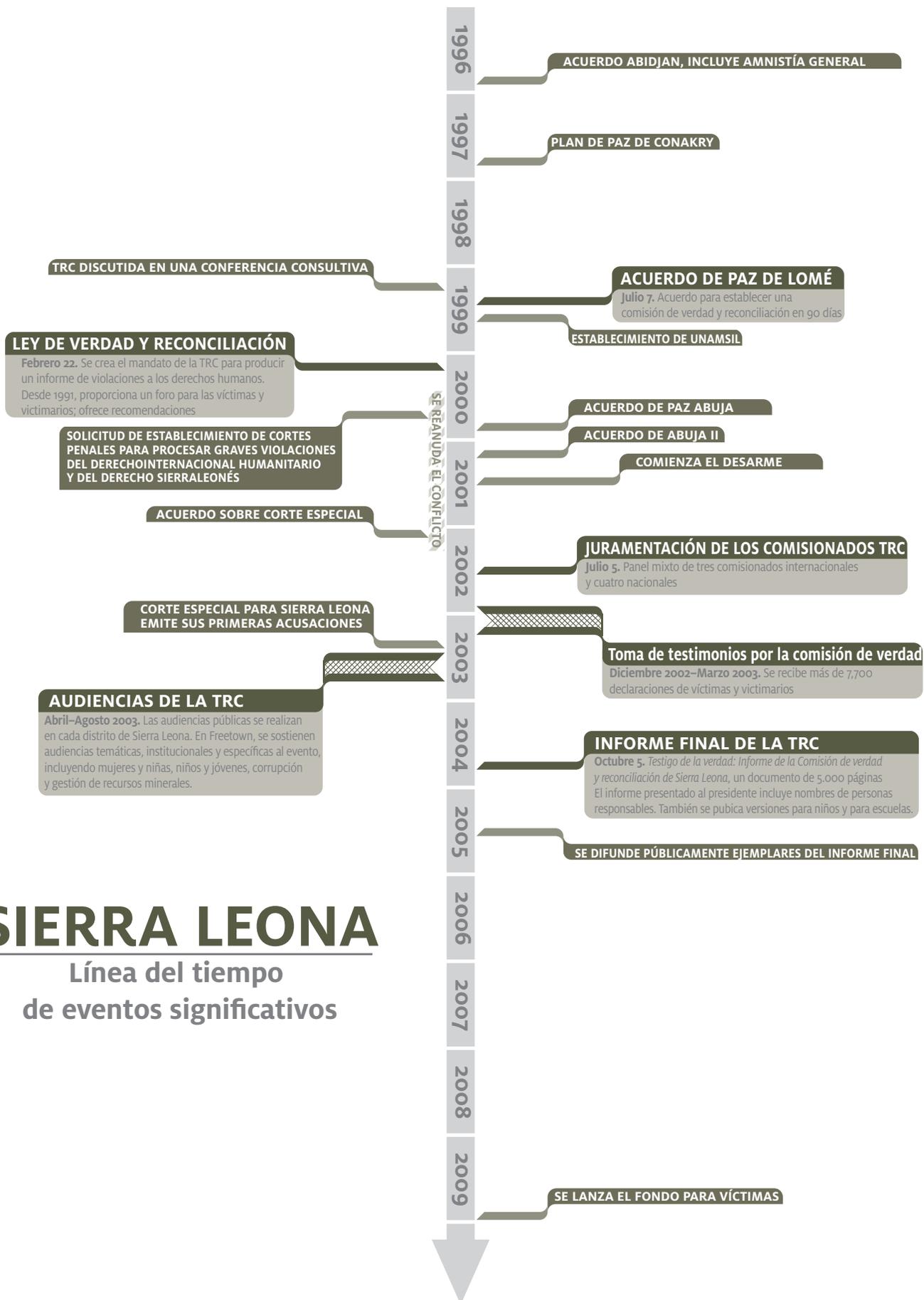
14. *Ibíd.*, 27.

15. *Ibíd.*, v–vi

16. *Ibíd.*, ii.
17. *Ibíd.*, 25 y 98–99.
18. *Ibíd.*, 98.
19. Stanley y Holiday, “Broad Participation,” 45.
20. UNOPS, *The Operations of the Commission for Historical Clarification in Guatemala*, 46–56.
21. Comisión de Esclarecimiento Histórico, *Guatemala. Memoria del silencio*, 34–37.
22. *Ibíd.*, 41.
23. *Ibíd.*, 38.
24. William D. Stanley, “Business as Usual? Justice and Policing Reform in Postwar Guatemala,” en Charles Call. (ed.) *Constructing Justice and Security After War* (Washington, DC: USIP, 2007), 125–26.
25. Aryeh Neier, “Guatemala: Will Justice Be Done?” *New York Review of Books* 60, no. 11 (June, 20, 2013), [www.nybooks.com/articles/archives/2013/jun/20/guatemala-will-justice-be-done/](http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/jun/20/guatemala-will-justice-be-done/)
26. UNOPS, *The Operations of the Commission for Historical Clarification in Guatemala*, 41.
27. *Ibíd.*, 50.
28. *Ibíd.*, 16–17.
29. *Ibíd.*, 16.

# SIERRA LEONA

## Línea del tiempo de eventos significativos



## 4. ESTUDIO DE CASO: SIERRA LEONA

Por Elena Naughton

### Introducción

Entre 1991 y 2002, Sierra Leona experimentó un conflicto armado interno entre el gobierno y facciones insurgentes que operaban en el país. En julio de 1999, la principal fuerza rebelde, el Frente Armado Revolucionario (RUF), dirigido por Foday Sankoh, y el gobierno del presidente Ahmad Tejan Kabbah firmaron un acuerdo de paz en Lomé, Togo<sup>1</sup>.

El Acuerdo de Paz de Lomé (LPA) otorgó una amnistía general a todos los combatientes e hizo un llamado al establecimiento de la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR), que recibiría testimonios de todas las partes y perspectivas: combatientes y no combatientes, víctimas y victimarios. La legislación estableció que la CVR sería aprobada siete meses después, en febrero de 2000<sup>2</sup>.

Poco después colapsaron los elementos del acuerdo de paz que establecían un reparto del poder y el país sufrió un brote serio de violencia en mayo de 2000, al final del cual una intervención armada internacional arrestó a Sankoh y a otros miembros del RUF.

Se tuvo que renegociar los términos del cese al fuego y se necesitó ratificar el LPA mediante dos protocolos subsiguientes firmados en Abuja (el primero, el 10 de noviembre de 2000, y el segundo, el 2 de mayo de 2001) antes de que se pudiera lograr un desarme significativo<sup>3</sup>. A pesar de dichos eventos, los términos del LPA relacionados con la CVR no fueron alterados.

En esta etapa, el gobierno y la comunidad internacional acordaron el establecimiento no sólo de la CVR sino también de la Corte Especial para Sierra Leona (SCSL, por sus siglas en inglés), de composición mixta, en la que serían procesados quienes tuvieran “la mayor responsabilidad por graves violaciones al Derecho Internacional Humanitario y al derecho de Sierra Leona”<sup>4</sup>.

¿Cómo pudo la idea de la búsqueda de verdad sobrevivir, en primer lugar, a un retroceso severo en el proceso de paz y, posteriormente, a un ambiente posconflicto recién reconfigurado que incluía un proceso de justicia penal paralelo en la SCSL?

Este ensayo explora las dinámicas de cambio del apoyo internacional a la búsqueda de verdad en Sierra Leona en momentos clave del proceso. El trabajo se enfocó en:

- *La visión de la búsqueda de la verdad en el acuerdo de paz:* Se examina los diálogos de paz de Lomé y el compromiso

original con la búsqueda de verdad que se articuló ahí; se discute sobre cómo el parlamento refinó dicho compromiso cuando aprobó el mandato estatutario de la CVR en una ley tan solo siete meses después, y cómo el mandato de la CVR afectó los trabajos posteriores de la comisión.

- *Respuesta a la crisis:* Se resume los pasos tomados por la comunidad internacional para mantener el compromiso con la búsqueda de la verdad tras serias violaciones al cese al fuego y después de que los elementos de reparto del poder del acuerdo de paz colapsaran. Los desafíos enfrentados por la CVR: Se discute algunos de los desafíos a la búsqueda de verdad que aparecieron durante la vigencia de la CVR: fondos insuficientes, supuesta mala administración y problemas al reclutar personal, y acusaciones de interferencia del gobierno en la selección de los comisionados y en la publicación del informe final.

### Acopio de apoyo a derechos humanos y a la CVR

El conflicto civil empezó en Sierra Leona en marzo de 1991; sin embargo, no fue sino hasta febrero de 1995 cuando el secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, designó un enviado especial, Berhanu Dinka, de Etiopía, para que negociara un arreglo pacífico del conflicto en respuesta a una solicitud del presidente de Sierra Leona<sup>5</sup>. En julio de 1998, el Consejo de Seguridad de la ONU estableció la Misión de Observación de la ONU en Sierra Leona (UNOMSIL) bajo la dirección del enviado especial<sup>6</sup>. Esta misión finalizó el 22 de octubre de 1999, cuando el Consejo de Seguridad autorizó una mayor operación de mantenimiento de la paz —la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) — para ayudar a la implementación del LPA<sup>7</sup>.

Las negociaciones de paz de Lomé se iniciaron el 25 de mayo de 1999 bajo el auspicio del presidente de Togo, Gnassingbé Eyadéma, en aquel momento presidente de la Comunidad Económica de Estados Africanos Occidentales (ECOWAS, por sus siglas en inglés)<sup>8</sup>. El LPA fue redactado con aportes de una diversidad de actores internacionales y locales. El gobierno y las fuerzas rebeldes participaron en las discusiones, junto con un grupo de observadores de ECOWAS, la Mancomunidad de Naciones, la Organización de Estados Africanos, las Naciones Unidas, y los gobiernos de Libia, Reino Unido y los Estados Unidos. También participaron líderes de las comunidades nacional e internacional de derechos humanos<sup>9</sup>.

Dadas las dinámicas del conflicto y la situación política en el momento, un consenso claro en favor de las amnistías parece haber prevalecido durante las conversaciones<sup>10</sup>. Dos acuerdos anteriores de cese al fuego contenían amnistías: el acuerdo Abidjan, firmado en noviembre 30 de 1996, y el plan de paz Conakry, emitido el 23 de octubre de 1997<sup>11</sup>.

Para contrarrestar la tendencia, la comunidad de derechos humanos había estado promoviendo durante algún tiempo la rendición de cuentas y la aplicación de los derechos humanos en Sierra Leona<sup>12</sup>. El 23 de diciembre de 1996, el gobierno estableció la Comisión Nacional de Democracia y Derechos Humanos (NCDHR, por sus siglas en inglés) para promover la construcción de la democracia y el respeto a los derechos humanos<sup>13</sup>. Ésta recibió 1.6 millones de dólares en fondos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para un “Programa de Concienciación Nacional” de tres años que buscaba promover la paz, la reconciliación, el respeto a los derechos humanos y el “apoyo a las políticas gubernamentales para encontrar un final a la guerra”<sup>14</sup>.

En junio de 1998, Carol Bellamy, directora de UNICEF; Sergio Vieira de Mello, director de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios; y Mary Robinson, en aquel momento alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, emitieron una declaración conjunta que describía los actos de los rebeldes como “monstruosas violaciones de los derechos humanos... y graves violaciones del derecho internacional humanitario”<sup>15</sup>.

Enfrentados a nuevas propuestas de amnistía general en Lomé, una coalición de grupos locales e internacionales de derechos humanos avanzó en la idea de una comisión de verdad y reconciliación en febrero de 1999<sup>16</sup>. La propuesta planteaba un enfoque que incluiría una comisión de la verdad en la cual los victimarios podrían decir la “verdad”, los sobrevivientes recibirían ayuda y los “peores victimarios” serían referidos para “procesos judiciales”<sup>17</sup>.

Nuevamente, en abril de 1999, un mes antes de Lomé, los grupos de la sociedad civil llamaron a la creación de una comisión de la verdad en una Conferencia Consultiva Nacional sobre el proceso de paz realizado en Freetown bajo el auspicio de la NCDHR. En el transcurso de tres días, las partes interesadas plantearon cuestiones relativas a los derechos humanos y la incompatibilidad entre las amnistías generales y los estándares de derechos humanos internacionales, mientras trataban de producir un marco político viable<sup>18</sup>.

TESTIMONIOS REGISTRADOS  
**7.706**

TOTAL DE VIOLACIONES REPORTADAS A LA COMISIÓN  
**40.242**

CATEGORÍAS ESPECÍFICAS DE VIOLACIONES  
**MÁS DE DIECISÉIS**

FOSAS COMUNES Y OTROS SITIOS ENCONTRADOS  
**113**

LAS AUDIENCIAS DURARON  
**CINCO MESES**

LOS PROCEDIMIENTOS FUERON TRANSMITIDOS EN VIVO  
**RADIO**

AUDIENCIAS REALIZADAS EN  
**CADA DISTRITO**

TESTIMONIOS RECIBIDOS POR  
**MILES DE HORAS**

TESTIMONIOS APORTADOS POR  
**MÁS DE 450 TESTIGOS**

cuantos meses después de la Conferencia Consultiva Nacional y mientras los diálogos de paz estaban en proceso, Robinson llamó de nuevo la atención en Freetown acerca de la crisis continua de derechos humanos y apoyó públicamente la idea de una comisión de la verdad como un mecanismo para avanzar en derechos humanos<sup>19</sup>. El 24 de junio de 1999, Robinson, junto con Kabbah Francis Okelo, representante especial del Secretario General de la ONU para Sierra Leona; el presidente de una coalición de organizaciones no gubernamentales; y el director de la fuerza de mantenimiento de la paz, adoptaron un “manifiesto de los derechos humanos” que comprometió a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) “a proporcionar una asistencia técnica apropiada para el establecimiento de la comisión”<sup>20</sup>.

Cuando fue concluido el LPA, en julio, “los temas humanitarios, de derechos humanos y socioeconómicos” obtuvieron una sección específica del acuerdo de paz, y las disposiciones

---

*¿Cómo pudo la idea de la búsqueda de verdad sobrevivir, en primer lugar, a un retroceso severo en el proceso de paz y, posteriormente, a un ambiente posconflicto recién reconfigurado que incluía un proceso de justicia penal paralelo en la SCSL?*

---

Algunos de los más relevantes gestores de políticas apoyaron a la CVR de forma pública y, así, la mantuvieron en la agenda pública durante las conversaciones. En junio de 1999, unos

relacionadas con la CVR fueron puestas sobre la mesa<sup>21</sup>. Dichas disposiciones no se agruparon con los “temas políticos”<sup>22</sup> tales como perdones, amnistías, elecciones y una revisión de la

constitución, sino que fueron un mecanismo para defender, promover y proteger los derechos humanos de todo sierraleonés, al igual que el cumplimiento del derecho humanitario<sup>23</sup>.

Aunque el LPA incluía y ampliaba la amnistía general proporcionada por un acuerdo anterior en Abidjan, ahora también adoptaba un compromiso con la búsqueda de la verdad, algo que no se había tenido en cuenta en los acuerdos anteriores.

### **La visión de la búsqueda de la verdad en Lomé y el desarrollo de un mandato formal de la CVR**

El LPA fue un acuerdo político diseñado para efectuar cambios en las estructuras de poder, incluyendo lo relativo al control y la gestión de recursos estratégicos valiosos. Tratándose de un solo documento en vez de una serie de ellos, el LPA fue integral en su alcance:

- Determinó el fin inmediato de las hostilidades y estableció mecanismos para monitorear el cese al fuego, avanzando con el desarme, la desmovilización, la reintegración de combatientes, la reestructuración de las fuerzas armadas, y el retiro de los mercenarios.
- Otorgó un “indulto absoluto” al cabo Foday Sankoh y una amnistía general a “todos los combatientes y colaboradores respecto a cualquier acción que hubiesen realizado en la búsqueda de sus objetivos hasta el momento de la firma de este acuerdo<sup>24</sup>. En la firma, la ONU se rehusó a reconocer las amnistías señalando que “el perdón y la amnistía no son aplicables a los crímenes internacionales de genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y otras graves violaciones del derecho internacional humanitario<sup>25</sup>”.
- Contuvo mecanismos de repartición del poder y buscó abordar reclamos electorales de vieja data. Se instauraría un gobierno de “unidad nacional”; el RUF/SL se transformaría en un partido político e se integraría a un gobierno amplio a través de puestos ministeriales, en el sector público y en el gabinete<sup>26</sup>.
- Se puso en práctica una mixtura de mecanismos de verificación y monitoreo aunque estos fueron básicamente exhortatorios. El gobierno de Togo, la ONU, la Organización de la Unidad Africana (OAU, por sus siglas en inglés), ECOWAS, y la Mancomunidad iban a actuar como “garantes morales” para asegurar que la implementación se realizara “con integridad y en buena fe por ambas partes”. Un consejo de sabios y líderes religiosos iba a resolver las disputas sobre la interpretación de los artículos del acuerdo, mientras que la Corte Suprema tendría el poder final de revisión de las apelaciones<sup>27</sup>.

Respecto a los “temas humanitarios, de derechos humanos y socioeconómicos”, el LPA incluyó mecanismos para abordar el legado de abusos contra los derechos humanos dejado por la guerra y para asegurarse de que los derechos humanos

fueran respetados en el futuro. La CVR y una Comisión Nacional de Derechos Humanos serían establecidas para abordar las acusaciones sobre derechos humanos en el pasado y en el futuro, respectivamente. Se establecería también un fondo especial para las víctimas de guerra; la Comisión Nacional para el Reasentamiento, la Rehabilitación y la Reconstrucción; y otras iniciativas humanitarias que abordarían las necesidades de rehabilitación de las muchas víctimas de los abusos contra los derechos humanos y el desplazamiento<sup>28</sup>.

Sin embargo, las estructuras institucionales que iban a verificar la implementación de estos mecanismos eran débiles. Si bien el LPA requería la creación de algunos comités con responsabilidades sustantivas específicas (por ejemplo, el Comité de Revisión Constitucional y la Comisión Electoral Nacional), este no creaba un mecanismo separado para asegurar que la CVR fuera creada, recibiera fondos y funcionara de forma efectiva. Siendo un ente temporal, la Comisión para la Consolidación de la Paz recibió el encargo de coordinar todas las iniciativas oficiales de paz, incluyendo las relacionadas con la CVR, con una supervisión limitada del presidente<sup>29</sup>. La CCP tuvo un mandato corto; su misión terminaría con unas elecciones generales en 2002<sup>30</sup>. Los plazos para la CVR también resultaban limitados: existían una ventana de 90 días para el establecimiento de la CVR y de 12 meses para que esta emitiera su reporte final<sup>31</sup>.

Como resultado, la ONU y las diferentes organizaciones internacionales y locales actuaron rápidamente para proporcionar el apoyo técnico necesario para el establecimiento de la CVR. El gobierno de Sierra Leona prometió formal y públicamente su apoyo al proceso de reconciliación el 15 de julio de 1999<sup>32</sup>. El 29 de julio de 1999, el Comité de Derechos Humanos de Sierra Leona (SLHRC, por sus siglas en inglés), un consorcio de organizaciones locales e internacionales comprometidas con la protección y la promoción de los derechos humanos, adoptó un mecanismo para hacer seguimiento a la implementación de las disposiciones de derechos humanos del Acuerdo de Paz de Lomé<sup>33</sup>. En agosto de 1999 se creó el Grupo de Trabajo de la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVRWG, por sus siglas en inglés) para asegurar que la visión de la sociedad civil sobre la búsqueda de la verdad estaría representada en el proceso<sup>34</sup>.

Se empezó a hacer esfuerzos con miras a redactar la legislación necesaria para habilitar la comisión de la verdad. La OACNUDH realizó consultas con la sociedad civil, el gobierno y los grupos rebeldes sobre un borrador del estatuto entre julio y diciembre de 1999<sup>35</sup>. El 29 de diciembre de 1999, (UNAMISIL, por sus siglas en inglés) proporcionó un borrador del estatuto al gobierno sierraleonés “en el entendido de que representaba una ayuda técnica y no impedía el derecho soberano de Sierra Leona a determinar la naturaleza exacta de la ley a ser adoptada<sup>36</sup>. El gobierno aceptó el borrador propuesto con unos cuantos cambios<sup>37</sup>.

El parlamento de Sierra Leona promulgó la Ley de Verdad y Reconciliación (en adelante, la Ley) el 22 de febrero de 2000, tan solo siete meses después de que se firmara el LPA, a pesar del deterioro de las condiciones de seguridad<sup>38</sup>. El tiempo de respuesta relativamente rápido del mandato estatutario de la CVR proporcionó en última instancia un enorme impulso a los esfuerzos de búsqueda de la verdad; una vez que el conflicto terminó finalmente y el desarme recomenzó, en mayo de 2001, los hacedores de políticas tenían el mandato legal en las manos.

### *Objetivos articulados por la CVR en el acuerdo de paz*

Los firmantes del LPA articularon amplios objetivos para la CVR vislumbrando un ente que pudiera cumplir muchas funciones al mismo tiempo: rendición de cuentas (“abordar la impunidad”), la revelación de la verdad (“un foro para que tanto las víctimas como los perpetradores cuenten su historia”), y la búsqueda de la verdad (“tener una imagen clara del pasado”), todas dirigidas a promover una “reconciliación y sanación genuinas”.

No se dio instrucciones específicas sobre cómo se lograrían dichos objetivos, y no se estableció prioridades claras entre los diferentes objetivos. La responsabilidad de “abordar la impunidad” se enumera primero, pero el LPA no resuelve de forma expresa cómo se podría realizar esa tarea considerando las amnistías generales otorgadas por el LPA. Implícitamente, se mencionó que la impunidad sería abordada por medio de una búsqueda de la verdad haciendo que los autores de crímenes rindieran cuentas públicamente durante los procedimientos.

En consecuencia, los comisionados decidieron nombrar en su reporte final a los individuos y a las facciones responsables de las violaciones y los abusos cometidos durante el conflicto para proporcionar una medida adicional de rendición de cuentas<sup>43</sup>.

La visión del LPA sobre la búsqueda de la verdad estaba expresada en términos morales profundos, pero se mantiene dentro de los límites de lo práctico al no abordar todos los males de la sociedad sierraleonés. La redacción es aspiracional, pero generalmente restringida (“romper el ciclo de la violencia”, “proporcionar un foro”, “facilitar”, “tener una imagen clara del pasado”). Si bien tiene unas metas altas, el documento mismo no promete demasiado.

Posteriormente el parlamento agregó detalles para aclarar el mandato, incluyendo una disposición en la ley CVR que requería la creación de un “registro histórico imparcial”<sup>44</sup>. En un memorando de objetos y razones anexo a la ley, el parlamento señaló el registro histórico como “la principal función de la comisión”, elevando aún más su importancia<sup>45</sup>.

El parlamento había resuelto cualquier ambigüedad en la redacción del acuerdo de paz de una forma que ayudaba a la CVR a entender, y, en última instancia, a completar sus objetivos. Como lo describieron los comisionados, “(l) a conclusión indiscutible es que los componentes históricos de la mandato de la comisión fueron fortalecidos por el parlamento, y esto es de importancia crítica para el cumplimiento de su solemne mandato”<sup>46</sup>.

---

*Los signatarios del Acuerdo de paz de Lomé formularon objetivos amplios para la Comisión de Verdad y Reconciliación, visualizando un ente que pudiera cumplir muchas cosas de manera simultánea: rendición de cuentas, narraciones de la verdad y búsqueda de la verdad.*

---

En el momento en el que se firmó el acuerdo, la ONU presentó una nota de aclaración que excluía ciertos crímenes graves de las disposiciones de la amnistía<sup>39</sup> aunque esto no alteró al otorgamiento de inmunidad. Cuando el parlamento aprobó la Ley, cumplió el acuerdo anterior: aunque le otorgó a la comisión el poder de emitir citaciones judiciales para obligar a participar, no le ofreció ningún mecanismo adicional para manejar la rendición de cuentas penales<sup>40</sup>.

En el informe final, los comisionados mismos fueron bastante críticos del enfoque sobre la impunidad formulado en Lomé y en la Ley, señalando que “la paradoja del acuerdo de Lomé y de la Ley de Verdad y Reconciliación del 2000, que fueron adoptadas para darle efecto a ciertas de sus disposiciones, es que consagra la impunidad y al tiempo busca manejarla”<sup>41</sup>. Así mismo, los comisionados plantearon que “en términos de manejo de la impunidad... el acuerdo de Lomé es deficiente sin dudas”<sup>42</sup>.

Curiosamente, el uso de lenguaje genérico en el acuerdo dejó, a fin de cuentas, un espacio importante para el diálogo político, especialmente después de que se reinició el conflicto, colapsaron los aspectos del acuerdo relativos a repartición del poder y amnistía, y Sankoh fue arrestado. Los términos negociados en Lomé respecto a la centralidad de la búsqueda de la verdad no podían contradecir el enfoque posterior en materia de justicia penal, cuando se estableció la Corte Especial para Sierra Leona.

### *Período de actividad y violaciones a ser examinadas*

El LPA estableció pocos parámetros para las tareas de investigación encomendadas a la CVR. Sin embargo, fijó el año 1991 como el punto de inicio de la investigación, refiriéndose a la erupción del conflicto.

### *Acuerdo de paz de Lomé*

2. En el espíritu de la reconciliación nacional, la Comisión (de verdad y reconciliación) abordará la cuestión de las violaciones a los derechos humanos desde el inicio del conflicto sierraleonés en 1991.

Posteriormente el parlamento incluiría un punto de cierre — la “firma del acuerdo de paz de Lomé” — y otras aclaraciones al período en consideración<sup>47</sup>. La CVR iba a crear “un registro histórico imparcial” que abarcaría no únicamente la “naturaleza y la extensión de las violaciones y abusos” que ocurrieron durante el conflicto sino también “las causas, la naturaleza y la extensión de las violaciones y los abusos” más ampliamente, incluyendo “sus antecedentes”, “el contexto”, si “la planeación, política o autorización deliberada por parte de cualquier gobierno, grupo o individuo” jugó una parte, y “el rol de los factores internos y externos en el conflicto”<sup>48</sup>.

Basándose en el texto de la ley referido a los antecedentes y el contexto de la CVR, los comisionados expandieron su investigación para observar hechos fuera de las fechas específicas fijadas tanto en el LPA como en la ley CVR. Los comisionados concluyeron que no estarían considerando el conflicto “de una forma exacta y fiel si este fuera a empezar mecánicamente con el 23 de marzo de 1991 y a concluir de una forma igualmente mecánica el 7 de julio de 1999”<sup>49</sup>.

El mandato sustantivo de la CVR es abordado por el LPA en términos genéricos: éste usa la frase “violaciones de derechos humanos” en varias ocasiones, sin definir qué tipos de violaciones serían abordadas por la comisión en el contexto de una guerra en la cual habrían ocurrido varios abusos a manos de muchas fuerzas rivales<sup>50</sup>.

Los comisionados dedicaron espacio y tiempo considerables de sus trabajos a interpretar el mandato y dejaron un testimonio útil de sus deliberaciones en el reporte final, el cual examinó el lenguaje del LPA y explicó el concepto de los comisionados en relación con los intersticios y ambigüedades que encontraron tanto en el LPA como en la ley CVR<sup>51</sup>.

Por último, los comisionados interpretaron el mandato mencionando los conceptos generales de derechos humanos y los principios dispuestos en el LPA, y remitiéndose a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la Carta Constituyente Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos. De esta forma sustentaron su decisión de investigar las “violaciones de derechos económicos, sociales y culturales al igual que de derechos civiles y políticos... y al igual que de otras categorías de derechos tales como el derecho al desarrollo y el derecho a la paz”<sup>52</sup>.

Los comisionados también miraron fuera del acuerdo de paz aprovechando las normas y estándares internacionales, al igual

que las prácticas de otros contextos. Al final, encontraron que su mandato no estaba “confinado a la violación de derechos humanos que pudieran constituir crímenes, ya sea bajo la ley nacional o internacional, ni se limitaban a las violaciones cometidas por Estados o gobiernos”<sup>53</sup>.

Los comisionados, entonces, trabajaron para resolver problemas no abordados por medio de una exégesis cuidadosa de su mandato. Aunque se sometieron a lo que se había decidido en Lomé y en la legislación aprobada por el parlamento, ejercieron criterios propios para decidir acerca de varias preguntas abiertas. A la luz de sus deliberaciones, cabe pensar que una mayor especificidad de los textos fundantes habría inhibido su capacidad para actuar de forma independiente en respuesta a los desafíos de una investigación compleja.

### **El compromiso con la búsqueda de la verdad es puesto bajo presión**

En mayo de 2000, poco después de la promulgación de la Ley, ocurrieron serias violaciones al cese al fuego, y los elementos de repartición del poder del acuerdo de paz colapsaron. Una intervención internacional estabilizó la situación de seguridad, y el líder de la RUF, Sankoh, fue arrestado. En este ambiente incierto, el compromiso continuo de las agencias internacionales fue esencial para mantener el impulso y mantener la búsqueda de la verdad en la agenda nacional.

Algunas agencias y grupos específicos dentro de la comunidad internacional, específicamente la ONU, asumieron roles y responsabilidades particulares en algunos momentos. La OACNUDH proporcionó un apoyo consistente a la CVR reportando que “estaba involucrada en cada fase del desarrollo de la comisión”<sup>54</sup>. Algo digno de resaltarse fue el apoyo técnico y operacional que demostró ser importante para tener a la CVR en funcionamiento. Otras agencias también contribuyeron, incluyendo a PNUD y UNAMSIL. Algunas intervenciones fueron directas y específicamente dirigidas a la comisión de verdad; otras fueron indirectas y estuvieron mediadas a través de socios que las implementaron, con la OACNUDH jugando un rol de soporte en su trabajo.

- OACNUDH orquestó la creación de una secretaría interina para la CVR a finales de marzo de 2002. Ese cargo no se encontraba en el mandato de la ley de la CVR, pero se decidió que ayudaría “a facilitar un inicio rápido para la CVR al desarrollar una serie de tareas iniciales”<sup>55</sup>.
- La OACNUDH coordinó una serie de campañas de comunicación y educación al público con donaciones para el Grupo de Derecho Internacional de Derechos Humanos y grupos de sociedad civil locales, el Foro Nacional para los Derechos Humanos, y la Comisión Nacional para la Democracia y los Derechos Humanos, y apoyó el mapeo

del conflicto a través de una agencia de la sociedad civil local, la Campaña por la Buena Gobernanza<sup>56</sup>.

- UNAMSIL estableció oficinas de derechos humanos a lo largo de Sierra Leona, y lanzó y asistió al programa de sensibilización en varias partes del país<sup>57</sup>. También lanzó la página web de la CVR en agosto de 2001<sup>58</sup>. Los programas de sensibilización de la CVR se realizaron en conjunto con la UN; UNAMSIL se alió con el Ministerio de Justicia y el despacho del fiscal general para comunicarse con las comunidades, para familiarizarlas con las metas y procedimientos del CVR. Estos esfuerzos de comunicación incluyeron programas diseñados para miembros de la RUF y las Fuerzas de Defensa Civil (CDF), excombatientes y poblaciones locales<sup>59</sup>.
- Cuando el proceso de selección de los comisionados nacionales se paralizó, la PNUD ayudó a reiniciar el proceso, por recomendación de la OACNUDH, volviendo a anunciar públicamente tales cargos<sup>60</sup>. La campaña de publicidad de los cargos de comisionados no sirvió únicamente para elevar la conciencia pública sobre las credenciales necesarias para ser comisionado, sino que también educó al público en general sobre el rol y la importancia de la CVR.

Si bien estos esfuerzos no siempre fueron exitosos —algunos de ellos fueron criticados en el reporte final—, el nivel de compromiso resultó significativo para el esfuerzo total<sup>61</sup>. Para la ONU, la CVR y su reporte final tuvieron un gran “significado simbólico”, representando un éxito para el esfuerzo de mantenimiento de la paz como un todo<sup>62</sup>. La CVR se vio como un pilar de procesos de paz que debían ser reforzados. Se percibió que los objetivos del mantenimiento de la paz y la búsqueda de la verdad estaban alineados.

## El apoyo a la comisión de la verdad se desvanece

El LPA fue débil en cuanto a mecanismos institucionales y de provisión de fondos, los cuales hubieran podido dar solidez al compromiso financiero con la búsqueda de la verdad. Una sección titulada “Apoyo internacional” enumeró doce naciones que, se dijo, iban a “facilitar y apoyar la conclusión” del acuerdo<sup>63</sup>. Pero esta no menciona cómo sería financiada la CVR. El LPA aumenta las expectativas de los sierraleoneses, pero no ofrece una visión sobre cómo sería conseguido el apoyo a la búsqueda de la verdad.

La sección 12 de la Ley CVR estipula que “las operaciones de la Comisión serán financiadas por un fondo consistente en dinero y otros recursos que sean (a) pagados o puestos a disposición de la Comisión por el gobierno; y (b) obtenidos por la Comisión como regalo o donación de gobiernos foráneos, organizaciones intergubernamentales, fundaciones y organizaciones no gubernamentales.”

En medio de los diálogos de paz, los mayores donantes habían hecho declaraciones de apoyo para promover los derechos humanos y a la comisión. El 8 de julio de 1999, Robinson, en aquel momento Alta Comisionada para los Derechos Humanos, ofreció al presidente Kabbah ayuda para la CVR<sup>64</sup>. El 14 de enero de 2000, Peter Hain, Ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido, anunció que el Reino Unido daría 250.000 libras (400.000 dólares) para apoyar a la CVR de Sierra Leona<sup>65</sup>.

Incluso habiendo la OACNUDH asumido la responsabilidad de los esfuerzos de recaudación de fondos, la CVR enfrentó constantes déficits que forzaron retrasos y el rediseño de algunas actividades de la comisión, reducción del personal y otras dificultades relacionadas con la consecución de elementos básicos<sup>66</sup>. La falta de claridad sobre cómo sería financiada la operación —que data desde los diálogos de paz— también puede haber contribuido a las dificultades en el aseguramiento de los recursos adecuados.

El presupuesto provisional acordado en febrero de 2002 para la CVR había proyectado unas necesidades de financiación por encima de los 9.9 millones de dólares. Pero en últimas la comisión tuvo que arreglárselas con menos de 5 millones de dólares en contribuciones de donantes y del gobierno para realizar unas operaciones a menor escala<sup>67</sup>. Mientras tanto, la SCSL estaba recibiendo hasta 25 millones de dólares al año<sup>68</sup>.

En el último reporte de la CVR, los comisionados mencionaron las múltiples dificultades operacionales que se les presentaron debido a su “presupuesto mínimo”<sup>69</sup>. La planeación del presupuesto se había basado en la “expectativa optimista de que la comunidad internacional proporcionara los fondos para todas las actividades”<sup>70</sup>.

La falta de financiación adecuada y consistente lesionó las operaciones de la CVR en todo nivel. Como resultado, la CVR “realineó (sus requerimientos) para cumplir los prospectos de financiación.”

- La secretaría interina, establecida para ayudar en la fase preparatoria, debió apoyarse en la sociedad civil para realizar trabajos de sensibilización<sup>71</sup>.
- Los desembolsos de los fondos se retrasaron, lo que hizo difícil la planeación<sup>72</sup>.
- Las operaciones fueron obstaculizadas por una variedad de restricciones logísticas; por ejemplo, sólo hubo computadores disponibles en abril de 2003 y el suministro de vehículos era inadecuado, lo que hacía difícil llegar a áreas distantes del país<sup>73</sup>.
- El personal de la CVR se redujo para ahorrar costos<sup>74</sup> y las unidades de la comisión se fusionaron<sup>75</sup>.

Desde el final del conflicto en Sierra Leona, la ONU y la comunidad de donantes internacional han trabajado mucho para mejorar la coordinación y los mecanismos de financiación necesarios para asegurar presupuestos y manejos de fondos más efectivos en situaciones posconflicto. El fondo de mantenimiento de la paz y los fondos de fideicomiso con múltiples socios son solamente dos ejemplos de ello. Más esfuerzos en esta área, especialmente dentro del cuerpo de un acuerdo de paz mismo, pueden mejorar aún más la capacidad de las instituciones transicionales, como las comisiones de la verdad, para cumplir sus mandatos en el futuro<sup>76</sup>.

### Problemas de gestión y de personal

Las restricciones de fondos no fueron el único desafío que tuvo que enfrentar la CVR. La “mala administración interna y los problemas de reclutamiento de personal en la fase preparatoria” aumentaron las dificultades erosionando la confianza entre los potenciales donantes, lo cual exacerbó los problemas que ya existían en el circuito de financiación<sup>77</sup>.

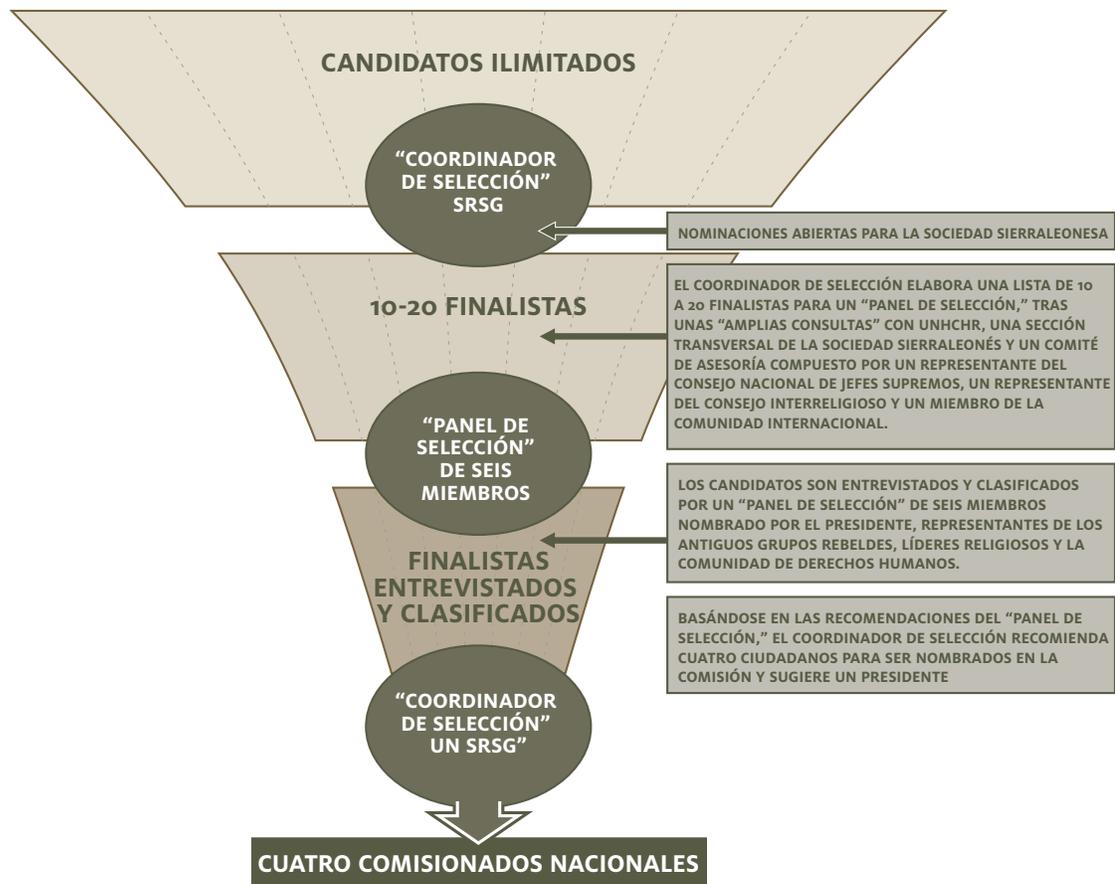
Como enuncia el informe final, “los problemas aparecieron casi de inmediato en la Secretaría Interina con el reclutamiento de seis consultores nacionales”<sup>78</sup>. No hubo “lineamientos claros o estándares mínimos de calificación para el reclutamiento”. Los

anuncios para los cargos no se publicaron y “no se realizó una junta de entrevistas”<sup>79</sup>. Los resultados no fueron buenos: “aproximadamente un tercio de los contratados se consideraron no calificados para sus cargos o fueron redundantes”<sup>80</sup>.

El personal de la secretaría permanente también enfrentó una serie de problemas iniciales:

Los cargos fueron anunciados tanto nacional como internacionalmente en agosto, pero la fecha límite para postular era el 30 de septiembre, apenas cinco días antes del inicio de la fase operativa de la CVR. Los comisionados inicialmente asumieron la responsabilidad del proceso de contratación, pero después se la entregaron a la PNUD luego de que empezaran a aparecer dudas sobre la transparencia y la equidad del proceso (...) las calificaciones fijadas para el trabajo principal de Secretario Ejecutivo también fueron controversiales. Se denunció que los requerimientos para este y otros cargos habían sido elaborados de manera que se adecuaban a los perfiles de ciertos candidatos, y que el personal de la Secretaría Interina había sido colocados de forma automática a la lista corta incluso después de haber sido descalificado por la inspección de la PNUD<sup>81</sup>.

**GRÁFICO 4: PROCESO DE SELECCIÓN PARA LA COMISIÓN DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN DE SIERRA LEONA**



A la larga, la comisión se puso en marcha. Como concluye el reporte final, la comisión “logró capear el temporal que amenazaba destruirla y actuó rápidamente para consolidar sus actividades y con el objetivo de restaurar la confianza de los donantes y las partes interesadas en sus actividades”<sup>82</sup>. El informe no describe, sino que más bien deja sugeridas, las tensiones y las decisiones difíciles que debieron tomar los comisionados para superar los desafíos.

## Selección de los Comisionados

El LPA proporcionó pocos detalles sobre la selección de comisionados y no preparó ninguna norma o principio para asegurar la independencia de la comisión y los comisionados. Sin embargo, el acuerdo determinó un asunto importante: la CVR sería un ente mixto compuesto de personal nacional e internacional.

### *Acuerdo de paz de Lomé*

Los miembros de la comisión procederán de una sección transversal de la sociedad sierraleonesa con la participación y apoyo técnico de la comunidad internacional.

La Ley parlamentaria estableció un proceso para seleccionar los siete comisionados –cuatro nacionales y tres internacionales– para “asegurar la independencia e imparcialidad de la Comisión”<sup>83</sup>.

Los cuatro comisionados nacionales fueron seleccionados por las partes nacionales e internacionales interesadas.

El proceso de selección internacional fue menos participativo. Las sugerencias para los tres miembros internacionales debían ser presentadas al OACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). El OACNUDH recomendó tres candidatos internacionales al presidente después de solicitar comentarios del Panel de Selección<sup>84</sup>.

A pesar de que hubo un proceso de selección en varios niveles, surgieron acusaciones de que la selección había sido manipulada por el gobierno. Por ejemplo, el International Crisis Group sugirió que la manipulación gubernamental ocurrió al final del proceso de selección de los comisionados nacionales, “cuando el gobierno agregó nombres adicionales a la lista sin consultar a la comisión de selección”<sup>85</sup>. También sostuvo que la comisión estaba “dominada por comisionados con fuertes lazos directos” con el partido del presidente<sup>86</sup>. El estudio posterior de CVRWG provocó preocupaciones similares sobre la imparcialidad y la competencia de algunos de los comisionados<sup>87</sup>.

Sin embargo, en definitiva, es claro que los comisionados fueron capaces de tomar decisiones independientes, incluyendo la aceptación de hallazgos adversos contra el partido del presi-

dente – el Partido Popular de Sierra Leona (SLPP) – y contra el mismo Kabbah. La sólida evidencia desarrollada por los investigadores de la comisión y el hecho de que los tres comisionados internacionales la habrían hecho pública en un informe disidente (si es que los comisionados locales se hubieran rehusado a incorporarla), fueron factores que fomentaron una posición independiente. Finalmente, el presidente de la Comisión, el obispo Humper, y los comisionados locales asumieron esos hallazgos y los defendieron<sup>88</sup>.

Es difícil evaluar si se hubiera podido hacer algo más en el LPA o si el parlamento o los representantes de la comunidad internacional que participaron en ella hubieran podido prevenir la intervención de actores políticos poderosos que esperaban controlar los resultados del proceso de búsqueda de la verdad. En su reciente informe, Pablo de Greiff, Relator especial de la ONU para la promoción de la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, encontró que “no hay un proceso de selección empleado actualmente que garantice necesariamente unos buenos resultados o uno que no pueda ser frustrado”<sup>89</sup>. Sin embargo, hizo un llamado a “una articulación más clara de los criterios de selección relevantes de los comisionados, que deberían incluir profesionalismo, integridad y experticia, además de la reputación, como criterios fundamentales” así como también evitar incompatibilidades y conflictos de interés<sup>90</sup>.

Dichas normas podrían haberse incluido en el acuerdo de paz mismo o en la Ley de la CVR, aunque no se sabe si tal enfoque hubiese mitigado los riesgos de interferencia más adelante o si hubiera prevenido los problemas de contratación de personal de la CVR. Por lo menos, podría haber fortalecido la viabilidad de cualquier demanda futura de aplicación de los procedimientos de selección de la CVR.

## Informe y Recomendaciones Finales

El LPA estableció requisitos para el contenido y la entrega del informe y las recomendaciones finales de la CVR.

Esta comisión deberá, entre otras cosas, recomendar las medidas que se debe tomar para la rehabilitación de víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Esta comisión deber ser establecida dentro de los 90 días siguientes a la firma del presente Acuerdo, y deberá presentar su informe al gobierno para la implementación inmediata de sus recomendaciones, a más tardar 12 meses después del inicio de su trabajo.

En la Ley de la CVR, el parlamento agregó requerimientos adicionales para el informe final y su publicación, los cuales mejoraron el modelo dispuesto en el acuerdo de paz. En especial, el presidente debía presentar una copia (1) “de forma inmediata” al Secretario General de la ONU con la solicitud

de que fuera presentado antes del Consejo de Seguridad dentro de 30 días y (2) al parlamento dentro de 30 días<sup>91</sup>.

Cumpliendo dichos requerimientos, el informe final de la CVR fue presentado a Kabbah el 5 de octubre de 2004 en una ceremonia formal en la Cámara de Representantes en Freetown y a los representantes de la ONU en la sede central de la ONU en Nueva York<sup>92</sup>. El proceso de presentación no estuvo libre de tensiones, pues hubo fuertes acusaciones sobre cambios de último minuto al texto y correcciones a dichos cambios<sup>93</sup>. Pero aun enfrentando esas tensiones y retrasos, se entregó copias auténticas del informe al presidente y al Consejo de Seguridad en el 2004, las que fueron impresas en su totalidad<sup>94</sup>.

Por último, la CVR presentó un informe final creíble a la gente de Sierra Leona. Desde cualquier punto de vista, la CVR da testimonio del intenso trabajo realizado en un periodo de dos años bajo circunstancias difíciles, con pocos recursos, tratando con información extremadamente sensible<sup>95</sup>. El informe final de la CVR, emitido en el 2004, en un conjunto de múltiples volúmenes, con apéndices adicionales y una serie de versiones populares de fácil acceso, proporciona un registro extenso de las violaciones de los derechos humanos que ocurrieron en Sierra Leona entre 1991 y 2002, ofrece mayor comprensión sobre las causas principales del conflicto, y hace recomendaciones específicas sobre cómo Sierra Leona podría ir hacia adelante<sup>96</sup>.

Las recomendaciones fueron emitidas con cuatro niveles de urgencia – a saber, “imperativo”, “trabajo en esa dirección”, “consideración seria”, y “llamado” – y entre diecisiete categorías que abordan reformas estructurales e institucionales. Un elemento muy innovador fue el proyecto “Visión Nacional para Sierra Leona” el cual permitió a los ciudadanos ordinarios participar en recomendaciones políticas a la luz de sus propias experiencias y en su propia voz<sup>97</sup>.

Basándose en las recomendaciones de la CVR, se proporcionó reparaciones – con limitaciones– a víctimas de abusos de derechos humanos<sup>98</sup>. El parlamento aprobó algunas de las legislaciones recomendadas por la CVR, incluyendo algunas diseñadas para luchar contra la corrupción<sup>99</sup>. Aunque aún hay mucho por hacer, Sierra Leona ofrece un ejemplo de progreso en situaciones difíciles.

## Conclusiones

El sistema de justicia transicional de Sierra Leona se basó en dos mecanismos –la CVR y la SCSL – que fueron resultado de situaciones políticas separadas y muy diferentes: un acuerdo de paz fundamentado en la repartición del poder y, posteriormente, el colapso de dicha repartición, incluyendo la captura de los principales líderes de la antigua fuerza rebelde.

Pero aunque la situación cambió de forma radical, y pese a que el mandato de la CVR era en cierto sentido el resultado de las condiciones originales, las partes interesadas nacionales e internacionales perseveraron y decidieron que la búsqueda de la verdad tuviera un rol importante en el país.

Más allá de esta presentación sucinta, la experiencia de Sierra Leona con la búsqueda de la verdad ofrece elementos para una reflexión profunda, fundamentalmente, sobre lo importante que resulta una voluntad política fuerte y consistente de la comunidad internacional para objetar a medidas que vayan en detrimento de los derechos de las víctimas; para facilitar el apoyo técnico y asegurar una financiación viable; y, asimismo, para proporcionar legitimidad y un foro válido para los productos finales de una comisión.

Este caso sugiere la ineludible relevancia que posee el proceso de consolidación de una visión común dentro de la comisión, incluyendo a comisionados con diferentes perspectivas y al personal. Dicho proceso de consolidación de posiciones comunes no siempre fue armonioso o libre de tensiones, pero facilitó entre los participantes la experiencia de unirse alrededor del producto final. Para lograr tal grado de discusión franca, la comisión necesitaba, en primer lugar, asegurar un grado básico de competencia para lo cual se requirió adoptar decisiones de gestión enérgicas.

En segundo lugar, la capacidad de los comisionados para actuar de forma independiente es otro elemento sugerente que se puede extraer de la experiencia. Independientemente de los agudos debates relacionados con el proceso de nombramiento, lo cierto es que los comisionados debieron tomar decisiones de forma independiente, en particular para clarificar áreas ambiguas de su mandato o para lidiar con guías de acción insuficientes. Es discutible que, incluso en las mejores circunstancias, un mandato legal pueda anticiparse a todas las preguntas en una investigación compleja; un mandato establecido en un corto periodo de tiempo, en un ambiente cambiante, no puede aspirar a ser perfecto. Paradójicamente, un mandato alejado de la perfección proporcionó oportunidades a los comisionados para ejercer su juicio y consolidar algunos elementos de una visión común.

Una tercera conclusión indica la importancia de la rápida aprobación de la legislación necesaria para establecer la comisión. Considerando cuán rápidamente se deterioró el proceso de paz, fue afortunado el hecho de que la legislación hubiera sido aprobada rápidamente, ya que el paso del tiempo sin un fragmento de legislación sólido habría permitido que los saboteadores renegaran de sus compromisos. En cuarto lugar, fue crucial el compromiso consistente por parte de los actores internacionales y locales que apoyaron la búsqueda de la verdad. En Sierra Leona, la comunidad internacional proporcionó asistencia técnica y experta de forma temprana, esencial

en momentos clave para crear soporte y mantener el impulso de la búsqueda de la verdad y para organizar las estructuras institucionales básicas que permitirían que hiciera su trabajo. Por último, vale la pena considerar si hubiera sido posible incluir en el acuerdo de paz una mejor financiación y otros mecanismos para prevenir o evitar algunos de los desafíos que amenazaron el proceso de la CVR en Sierra Leona. Como mínimo, este puede ser un buen momento para considerar si se hubiera podido incluir en el acuerdo de paz ciertos principios y lineamientos más fuertes para asegurar la independencia de los comisionados y del personal y la garantía de un apoyo financiero adecuado.

---

1. Acuerdo de paz entre el gobierno de Sierra Leona y el Frente Revolucionario Unido de Sierra Leona (Acuerdo de Lomé), S/1999/777 (julio de 1999).

2. Ley de la comisión de verdad y reconciliación de 2000, [www.sierra-leone.org/Laws/2000-4.pdf](http://www.sierra-leone.org/Laws/2000-4.pdf)

3. Véase el acuerdo de Abuja, anexo S/2000/1091 (14 de noviembre de 2000) y el acuerdo de revisión del cese al fuego de Abuja (2 de mayo de 2001) en Mark Malan, Phenyó Rakate y Angela McIntyre, *Peace-keeping in Sierra Leone: UNAMSIL Hits the Home Straight* (Instituto para estudios de seguridad, 2002).

4. [www.scsil.org/LinkClick.aspx?fileticket=CLk1rMQtCHg%3d&tabid=176](http://www.scsil.org/LinkClick.aspx?fileticket=CLk1rMQtCHg%3d&tabid=176)

5. Carta del 1 de febrero de 1995 del Secretario General dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad, S/1995/120 (7 de febrero de 1995).

6. Una de sus primeras tareas fue “reportar acerca de violaciones de la ley internacional humanitaria y los derechos humanos en Sierra Leona y, en consulta con las agencias relevantes de las Naciones Unidas, ayudar al gobierno de Sierra Leona en sus esfuerzos para abordar las necesidades de derechos humanos del país.” Véase Mandato de la Misión de Observación de las Naciones Unidas sobre Sierra Leona, S/RES/1181 (13 de julio de 1998).

7. Misión de asistencia de las Naciones Unidas en Sierra Leona, página web: [www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/)

8. Acuerdo de Lomé, preámbulo.

9. Véase Michael O’Flaherty, “Sierra Leone’s Peace Process: The Role of the Human Rights Community,” *Human Rights Quarterly* 26 (2004), 30–62.

10. Para una discusión detallada del proceso de paz, véase Priscilla Hayner, *Negotiating Peace in Sierra Leone: Confronting the Justice Challenge* (diciembre de 2007). (Hayner concluye que “virtualmente todos aquellos involucrados en los diálogos de Lomé o aquellos que los observaron muy de cerca, ahora concuerdan

sin ninguna duda en que una amnistía era necesaria para lograr un acuerdo de paz. Ahora, si hubiera podido haber limitaciones o algunas condiciones en dicha amnistía, sigue siendo una pregunta abierta.”)

11. Véase el acuerdo de Abidjan en el Consejo de Seguridad de la ONU, S/1996/1034, y el comunicado emitido en Conakry el 23 de octubre de 1997 al terminar la reunión entre los ministros de asuntos exteriores del Comité de Cinco de Sierra Leona, de la Comunidad Económica de Estados Africanos Occidentales y la delegación que representaba al mayor Johnny Paul Koromah, Anexo S/1997/824 (28 de octubre de 1997). Ambos acuerdos fueron débiles en sus iniciativas de justicia transicional; véase Mohamed Gibril Sesay y Mohamed Suma, *Transitional Justice and DDR: The Case of Sierra Leone* (junio de 2009).

12. En marzo de 1997, por ejemplo, los servicios de información de Estados Unidos habían invitado a las organizaciones de derechos humanos a Freetown para un simposio con el fin de deliberar acerca de temas de derechos humanos en Sierra Leona. Se estableció el Foro Nacional para los Derechos Humanos, una coalición informal de grupos de la sociedad civil, con el fin de ayudar a promover esfuerzos concentrados para progresar en los derechos humanos. Véase [www.slccg.org/NFHR/about.htm](http://www.slccg.org/NFHR/about.htm). Para ver una discusión completa del impacto de la comunidad de derechos humanos en el proceso de paz y la decisión de establecer una comisión de la verdad, véase Michael O’Flaherty, “Sierra Leone’s Peace Process: The Role of the Human Rights Community,” *Human Rights Quarterly* 26 (2004): 37–38, e *International Council on Human Rights Policy, Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements* (2006), 33–34.

13. Ley sobre los decretos del Consejo Provisional de Gobierno Nacional (derogaciones y modificaciones), Suplemento de la Gaceta Extraordinaria de Sierra Leona, Vol. CXXVII, No. 78 (23 de diciembre de 1996), [www.sierraleone.org/Laws/1996-3.pdf](http://www.sierraleone.org/Laws/1996-3.pdf). Véase también Solomon E. Berewa, *A National Perspective on Governance, Leadership and National Building in Sierra Leone* (2011), 208.

14. Human Rights Watch, “Protectors or Pretenders?: Government Human Rights Commissions in Africa” (2001), 275–85.

15. “Declaración conjunta de la ONU: Crisis en Sierra Leona enfatiza la necesidad urgente de una corte penal internacional” <http://reliefweb.int/report/sierra-leone/joint-un-statement-crisis-sierra-leone-highlights-urgent-need-international> 17 de junio de 1999).

16. Véase Testigo de la Verdad: informe de la comisión de verdad y reconciliación de Sierra Leona (Informe final), volumen 1, capítulo 1, 28, y Michael G. O’Flaherty, “Human Rights in Negotiating Peace Agreements: Sierra Leone” (2005): 9, trabajo presentado en el Consejo Internacional de Revisión de Políticas de Derechos Humanos con el título “Peace Agreements: The Role of Human Rights in Negotiations” (Belfast, 7-8 de marzo de 2005).

17. Michael G. O’Flaherty, “Human Rights in Negotiating Peace Agreements: Sierra Leone” (2005): 9, trabajo presentado en la reunión del Consejo Internacional de Revisión sobre Derechos Humanos con el título “Peace Agreements: The Role of Human Rights in Negotiations (Belfast, 7-8 de marzo de 2005).
- ([E]l perturbador ciclo de la impunidad en Sierra Leona no será roto a menos que haya algún tipo de censura o castigo para algunos victimarios por graves abusos contra los derechos humanos en el país... por ende, la Comunidad de derechos humanos propone la creación de una Comisión de verdad, justicia y reconciliación en Sierra Leona la cual, entre otras cosas, habilitará al país para que lidie con las consecuencias de la crisis al oír la verdad directamente de los victimarios sobre violaciones serias de los derechos humanos, ayudar a que los sobrevivientes de las violaciones afronten sus traumas y recomendar procesos judiciales para algunos de los peores victimarios.)
18. La CVR fue planteada como “otra opción” que “proporcionará un foro para las que las víctimas cuenten su historia y, en últimas, busquen justicia y probablemente reparación.” Véase NCDHR, “The Road to Peace: Report of the National Consultative Conference on the Peace Process in Sierra Leone,” 6.6 (abril de 1999).
19. Mary Robinson, *Everybody Matters: My Life Giving Voice* (New York: Walker & Company, 2012), 219.
20. Testigo de la Verdad: Informe final de la CVR, volumen 1, capítulo 1, 29, ¶ 16.
21. Acuerdo de Lomé, Parte Cinco (“Temas Humanitarios, de Derechos Humanos y Socioeconómicos”).
22. Acuerdo de Lomé, parte Tres (“Otros Temas Políticos”).
23. Acuerdo de Lomé, Parte Cinco, ¶ 1.
24. Acuerdo de Lomé, Artículo IX.
25. Norimitsu Onishi, “Pacts Reached on Congo and Sierra Leone,” *New York Times*, 8 de julio de 1999, <http://partners.nytimes.com/library/world/africa/070899sierra-leone-rebels.html>
26. Las partes acudirían a la comunidad internacional en busca de apoyo para movilizar recursos necesarios para habilitar al RUF/SL con el propósito de que funcionara como un partido político. Acuerdo de Lomé, Artículos III y V.
27. Acuerdo de Lomé, en el Artículo VIII.
28. Acuerdo de Lomé, en la Parte V.
29. Acuerdo de Lomé, en el Artículo VI.
30. La CCP tampoco contaba con recursos suficientes. [www.i4pinternational.org/sierra-leone](http://www.i4pinternational.org/sierra-leone)
31. Programa Preliminar de Implementación del Acuerdo de Paz, Anexo 5 a LPA.
32. Informe Final, volumen 1, capítulo 2, 49, ¶ 1.
33. UNAMSIL, Human Rights Newsletter No. 1, 10 de diciembre de 1999, <http://reliefweb.int/report/sierra-leone/unamsil-human-rights-newsletter-no-1>
34. Informe Final, volumen 1, capítulo 5, 157, ¶ 75.
35. Informe Final, volumen 1, capítulo 2, 49, ¶ 5.
36. Informe Final, volumen 1, capítulo 2, 51, ¶ 6.
37. Véase OACDH, Informe Anual (2001) e Informe de la CVR, volumen uno, capítulo dos, Configuración de la Comisión, 49–51, ¶ 6, [www.sierraleoneCVR.org/index.php/view-report-text-vol-1/item/vol-one-chapter-two](http://www.sierraleoneCVR.org/index.php/view-report-text-vol-1/item/vol-one-chapter-two).
38. Primer Informe de la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona, S/1999/1223 (6 de diciembre de 1999), 2, ¶ 7.
39. Informe Final, volumen 2, capítulo 2, 110, ¶ 585.
40. Ley de la CVR, sección 8(1) (g).
41. Informe Final, volumen 1, capítulo 1, 43, ¶ 72.
42. Informe Final, volumen 1, capítulo 1, 45, ¶ 80.
43. Informe Final, volumen 2, capítulo 2 (“Hallazgos”). Algunos acuerdos de paz han abordado directamente el problema. En Guatemala, por ejemplo, el acuerdo de paz prohibió expresamente mencionar nombres. 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 sufrimientos a la población guatemalteca, A/48/954, S/1994/751 (“La Comisión no atribuirá la responsabilidad a ningún individuo en su trabajo, recomendaciones o reporte; dichas menciones tampoco tendrán algún propósito o efecto legal”).
44. Ley de la CVR, sección 6(1) (“El objetivo por el cual se establece la Comisión es el de crear un registro histórico imparcial de las violaciones y abusos de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario relacionado con el conflicto armado en Sierra Leona, desde el inicio del conflicto en 1991 hasta la firma del Acuerdo de paz de Lomé; para hacer frente a la impunidad, para responder a las necesidades de las víctimas, para promover la sanación y reconciliación y para evitar una repetición de las violaciones y los abusos sufridos”).
45. Memorando de Objetos y Razones anexas al proyecto de Ley, (“De forma acorde, por medio de la cláusula 6, la principal función de la Comisión es la de crear un registro histórico imparcial de eventos en cuestión como la base de la tarea para prevenir dicha repetición.”).
46. Informe Final, volumen 1, capítulo 1, 31–32, ¶ 25.
47. Ley de la CVR, sección 6(1).
48. Ley de la CVR, sección 6(2) (a).

49. Informe Final, volumen 1, capítulo 1, ¶ 69–71.

50. Las atrocidades fueron cometidas no solo por la principal fuerza rebelde, RUF, la cual se hizo conocida por su práctica de amputar los miembros de víctimas inocentes, por perpetrar amplias demostraciones de violencia sexual y secuestrar niños para sus filas, sino también por otras facciones en conflicto. El ejército de Sierra Leona, la fuerza paramilitar conocida como las Fuerzas de Defensa Civil (CDF), y las tropas de ECOMOG, una intervención regional, también estuvieron implicados.

51. Informe Final, volumen 1, capítulo 1, 23–46.

52. *Ibíd.*, en 38.

53. *Ibíd.*, en 36, ¶ 46.

54. Informe Anual de la OACDH, (2002): 211.

55. International Crisis Group, *Sierra Leone's Truth and Reconciliation Commission: A Fresh Start?* (20 de diciembre de 2002), 2.

56. Informe Final, volumen 1, capítulo 2, ¶ 11.

57. Véase, por ejemplo, “UNAMSIL abrirá una oficina de derechos humanos en Kenema el 2 de mayo de 2001”, <http://reliefweb.int/report/sierra-leone/unamsil-open-human-rights-office-kenema-2-may-2001>

58. Véase comunicado de prensa de UNAMSIL, “UNAMSIL lanza la página web de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación,” 29 de agosto de 2001, <http://reliefweb.int/report/sierra-leone/unamsil-launches-truth-and-reconciliation-commission-web-page>

59. Un programa de este tipo fue organizado para el RUF y el CDF el 4 de octubre de 2001 en el pueblo de Koidu, en el distrito Kono. El programa fue organizado por la Sección de Derechos Humanos de UNAMSIL en colaboración con el grupo de trabajo del área norte de la CVR, el Foro Nacional para los Derechos Humanos, el Consejo Mundial sobre Rebelión y Paz, y Caritas-Makeni. Véase <http://reliefweb.int/report/sierra-leone/truth-and-reconciliation-com-mission-sensitization-held-kono-district>.

60. International Crisis Group, *Sierra Leone's Truth and Reconciliation Commission: A Fresh Start?*, (20 de diciembre de 2002), 6.

61. Informe Final, volumen 1, capítulo 2 (“Establecimiento de la Comisión”).

62. El embajador Olukeyemi Adeniji, quien trabajó como SGSR (Representante Especial del Secretario General), vinculó el éxito de la CVR en Sierra Leona con el éxito del mantenimiento de la paz por la ONU de una forma más amplia: “Hay una variedad de factores. Uno es la determinación de la ONU de ir hacia adelante; en otras palabras, no desanimarse por el primer signo de retroceso. Este factor es nuevo, ya que en 2000 una de

las partes del acuerdo firmado por los sierraleoneses en Lomé no tenía intención de implementarlo. En ocasiones anteriores, al ocurrir esto la ONU habría dicho “empaquemos y vámonos; aún no están listos”. La ONU decidió en aquel momento que iba a quedarse.” Entrevista con el embajador Olukeyemi Adeniji (9 de julio de 2002), [www.irinnews.org/fr/report/32888/sierra-leone-irin-interview-with-ambassador-oluyemi-adeniji](http://www.irinnews.org/fr/report/32888/sierra-leone-irin-interview-with-ambassador-oluyemi-adeniji)

63. En comparación con la redacción más específica del Artículo XVI relacionado con Campamentos, Desarme, Desmovilización y Reintegración, el cual dispone que:

“Tras la firma del presente acuerdo, el gobierno de Sierra Leona solicitará inmediatamente a la comunidad internacional que apoye con la disposición de los recursos técnicos y financieros necesarios para la adaptación y extensión del Programa de Campamentos, Desarme, Desmovilización y Reintegración existente en Sierra Leona, incluyendo el pago de los beneficios de retiro y otras remuneraciones para los antiguos miembros del SLA.”

64. Mary Robinson, *Everybody Matters: My Life Giving Voice*, 218: “Posteriormente, le escribí al presidente Kabbah ofreciéndole el apoyo de los funcionarios de derechos humanos y, en particular el de Brian Burdekin, para ayudar a establecer la Comisión de la Verdad y la Reconciliación mencionada en el manifiesto”; Michael O’Flaherty, “Sierra Leone’s Peace Process: The Role of the Human Rights Community,” *Human Rights Quarterly* 26 (2004), 29–62.

65. BBC, “Truth commission for Sierra Leone,” 14 de enero de 2000, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/603166.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/603166.stm)

66. Reporte Final, volumen 1, capítulo 4 (“Reporte Operacional y de Gestión”).

67. *Ibíd.*, apéndice 2 (Reporte de Auditoría).

68. Tom Perriello y Marieke Wierda, *The Special Court for Sierra Leone Under Scrutiny* (marzo de 2006): 29

69. Informe Final, volumen 1, capítulo 4, 106, ¶ 90.

70. Informe Final, 106, ¶ 90.

71. Informe Final, volumen 1, capítulo 2, 58, ¶ 34.

72. Informe Final, volumen 1, capítulo 4, 93, ¶ 13.

73. *Ibíd.*, 96, ¶ 29.

74. *Ibíd.*, 104, ¶ 77–78.

75. *Ibíd.*, 104, ¶ 80.

76. Informe de De Greiff, 27, ¶ 104(b) (ver Resumen de Discusiones, n. 1): “La comunidad internacional debe apoyar a las comisiones de la verdad de forma financiera en formas ágiles y confiables y no debe abrumar a las comisiones con procedimientos lentos, llenos de documentación, cargados de reglas, que afecten el desembolso de los fondos.”

77. Beth Dougherty, "Searching for Answers: Sierra Leone's Truth & Reconciliation Commission," *African Studies Quarterly*, 8 (otoño 2004): 42; véase también Alex Bates, "Transitional Justice in Sierra Leone: Analytical Report" (julio de 2010).
78. Informe Final, volumen 1, capítulo 2, 56, ¶ 26.
79. *Ibíd.*
80. Grupo de Crisis Internacional, *Sierra Leone's Truth and Reconciliation Commission: A Fresh Start?* (20 de diciembre de 2002): 5.
81. *Ibíd.* (Pies de página omitidos).
82. Informe Final, volumen 1, capítulo 2, 65, ¶ 68.
83. Memorando de Objetos y Razones anexos a la Ley de la CVR.
84. La Ley de la CVR requirió al panel de selección y al coordinador "tomar en cuenta la representación de género" para la selección de comisionados de la CVR. Finalmente, la CVR fue conformada por cuatro hombres y tres mujeres.
85. Informe de África de ICG, No. 49, *Sierra Leone After Elections: Politics as Usual?* (12 de julio de 2002): 18, pie de página 68.
86. *Ibíd.*
87. El Grupo de Trabajo de Sierra Leona sobre la Verdad y la Reconciliación: *Searching for Truth and Reconciliation in Sierra Leona: An Initial Study of the Performance and Impact of the Truth and Reconciliation Commission* (febrero de 2006).
88. Entrevista del personal de la CVR en el archivo con el ICTJ.
89. Informe de De Greiff, 26–27, ¶ 103(a).
90. *Ibíd.*, ¶ 103(c).
91. Ley de la CVR, sección 15.
92. Comunicado de prensa de la ONU, ECOSOC/6140, GA/10287, SC/8227 (27 de octubre de 2004).
93. Véase, por ejemplo, *White Paper on the Report of the Truth and Reconciliation Commission* (junio de 2005), 4.
94. Entrevista con el personal de la CVR sobre el archivo con el ICTJ.
95. Véase [www.sierraleoneCVR.org/index.php/resources/CVR-re-search-data](http://www.sierraleoneCVR.org/index.php/resources/CVR-re-search-data) y "Statistical Appendix to the Report of the Truth and Reconciliation Commission of Sierra Leona: A Report by the Benetech Human Rights Data Analysis Group to the Truth and Reconciliation Commission" (5 de octubre de 2004).
96. "Statistical Appendix to the Report of the Truth and Reconciliation Commission of Sierra Leona: A Report by the Benetech Human Rights Data Analysis Group to the Truth and Reconciliation Commission" (5 de octubre de 2004).
97. Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona, *Recommendations Matrix*, [www.sierraleoneCVR.org/index.php/re-sources/recommendations-matrix](http://www.sierraleoneCVR.org/index.php/re-sources/recommendations-matrix)
98. Mohamad Suma y Cristián Correa, ICTJ, *Informe y Propuestas para la Implementación de Reparaciones en Sierra Leona* (diciembre de 2009).
99. Matriz de recomendaciones, [www.sierraleoneCVR.org/index.php/resources/recommendations-matrix](http://www.sierraleoneCVR.org/index.php/resources/recommendations-matrix)



**ACUERDO DE SUN CITY: ACUERDO GLOBAL E INCLUSIVO SOBRE LA TRANSICIÓN**

**Diciembre 16.** Las partes firman el Acuerdo global e inclusivo sobre la transición en la RDC como parte del Diálogo Intercongolés (ICD por sus siglas en inglés), creando así un marco para que varias instituciones apoyen la democracia, incluyendo una comisión de la verdad

**ACUERDO DE SUN CITY: ACTO FINAL**

**Abril 17.** Se llega a un acuerdo para terminar con cuatro años de guerra y formar un gobierno de unidad nacional compuesto por las antiguas partes en guerra. Los acuerdos del ICD se conocen de forma colectiva como el Acuerdo de Sun City.

**MANDATOS CVR DE LA CONSTITUCION TRANSICIONAL**

**NOMBRAMIENTO DE LOS COMISIONADOS**

**Julio.** Siete de los ocho comisionados son nombrados antes de que se finalicen los términos de referencia de la CVR. Presuntamente algunos eran beligerantes implicados en crímenes.

**LA LEY DE LA CVR ENTRA EN VIGENCIA**

CON EFECTO  
RETROACTIVO

**LEY CVR RATIFICADA**

**Julio 30.** La ley No. 4/018 establece la Comisión de Verdad y Reconciliación para examinar conflictos políticos, económicos y sociales en la RDC desde la independencia en 1960 hasta el final de la transición.

**SE EMITEN LOS ESTATUTOS FORMALES DE LA CVR**

**VOTACIÓN SOBRE REFERENDO CONSTITUCIONAL**

**ELECCIONES GENERALES**

**SEGUNDA VUELTA**

**KABILA SE POSESIONA COMO PRESIDENTE, TERMINANDO LA TRANSICIÓN**

# REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

## Cronograma de eventos significativos

**SE PRESENTA EL INFORME FINAL DE LA CVR AL PARLAMENTO**

**Febrero.** Dada la falta de investigaciones formales y la participación de víctimas, testigos y victimarios en las audiencias o en la toma de declaraciones, el informe incluye pocos hallazgos relacionados con violaciones de los derechos humanos en la RDC. Éste recomienda una campaña de concientización pública previa a otra posible comisión de la verdad futura.

## 5. CASO DE ESTUDIO: REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

Por Elena Naughton

### Introducción

En febrero de 2007, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) de la República Democrática del Congo (RDC) presentó su informe final al parlamento. Sorprendentemente, recomendó la creación de una segunda comisión de la verdad y la reconciliación, y anexó un proyecto de ley propuesto para dar inicio al proceso legislativo<sup>1</sup>. Con la tinta aún húmeda, quedaba ya muy claro que, lastimosamente, la primera “búsqueda de la verdad” en la RDC había fracasado<sup>2</sup>.

El exiguo informe final de la CVR, de 84 páginas, revela mucho sobre lo que salió mal. Aunque la comisión operó de forma oficial por cerca de cuatro años (desde mediados de 2003 hasta febrero de 2007), no publicó sus hallazgos y sólo hizo recomendaciones genéricas.

Estando el conflicto todavía activo en algunas partes del país, la comisión no realizó investigaciones ni tomó declaraciones a las víctimas. No se realizaron audiencias y los victimarios no reconocieron o divulgaron detalles de sus crímenes. La comisión realizó algunas actividades limitadas, supuestamente enfocadas en la reconciliación, pero que consistieron principalmente en ejercicios de divulgación y mediación entre los líderes militares y políticos.

A la CVR se le encomendó la tarea de “restablecer la verdad” y de promover “la paz, la justicia, el perdón y la reconciliación nacional”<sup>3</sup>, pero no se avanzó mucho en el tema de la verdad<sup>4</sup>. La rendición de cuentas estaba dolorosamente ausente en un proceso y en un entorno en los que los combatientes continuaban cometiendo impunemente violaciones a los derechos humanos<sup>5</sup>.

Para entender mejor cómo los acuerdos de paz, consignados en el Acuerdo de Sun City, y su implementación afectaron los esfuerzos de búsqueda de la verdad de la RDC, este ensayo examina los acuerdos y las resoluciones para establecer a la CVR como resultado del proceso de paz.

El ensayo toma como referentes varios atributos del acuerdo de paz y el compromiso con la búsqueda de la verdad:

- La aplicación de una lógica de repartición del poder a la CVR: inicialmente se considera la agenda transicional fijada

por el Acuerdo de Sun City para entender cómo se vieron afectadas las actividades de la CVR a partir del amplio acuerdo de repartición de poder allí establecido. Luego se revisa el proceso de selección de miembros de la CVR, a través del cual se asignaron cargos dentro de la comisión a representantes de las diferentes facciones en guerra que habían cometido actos abominables durante el conflicto.

- La fijación de las operaciones de la CVR al período de transición y las posteriores elecciones: se discuten las implicaciones de la decisión de vincular las operaciones de la CVR a la transición y a las consecuentes elecciones, y se considera cómo el proceso electoral y la violencia continua están conectados con las elecciones mismas, cambiando el enfoque de las actividades en la CVR de la búsqueda de la verdad y la reconciliación a la divulgación, el apoyo electoral y la mediación de conflictos.

- La promoción de un mandato ambicioso de búsqueda de la verdad al tiempo que las condiciones de inseguridad persistían: se mira más generalmente el problema del alcance investigativo y de programación. Además, se considera lo que significaba en términos prácticos el mandato temporal de la CVR, cubriendo más de 40 años de violaciones a los derechos humanos con una fecha límite incierta, ligada al “final de la transición”, especialmente vinculada con la realidad de la situación en el campo.

### Antecedentes

Las tribulaciones de la RDC son bien conocidas por las comunidades de derecho humanitario y de derechos humanos. Por años, el país ha estado plagado de una serie de guerras y violaciones flagrantes de los derechos humanos en una escala trágica. Las tensiones étnicas, combinadas con una fuerte competencia por los recursos naturales, complicaron la estabilización y los esfuerzos para el mantenimiento de la paz. Una serie de acuerdos de paz y cese al fuego se negociaron entre los diferentes grupos en guerra y los estados vecinos, únicamente para colapsar en una violencia renovada, a medida que los grupos rebeldes, a menudo apoyados por gobiernos foráneos, competían por el poder.

Los esfuerzos de paz aparecieron con altibajos. Se logró un avance inicial en julio y agosto de 1999, cuando los líderes de la RDC y cinco estados regionales firmaron un acuerdo

de cese al fuego en Lusaka, Zambia (Acuerdo de cese al fuego de Lusaka). Este contemplaba un cese de las hostilidades y el “retiro definitivo de todas las fuerzas foráneas del territorio nacional de la RDC”<sup>6</sup>, y requería que el gobierno y la oposición, tanto armada como desarmada, “entraran en un diálogo nacional abierto” bajo la tutela de un facilitador neutral que pudiera “llevar a un reparto político y a la reconciliación nacional”<sup>7</sup>. El diálogo buscaba establecer un proceso para sostener unas elecciones democráticas y redactar una nueva constitución, entre otros aspectos.

En concordancia con los términos del Acuerdo de cese al fuego de Lusaka, el Consejo de Seguridad de la ONU configuró la Misión de la ONU en la RDC (MONUC) el 30 de noviembre de 1999<sup>8</sup>. Pero la lucha se reinició pronto, y el Diálogo Intercongolés (ICD), que se debía realizar en 45 días, nunca comenzó.

Cuando el presidente Laurent-Désiré Kabila fue asesinado, en febrero de 2001, su hijo Joseph Kabila lo sucedió en la presidencia e hizo un llamado al reinicio de los diálogos de paz. Luego de una falsa partida en octubre de 2001, la primera ronda del ICD tuvo lugar del 25 de febrero al 12 de abril de 2002; pero esta reunión en general se consideró fallida. Según los análisis del International Crisis Group, las partes sólo realinearon sus intereses políticos, pero no hubo un progreso real. Cuarenta y cinco días de negociaciones habían terminado en “resoluciones técnicas”, y había muy poco progreso en las “cuestiones políticamente sensibles”<sup>9</sup>.

Cuando se reiniciaron las negociaciones a finales de 2002, bajo el auspicio del Enviado Especial de las Naciones Unidas Moustapha Niasse, las partes pudieron obtener un acuerdo de mayor alcance. El 16 de diciembre de 2002, un acuerdo parcial, conocido como el Acuerdo Global e Inclusivo sobre la Transición en la RDC, fue firmado con el fin de establecer un marco de trabajo interino para la cesación de hostilidades<sup>10</sup>. Las ocho partes de este acuerdo fueron: el gobierno de la RDC; cinco grupos armados (el Movimiento congolés por la democracia (RCD); el Movimiento por la Liberación del Congo (MLC); el Movimiento Congolés por la Democracia/ Movimiento de Liberación (RCF/ML); el Movimiento Congolés por la Democracia Nacional (RCDN); el Mai-Mai); la oposición política no armada; y la sociedad civil. El acuerdo contenía el primer compromiso formal con la búsqueda de la verdad en la RDC<sup>11</sup>.

Posteriormente, en abril de 2003, se firmó una serie de resoluciones que, junto con el acuerdo de diciembre de 2002, se denominan Acuerdo de Sun City<sup>12</sup>.

El acuerdo de paz afirmó que “una paz nacional y una reconciliación duraderas nunca podrían cimentarse en mentiras o impunidad.” Sin embargo, el liderazgo político de las dife-

COMISIÓN COMPUESTA DE  
**8 FUNCIONARIOS Y 13 REPRESENTANTES DE PROVINCIA**

NACIONALIDAD DE TODOS LOS COMISIONADOS  
**CONGOLESA**

COMISIONADOS NOMBRADOS  
**UN AÑO ANTES DE QUE SE APROBARA EL MANDATO ESTATUTARIO**

LAS OPERACIONES DURARON  
**3 AÑOS, 10 MESES**

AUDIENCIAS REALIZADAS  
**CERO**

CONTEO DE PÁGINAS DEL REPORTE FINAL  
**84**

rentes facciones no le dio a la comisión de la verdad futura un mandato específico. Por el contrario, las disposiciones relevantes no tenían un lenguaje sustantivo o una orientación clave; simplemente se establecía, con otras instituciones temporales, como un instrumento para “apoyar la transición”<sup>13</sup>.

Las prioridades de los actores políticos estaban en otro terreno. Para ellos, el reparto del poder y la asignación de puestos clave en el gobierno interino eran las preocupaciones más inmediatas. Se acordó que un principio de gobierno compartido se extendería a lo largo de todas las instituciones del gobierno transicional. Una constitución y elecciones transicionales para elegir un nuevo gobierno vendrían después, todo en procura de un “nuevo orden político”.

Lastimosamente, la repartición del poder se aplicó no únicamente a las ramas políticas del gobierno sino, además, a la CVR.

**Un acuerdo para la transición**

Bajo los términos del Acuerdo Global e Inclusivo, un gobierno transicional de “unidad nacional” debía formarse en la DRC. El gobierno transicional consistiría de un poder ejecutivo transicional, un parlamento transicional, y un poder judicial compuesto por las cortes y los tribunales existentes<sup>14</sup>. El poder ejecutivo sería establecido con un presidente, quien fungiría como cabeza de Estado, y cuatro vicepresidentes, cada uno a cargo de uno de los cuatro comités gubernamentales (político, económico y financiero, reconstrucción y desarrollo, y social y cultural)<sup>15</sup>.

Joseph Kabila se mantendría en la presidencia, mientras que los cuatro vicepresidentes vendrían de las filas del gobierno, el MLC, el RCD y la oposición política<sup>16</sup>.

El gobierno transicional tendría lugar de forma interina hasta que se realizaran elecciones, en un plazo de 24 meses, el 30 de junio de 2005. Si se presentaban problemas en la organización de las elecciones, se podrían hacer dos extensiones, cada una de seis meses, bajo la recomendación de una comisión electoral y la decisión del parlamento<sup>17</sup>. Estas serían las primeras elecciones libres y justas en la DRC en 46 años.

Las partes también hicieron un llamado por la creación de “una corte penal internacional para juzgar los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad, los genocidios y otras violaciones de los derechos humanos a gran escala”<sup>18</sup>.

Con el propósito de establecer una base legal para el gobierno, debía redactarse y adoptarse una constitución transicional. Ésta especificaría las condiciones bajo las cuales las instituciones transicionales gobernarían y administrarían los asuntos de la nación<sup>19</sup>.

El Acuerdo Global e Inclusivo también requería la creación de cinco “instituciones transicionales” *ad hoc* que tendrían la tarea de “apoyar la democracia”<sup>20</sup>. Éstas eran la CVR, la Comisión Electoral Independiente, la Vigilancia Nacional de Derechos Humanos, la Autoridad de Medios, y el Comité de Ética y Lucha contra la Corrupción<sup>21</sup>.

Para ayudar a garantizar una transición pacífica, todas las instituciones transicionales del gobierno iban a disponerse bajo un “principio de inclusión y reparto equitativo entre los diferentes elementos y entidades” involucrados en el ICD<sup>22</sup>. La repartición de poder iba a ocurrir en el conjunto de las instituciones estatales y en los diferentes niveles del gobierno. El balance entre los representantes de las provincias y “las diferentes tendencias dentro de las fuerzas políticas y sociales” debía asegurarse<sup>23</sup>. Los cuadros del ministerio y las ramas del gobierno se iban a anexar al Acuerdo Global e Inclusivo, asignando posiciones entre los representantes del gobierno, la oposición armada y desarmada, y la sociedad civil (las ocho partes del ICD)<sup>24</sup>.

#### *Acuerdo Global e Inclusivo*

La división de responsabilidades en las instituciones transicionales y en diferentes niveles del Estado se hará basándose en el principio de inclusión y reparto equitativo entre los diferentes elementos y entidades involucrados en el Diálogo Intercongolés, en concordancia con criterios como habilidad y credibilidad, y en el espíritu de una reconciliación nacional.

La CVR y las otras comisiones *ad hoc* no se vieron excluidas del régimen de repartición del poder. En cambio, la repartición del poder iba a ser comprehensiva.

Bajo el Acuerdo Global e Inclusivo, la sociedad civil, como una de las partes del Acuerdo de Sun City, tendría los “deberes de los presidentes de las instituciones que apoyaban la democracia”<sup>25</sup>. Se suponía que iban a tener el “estatus de ministros” e iban a “funcionar de forma independiente frente al gobierno transicional”<sup>26</sup>. Aunque se suponía que la sociedad civil jugaría un papel destacado —y sólo el tiempo diría si fue así—, su liderazgo era vulnerable y podía ser influido por las partes en guerra<sup>27</sup>. La fuerza de negociación de la sociedad civil en un panorama político lleno de insidias era limitada<sup>28</sup>. Como concluye Laura Davis, “Hubo la esperanza, tal vez irreal, de que la sociedad civil pudiera controlar las instituciones para apoyar la democracia durante la transición. En cambio, cada institución tenía un miembro de la sociedad civil a la cabeza, con los otros grupos representados a lo largo de la estructura”<sup>29</sup>.

En última instancia, “la participación de la sociedad civil en el proceso de paz debilitó a la misma sociedad civil, en la medida en que los líderes ganaron posiciones en las instituciones o fueron nombrados por las fuerzas políticas, mientras que quienes estaban fuera de las instituciones lucharon por encontrar un rol en la transición y sufrieron acciones de represión”<sup>30</sup>.

#### **Acomodación política en la selección de los miembros de la CVR**

Con el marco de trabajo transicional del Acuerdo de Sun City a la mano, las partes adoptaron medidas para implementar sus disposiciones. Un representante de la sociedad civil presidiría la CVR; junto con las otras “instituciones transicionales”, la participación sería asignada de forma acorde con la constitución y los grupos que participaban en la ICD<sup>31</sup>.

#### *Constitución transicional, Artículo 157*

Las instituciones para la democracia son presididas por representantes de la circunscripción de la “sociedad civil” (“Forces vives”), en concordancia con las disposiciones relevantes de un acuerdo comprensivo e inclusivo.

Las otras circunscripciones y agrupaciones del Diálogo Intercongolés se ubican dentro de sus respectivos cargos.

La resolución específica sobre la constitución de una comisión de “verdad y reconciliación” (resolución) contempló que los miembros de la misma “fueran nombrados por consenso de entre las filas de los componentes según los criterios establecidos por el ICD, “tales como buena moral, y demostraran conocimiento y competencia en relación con la búsqueda de la verdad”<sup>32</sup>.

La frase “filas de los componentes” confirmó los mecanismos de repartición del poder de la transición en el proceso de selección para la pertenencia a la CVR, aunque en este caso con competencia y estándares éticos para los miembros agregados. Posteriormente, la Ley No.4/2004, aprobada por la Asamblea Nacional y el Senado para crear formalmente a la CVR, continuó con dicho enfoque<sup>33</sup>.

Aunque esta ley también requería transparencia y consulta pública en la selección de 13 de sus 21 miembros, no se fijaron elementos específicos acerca de cuándo se realizarían las consultas. Únicamente se mencionó que el “método” estaría “especificado en los estatutos”.

Los estatutos no proporcionaron detalles sino que sencillamente se remitieron, de forma circular, al Artículo 9 de la legislación habilitadora<sup>34</sup>. Sin un proceso de selección definido, los miembros fueron nombrados directamente por los diferentes componentes, con poco consenso respecto a los estándares de competencia.

Un representante de la sociedad civil se ubicó al mando<sup>35</sup>, pero siete de los ocho miembros del ente de implementación y coordinación de la CVR —el Buró<sup>36</sup>— fueron nombrados por sus respectivas partes en julio de 2003, incluso antes de que se aprobara la ley de la CVR<sup>37</sup>. Esta irregularidad ayudó a minar la legitimidad y la efectividad de la comisión.

*Ley No. 4/2004 018, Artículo 9*

La Comisión de la Verdad y la Reconciliación está compuesta por veintidós miembros, incluyendo ocho funcionarios.

El presidente y los otros siete miembros que forman la junta son nombrados por elementos y entidades en el Diálogo Intercongolés en concordancia con la Constitución de la transición.

Los otros miembros son personalidades de entidades religiosas, asociaciones escolásticas, grupos de mujeres, y otras organizaciones cuyas actividades están relacionadas con el propósito de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, elegidos de forma transparente y pública por cada provincia, y sosteniendo una representación del 30%, según un método que será especificado en el estatuto.

La selección de los 13 miembros adicionales se efectuó tan solo un año y medio después<sup>38</sup>, una vez que la ley de la CVR fue aprobada<sup>39</sup>. Estos miembros adicionales serían “escogidos de forma pública y transparente”, por provincias (de un total de 12 provincias, con dos posiciones para la capital, Kinshasa), “bajo la dirección del buró<sup>40</sup>. En consecuencia, la ley de la CVR y los estatutos permitieron a las partes políticas rete-

ner el control sobre el nombramiento de comisionados que se suponía iban a ser independientes<sup>41</sup>. Los resultados fueron problemáticos, lo que resultó en la selección de comisionados que no eran aptos para la tarea<sup>42</sup>.

Una evaluación del proyecto realizada en conjunto por la UNDP y el Departamento del RU para el Desarrollo Internacional identificó la repartición del poder como la principal debilidad de las instituciones transicionales establecidas para apoyar la democracia, citando en particular “su composición basándose en el reparto político de trabajos públicos, más que en la meritocracia”<sup>43</sup>.

De hecho, la comisión perdió su legitimidad desde el inicio debido a la inclusión de representantes de las facciones en guerra, algunas inclusive implicadas en abusos relativos a los derechos humanos<sup>44</sup>. Como concluyó Laura Dais,

“Debe haber límites al alcance de la repartición del poder. Algunas medidas extraordinarias —tales como una comisión de la verdad— pueden contribuir tanto a la reconciliación como a la rendición de cuentas, sin tener que contar con unas cortes disfuncionales. La presencia de los actores beligerantes en las estructuras de la CVR, y la falta de compromiso público en la creación de la institución, la socavó seriamente desde el inicio. Al final, los representantes de los actores beligerantes deberían haber sido inspeccionados cuidadosamente para conocer su idoneidad personal como comisionados”<sup>45</sup>.

***CVR enmarcada por la transición y a las elecciones venideras***

Las operaciones de la CVR, al igual que las de aquellas otras instituciones transicionales establecidas por el Acuerdo de Sun City, estarían limitadas al período de la transición. Bajo los términos del Acuerdo Global e Inclusivo, la CVR terminaría con la elección de un presidente tras unas elecciones multipartidarias que se realizarían en un plazo de 24 meses, con dos posibles extensiones de seis meses cada una<sup>46</sup>.

En concordancia con las restricciones temporales fijadas en el calendario electoral, el Artículo 159 de la Constitución Transicional estableció un límite para la duración de la presidencia y de los otros miembros de la CVR: éstos serían “nombrados por (un período equivalente al de) la duración de la transición”. La Comisión presentaría su informe final de actividades al parlamento “al final del período de transición”<sup>47</sup>. Del mismo modo, el mandato sustantivo de la comisión estaba atado al “final de la transición”.

De este modo, las operaciones de la CVR debían ajustarse al cronograma fijado para el proceso electoral de la RDC<sup>48</sup>. Las extensiones únicamente aparecerían si se otorgaba una extensión en el calendario de las elecciones. Parecía que no habría

un procedimiento de extensión separado para la CVR misma. Los siguientes documentos de la CVR también registraron esta restricción temporal.

La decisión de ajustar el trabajo de la comisión de la verdad a la transición tuvo consecuencias profundas para la CVR. Como reportó la MONUC, “todo el proceso electoral representaba una de las votaciones más complejas que las Naciones Unidas organizaron jamás”<sup>49</sup>. Tal complejidad dejó a la CVR compitiendo con otras iniciativas transicionales en busca de recursos y financiación.

Bajo los términos del Acuerdo de Sun City, las elecciones originalmente se iban a realizar el 30 de junio de 2005. El Comité Internacional de Apoyo a la Transición en la RDC (CIAT) y los donantes proporcionaron una financiación sustancial, con la PNUD y la MONUC jugando un papel principal en apoyo al proceso electoral.

Los comisionados terminaron redactando la ley de la CVR más que todo por sí mismos, sin apoyo para paliar su falta de experticia<sup>54</sup>. La juramentación de todos los comisionados tuvo lugar en diciembre de 2004. Los estatutos formales de la comisión aparecieron mucho después, en marzo de 2005, y fueron finalmente aprobados por la Corte Suprema en abril 1 de 2005<sup>55</sup>. Como resultado, el período operacional real de la CVR fue bastante corto.

La paz inmediatamente después de un cese al fuego siempre es frágil. En el caso de la DRC, la lucha nunca cesó del todo. El ICD y el Acuerdo Global e Inclusivo, firmados a finales de 2002, representaron tan sólo una paz parcial. Algunos actores poderosos habían sido dejados al margen de los diálogos y fuera del acuerdo. Como resultado, los saboteadores continuaron operando para “descarrilar el proceso por medio de la violencia”<sup>56</sup>. En el este, el conflicto continuó en su mayor parte sin control.

---

*La ley de la CVR y los estatutos permitieron a los partidos políticos retener el control sobre el nombramiento de los comisionados, que debían ser independientes. Los resultados fueron problemáticos, lo que resultó en la selección de comisionados que no eran aptos para la tarea.*

---

Por último, una votación sobre el referendo constitucional se realizó en diciembre 18 y 19 de 2005. Las elecciones generales se realizaron el 30 de julio de 2006. Ya que ninguno de los candidatos presidenciales recibió la mayoría simple de votos, una segunda vuelta se realizó el 29 de octubre de 2006.

Con tanta atención y recursos enfocados en un calendario electoral intenso, fue difícil para la CVR atraer personal capaz o, de hecho, realizar una divulgación efectiva. Ya que todos los ojos estaban puestos en otras posiciones ministeriales y en la comisión electoral, los cargos de la CVR considerados “residuales y no prestigiosos”, se otorgaron a quienes quisieran ocuparlos<sup>50</sup>.

Las actividades preparatorias de la CVR se vieron afectadas. Aunque la constitución transicional de abril de 2003 confirmó el establecimiento de la comisión, la implementación de la legislación sólo se aprobó en julio 20 de 2004, más de un año después, tras unas consultas limitadas. Y luego fue adelantada al 28 de agosto de 2003<sup>51</sup>, ya que la CVR había empezado algunas actividades de preparación —por ejemplo, realizó su primera reunión parcial del buró en mayo de 2003— en el período transcurrido entre la adopción de la constitución transicional y la aprobación del mandato estatutario oficial<sup>52</sup>. La falta de una legislación habilitante ralentizó las operaciones de la comisión y la selección de los comisionados<sup>53</sup>.

La CVR tuvo que operar dentro de este ambiente, no únicamente a nivel nacional sino también en los niveles de provincias y localidades<sup>57</sup>. La falta de seguridad planteó obstáculos tanto físicos como psicológicos para el personal, las víctimas y los testigos. Este hecho se tradujo en que solamente había opciones peligrosas para acceder a ciertas partes del país, o la condición de no acceder. Con las violaciones a los derechos humanos y la violencia continuas, las víctimas y los testigos no se atrevieron a dar un paso al frente por temor a la venganza.

El vínculo entre la CVR, la transición y las elecciones sólo empeoró las cosas. Con los comunicados de los eventos, especialmente en el volátil este del Congo, la Comisión renunció a la búsqueda de la verdad y se enfocó más bien en actividades de prevención y mediación de conflictos<sup>58</sup>. Como resultado, ya sea por necesidad o por elección, la CVR trabajó apoyando las elecciones. Sus funciones investigativas basadas en quejas fueron abandonadas.

La CVR describe el cambio en su informe final:

“Las elecciones son un deber y un derecho legítimo de los ciudadanos en todos los países del mundo. Es con esta perspectiva en mente que los ciudadanos congoleños se movilizaron y se registraron en grandes cantidades para las elecciones en la República Democrática del Congo. Sin embargo, dicho proceso

electoral estaba siendo perturbado continuamente por agitaciones políticas, las cuales —debido a las manipulaciones— pusieron el curso normal del proceso electoral en riesgo... dichas ocurrencias no fueron indiferentes a la Comisión de la verdad y la reconciliación. Conscientes de su misión de trabajar para la paz, la cohesión y la reconciliación nacional, ésta decidió enfocar sus actividades en calmar el espíritu de la gente, al igual que en mediar y negociar entre los actores políticos”<sup>59</sup>.

Al final, tal como describió en su informe, la CVR realizó:

- Diálogos entre comunidades sobre la tolerancia y la paz
- Trabajos con partidos políticos para crear una cultura de paz
- Divulgación a los estudiantes sobre el proceso electoral
- Reconciliación entre algunos grupos militares
- Actividades para reducir el conflicto interétnico
- Actividades para calmar el espíritu tras la ocupación de una villa por parte de la insurgencia
- Trabajo con refugiados, incluyendo el alentarlos para que regresaran a casa
- Divulgación para animar a la población a que se registrara y votara en paz
- Promoción del respeto por los resultados de las elecciones por parte de los partidos políticos, la población y los medios

Estas actividades “de reconciliación” no estaban dirigidas a superar u olvidar los crímenes pasados sino a resolver las disputas actuales y a prevenir los conflictos futuros.

La CVR nunca logró llegar al componente de búsqueda de la verdad de su mandato. No pudo registrar quejas o realizar investigaciones o audiencias. Aunque sí realizó algunas actividades de preparación en relación con la búsqueda de la verdad, como reforzar las capacidades de sus miembros en la operación de una comisión de la verdad, y las técnicas para registrar quejas y gestionar información y archivos, nunca llegó al centro sustantivo de su misión de búsqueda de la verdad. No hizo sugerencias sobre la rehabilitación o la reparación ni sugirió reformas. No se emitió ninguna propuesta sobre las amnistías.

Como resultado, la comisión de la verdad de la DRC no apoyó los objetivos fundamentales de una comisión de la verdad: rendición de cuentas a través del hallazgo de hechos, reconocimiento de las víctimas, y búsqueda de la verdad para identificar las causas principales de la violencia para evitar su repetición<sup>60</sup>.

## **Seguimiento de una mandato ambicioso de búsqueda de la verdad mientras que las condiciones de inseguridad persistían**

Dada la situación en el área en la DRC en el momento de los diálogos de paz, es importante considerar si ese fue un momento apropiado para realizar la búsqueda de la verdad en la DRC durante los años en cuestión.

El déficit de justicia en el Congo era inmenso. La sociedad civil congoleña y la oposición desarmada fueron las primeras partes que clamaron por la creación de un ente de búsqueda de la verdad para abordar la rendición de cuentas<sup>61</sup>.

Para examinar el extenso legado de abusos sobre derechos humanos en la DRC, el mandato de comisión cubrió un amplio rango de violaciones y crímenes contra éstos. Según los párrafos 3 a 6 de la resolución de la CVR, ésta investigaría crímenes políticos y violaciones graves contra los derechos humanos cometidas tanto dentro como fuera del país, si estaban relacionadas con conflictos dentro de la DRC. También contemplaba el establecimiento de la verdad tanto en eventos políticos como socioeconómicos que hubieran tenido ocurrencia en la DRC, que fueran relevantes para la reconciliación, y escuchar a las víctimas “tomando todas las medidas necesarias para compensarlas y restaurar completamente su dignidad”<sup>62</sup>.

El mandato también fue amplio durante el período de la investigación que debía adelantar. La misma debía incluir no solamente eventos del pasado sino también extenderse al presente. Según el párrafo 3 de la resolución, debía investigar violaciones “desde el acceso del país a la independencia”. El Artículo 6 de la ley de la CVR expandía el alcance de la investigación para que incluyera no sólo crímenes del pasado sino también crímenes y violaciones de derechos humanos cometidos durante el período de transición<sup>63</sup>.

No hay duda de que la necesidad era grande, pero las partes en los diálogos de paz pueden haber tenido más consideración con el momento apropiado para las medidas.

Efectivamente, en 2003 algunas organizaciones de la sociedad civil congoleña y la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, aconsejaron una mayor reflexión y consultas antes de establecer la CVR, y solicitaron una postergación<sup>64</sup>. Como resultado, en febrero de 2004 la MONUC, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Derechos Globales, y el Centro Internacional para la Justicia Transicional, organizaron en conjunto una consulta sobre la ley, un seminario nacional sobre la CVR, al cual asistieron representantes de todas las provincias y varios funcionarios congoleños. La conclusión del seminario fue que “parece que el establecimiento de una CVR en la

DRC debe tomar más tiempo antes de que pueda empezar a funcionar de forma efectiva, de conformidad con los objetivos señalados a ésta<sup>65</sup>.

## Conclusiones

La CVR en la República Democrática del Congo enfrentó desafíos incapacitantes. A pesar de la aprobación de leyes y

---

*Se le permitió a las personas vinculadas a las facciones en guerra que fungieran en los entes ejecutivos de la CVR, lo que hizo que su labor no fuera un ejercicio sobre la búsqueda de la verdad sino un reflejo del conflicto y de las alianzas militares y políticas de las partes en lucha por el poder.*

---

En un taller de la MONUC, en febrero de 2004, varios participantes en la parte oriental del país se cuestionaron acerca de cómo se podría empezar a hablar sobre verdad y reconciliación cuando el conflicto aún no había terminado y las violaciones no habían disminuido<sup>66</sup>. Algunos reportes en aquel momento señalaron que los activistas de base y los observadores internacionales se preguntaban si una comisión de la verdad era siquiera viable en dicho momento, cuando “el país aún estaba en guerra consigo mismo”<sup>67</sup>. Aun así, la CVR continuó en su proceso.

En el fragor de la lucha continua, la CVR no se atrevió a llamar a alguien de las facciones políticas. En este contexto de violencia y fuerte desconfianza, cualquier intento por investigar acusaciones de crímenes cometidos por alguien en el poder se habría considerado una provocación y una señal de parcialidad hacia un partido político en particular<sup>68</sup>. Igualmente, en un clima de violencia e incertidumbre continua los victimarios no tenían ningún incentivo para dar un paso al frente.

En noviembre de 2006, cerca del final del período de la CVR, el presidente de la comisión, el obispo Jean-Luc Kuye, apeló porque los soldados del mantenimiento de la paz se quedaran por más tiempo en el intranquilo este del país: “Muchos casos se nos presentan, pero no podemos hacer nada sin contar con seguridad. Le pedimos a ellos que esperen hasta que llegue el tiempo en que podamos hablar abiertamente de los casos y se pueda lograr justicia”<sup>69</sup>.

### *Ley No. 4/2004 018, Artículo 6*

La Comisión de la Verdad y la Reconciliación conoce los eventos al igual que los crímenes y las violaciones a los derechos humanos cometidos en el período desde el 30 de junio de 1960 hasta el fin de la transición.

Este período se divide en dos momentos: el primero, de 1960 a 1992, en consideración del cual se actualizarán y completarán los registros de la Conferencia Nacional Congoleña, y se tratará cualquier solicitud de víctimas; el segundo, de 1963 hasta el final de la transición, para que se reciban solicitudes o peticiones.

estatutos comprensivos sobre la operación, y de la buena voluntad de los comisionados para animarse a realizar actividades de mediación y reconciliación limitadas, la CVR se vio afectada desde el inicio debido a una convergencia catastrófica de varios hechos: falta de independencia, un momento inadecuado y una inseguridad persistente.

Durante los diálogos de paz, unas poderosas partes interesadas se asignaron prioridad a sí mismas sobre las necesidades y los derechos de las víctimas, sin que hubiera unos contrapesos efectivos. La CVR era en todo sentido apenas una nota al pie de página en un acuerdo más grande, dominado por las preocupaciones sobre la repartición del poder.

Las personas vinculadas a las facciones en guerra podían trabajar en los cuerpos ejecutivos de la CVR, lo que hacía que ésta fuera menos un ejercicio sobre la búsqueda de la verdad y más un reflejo del conflicto y de las adhesiones políticas y militares de las partes que luchaban por el poder. Como resultado, algunos sectores clave de la comunidad internacional determinaron que el esfuerzo no era creíble y retiraron cualquier apoyo significativo. La CVR fue impulsada por políticos cuya meta a corto plazo era mantener la paz antes de las elecciones. El derecho de las víctimas a conocer la verdad sobre los abusos que sufrieron se perdió en medio de los intereses de actores más poderosos en la transición.

Si bien es imposible y probablemente injusto evaluar las elecciones adoptadas durante el proceso, es necesario indicar que en varios momentos críticos los activistas y los expertos internacionales buscaron rutas alternativas y afirmaron principios de independencia, efectividad y legitimidad, cada uno de los cuales fue anulado en el proceso de nombramiento, desafiado por la continua inseguridad y subordinado al calendario electoral.

El caso de la RDC destaca la importancia de una evaluación metódica de las condiciones locales, incluyendo la diversidad de los intereses de los participantes en una negociación de paz, la capacidad relativa de la sociedad civil para agregar de forma efectiva las inquietudes sobre los derechos humanos en un proceso transicional, y las condiciones básicas de seguridad. La mayoría de dichas consideraciones requerían un buen juicio más que unos formatos preexistentes. De hecho, la apli-

cación de un conocimiento bien establecido fue selectiva e improvisada. Incluso en la etapa de definición de un mandato irrealista, la CVR ya era ampliamente considerada ilegítima.

---

1. Borrador de la ley sobre la organización, los poderes y las operaciones de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 2 (febrero, 2007).

2. Declaración aclaratoria, Ley No. 4/018.

3. Diálogo intercongolés: La ley final, Resolución No. DIC/COR/04, Artículo 1.

4. Según el exsecretario general del Observatorio Congolés Nacional de Derechos Humanos, Dieudonné Diku Mpongola, “La CVR nunca fue verdaderamente operacional”, “No hizo el esfuerzo de recibir quejas, denuncias o confesiones; no hubo una investigación sobre los crímenes cometidos en la RDC, y las víctimas nunca fueron identificadas”. Dieudonné Diku Mpongola, “Dealing with the Past in the DRC: The Path Followed”. *Politorbis* 50 (marzo, 2010). Otros comentaristas, más benévolos con el trabajo de la CVR, lo describen principalmente como el rol de un “bombero”. Raphael Wakenge y Geert Bossaerts, *La Commission Vérité et Réconciliation en RDC: Le travail n’a guère commencé* (23 de agosto de 2006).

5. Bajo los términos del acuerdo de paz, se entregaron amnistías por “actos de guerra, violaciones políticas y de opinión sobre la ley, con la excepción de los crímenes de guerra, los genocidios y crímenes contra la humanidad”. Véase el Acuerdo global e inclusivo sobre la transición en la DRC (diciembre, 2002): Art 8. La DRC hizo una referencia en abril de 2004 a la Corte Penal Internacional recién establecida (ICC); los crímenes cometidos durante las dos guerras congoleñas ocurrieron antes del 1 de julio de 2002, y no entraron bajo la jurisdicción de la corte. Lo mismo ocurrió con las seis órdenes de detención emitidas por la ICC contra los líderes rebeldes, objetivo que no hizo parte de las negociaciones de paz.

6. Acuerdo de cese al fuego de Lusaka, S/1999/815, ¶ 12 (23 de julio de 1999).

7. *Ibíd.*

8. S/RES/1279 (1999).

9. International Crisis Group, “Storm Clouds over Sun City: The Urgent Need to Recast the Congolese Peace Process” (14 de mayo de 2002) 5.

10. Acuerdo global e inclusivo sobre la transición en la República Democrática del Congo (Acuerdo global e inclusivo) (16 de diciembre de 2002).

11. *Ibíd.*

12. Diálogo intercongolés: Ley final y resoluciones.

13. Déclaration des principes fondamentaux des négociations politiques intercongolaises, Lusaka, mayo 4, 2001.

14. Acuerdo global e inclusivo, Artículo V (Instituciones transicionales).

15. *Ibíd.*

16. Acuerdo global e inclusivo, Artículo V.

17. Acuerdo global e inclusivo, Artículo IV (Duración de la transición).

18. Véase resolución No. DIC/DOR/04, preámbulo.

19. Acuerdo global e inclusivo, Artículo VII (Disposiciones finales).

20. Acuerdo global e inclusivo, Artículo V (Instituciones transicionales).

21. Acuerdo global e inclusivo, Artículo V (Instituciones transicionales).

22. Acuerdo global e inclusivo, Artículo III, sección 6.

23. Acuerdo global e inclusivo, Artículo III, sección 1.

24. Anexos al Acuerdo global e inclusivo.

25. Acuerdo global e inclusivo, Artículo V, sección (4) (c). La sociedad civil también debe tener unos cuantos puestos ministeriales (ej. Derechos Humanos), y algunos viceministeriales (ej. Agricultura), y posiciones asignadas en la Asamblea Nacional y el Senado. Véanse anexos al Acuerdo global e inclusivo.

26. *Ibíd.*

27. Laura Davis y Priscilla Hayner, ICTJ, “Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC” (marzo, 2009), 21.

28. Davis y Hayner, “Difficult Peace,” 36.

29. Laura Davis, “Power Shared and Justice Shelved: the Democratic Republic of the Congo,” *International Journal of Human Rights* 17:2 (24 de enero de 2013), 295.

30. *Ibíd.*, 296.

31. Constitución Transicional de la República Democrática del Congo (2003).

32. *Ibíd.*

33. Ley No. 4/2004 018.

34. Artículo 46 (“...los otros trece miembros son personalidades de organizaciones religiosas, asociaciones académicas, grupos de mujeres y otras organizaciones cuyas actividades se relacionen con el propósito de la CVR, elegidos en concordancia con el Artículo 9, párrafo 3, de la Ley Orgánica”); Artículo 60 (“La junta consta de ocho miembros nombrados por los elementos y entidades en el Diálogo Intercongolés, en concordancia con el Artículo 9 de la Ley Orgánica y el Artículo 46 de dichas reglas.”).
35. Laura Davis, “Power Shared”, 299.
36. Ley No. 4/2004 018, Artículos 18 y 19 (“La Comisión de la Verdad y la Reconciliación es presidida por un buró que consta de un presidente, tres vicepresidentes, un relator y tres asistentes del relator de cada uno de los elementos y la entidades del Diálogo Intercongolés, en concordancia con el Artículo 157 de la constitución transicional.”).
37. Federico Borello, ICTJ, “A First Few Steps: The Long Road to a Just Peace in the Democratic Republic of the Congo,” (octubre de 2004), 41.
38. Informe final de la CVR (febrero de 2007), 25.
39. Loi 04/018 du 30 Juilliet 2004 portant organization, attributions et fonctionnement de la Commission verité et réconciliation.
40. Informe final de actividades de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de la DRC (febrero, 2007), 8.
41. Borello, A First Few Steps, 42.
42. Ngoma-Binda y Sr. Nuabda Vuidi, “Justice Transitionnelle en R.D. Congo. L’expérience de la Commission Vérité et Réconciliation,” Congo-Afrique (2007). Según Ngoma-Binda, vicepresidente de la CVR, los 13 comisionados fueron elegidos de forma apresurada, y tres cuartas partes de ellos no tenían la capacidad intelectual ni la experiencia profesional requerida para la CVR. Muchos no han completado su educación universitaria; muchos tenían una ocupación que tenía poca relevancia con la verdad y la reconciliación. El vicepresidente pensaba que sólo cinco de entre veintiuno “podían considerarse verdaderamente competentes, creíbles... con una gran capacidad para un pensamiento vigoroso, un juicio equilibrado y una moral íntegra.” Como resultado, hubo un ausentismo crónico y mala fe. Algunos miembros de la comisión no trabajaron más de 90 días en tres años e “hicieron poco trabajo, pero siempre a tiempo para cobrar sus sueldos.” Los comisionados también sospechaban los unos de los otros; ciertos trabajos para los que se asignó dinero nunca se realizaron, y ciertos dineros de donantes externos nunca llegaron.
43. Carrol Faubert, “Evaluation of UNDP Assistance to Conflict-affected Countries: Case Study Democratic Republic of the Congo,” UNDP, 21, tras una visita a inicios de 2006.
44. “Democratic Republic of the Congo: Confronting Impunity, Human Rights Watch Briefing Paper”, enero, 2004.
45. Davis, “Power Shared”, 302.
46. Acuerdo global e inclusivo, Artículo IV.
47. Ley No. 4/2004 018, Artículo 55.
48. Efectivamente, bajo el Artículo 222 de la constitución actual de la DRC, la CVR y las otras instituciones de soporte de la democracia iban a ser “disueltas automáticamente una vez que se estableciera un nuevo parlamento.” Para poder reiniciar con la búsqueda de la verdad, el parlamento necesitaría establecer otra institución como tal por medio de una Ley orgánica.
49. [www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monuc/back-ground.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/monuc/back-ground.shtml)
50. P. Ngoma-Binda y Sr. Maître Nuabda Vuidi, “Justice Transitionnelle en R.D. Congo. L’expérience de la Commission Vérité et Réconciliation,” Congo-Afrique (2007).
51. Una consulta nacional sobre la redacción de la ley se realizó en febrero de 2004, organizada por la MONUC, OACDH, Derechos Globales y el ICTJ, a la cual asistieron el gobierno transicional de la DRC, la sociedad civil local, las ONG internacionales y los socios locales.
52. Reporte final de la CVR (febrero de 2007).
53. La CVR estaría compuesta por una Asamblea Plenaria, el Buró, dos Comisiones Especiales Permanentes y Comités provinciales y locales (Ley Art 15-27). La plenaria buscaba ser el ente que tomaba decisiones, que debían tomarse por una mayoría de tres cuartos, mientras que el buró implementaría las decisiones. El buró estaba compuesto por ocho comisionados nombrados por las ocho partes del ICD. El presidente, también miembro del buró, sería nombrado por la sociedad civil y disfrutaría del rango de ministro.
54. Borello, A First Few Steps, 40–41.
55. [www.leganet.cd/Legislation/DroitPenal/ReglementInt.CVR.htm](http://www.leganet.cd/Legislation/DroitPenal/ReglementInt.CVR.htm)
56. Laura Davis, “Power Shared.”
57. Resolución No. DIC/COR/04, Sobre la institución de una “Comisión de la Verdad y la Reconciliación,” Ley Final, Regulaciones políticas intercongolesas, ¶ 2 (abril de 2002).
58. Reporte final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, (febrero de 2007), 51.
59. *Ibid.* “La elección es un deber y un derecho legítimo de los ciudadanos en todos los países del mundo. Es bajo esta óptica

que los ciudadanos congoleños se movilizaron y se registraron en gran número para el proceso electoral de la República Democrática del Congo. Sin embargo, este proceso se vio continuamente alterado por ciertas manipulaciones políticas que amenazaron con obstaculizar el curso normal de la carrera... todas estas situaciones no fueron indiferentes para la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Esta, consciente de su misión de trabajar por la paz, la cohesión y la reconciliación nacional, se consagró a apaciguar los ánimos, a la mediación y a la negociación entre los actores políticos.”

60. Eduardo González y Howard Varney (eds.), *ICTJ, Truth Seeking: Elements of Creating an Effective Truth Commission* (2013), 9.

61. Mesa redonda sobre la DRC que termina en Bruselas, Agencia de Noticias Panafricana, [reliefweb.int](http://reliefweb.int) (enero 18, 2002). Laura Davis y Priscilla Hayner, *Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC*, ICTJ (marzo de 2009), 36.

62. Resolución No. DIC/COR/04, ¶ 5.

63. No es claro cómo la ley de la CVR terminó ordenando

investigaciones sobre las violaciones que ocurrieron concurrentemente con sus actuaciones. Obviamente, esto hizo que las investigaciones de la CVR tuvieran una peor recepción.

64. La sociedad civil envió una carta abierta en agosto de 2003; el presidente del Consejo de Seguridad emitió una declaración en diciembre de 2003 instando a una extensión del proceso de consulta; el ICTJ animó la continuación del proceso de consulta en varias ocasiones. Borello, *A First Few Steps*.

65. *Ibíd.*, 41.

66. *Ibíd.*, 46.

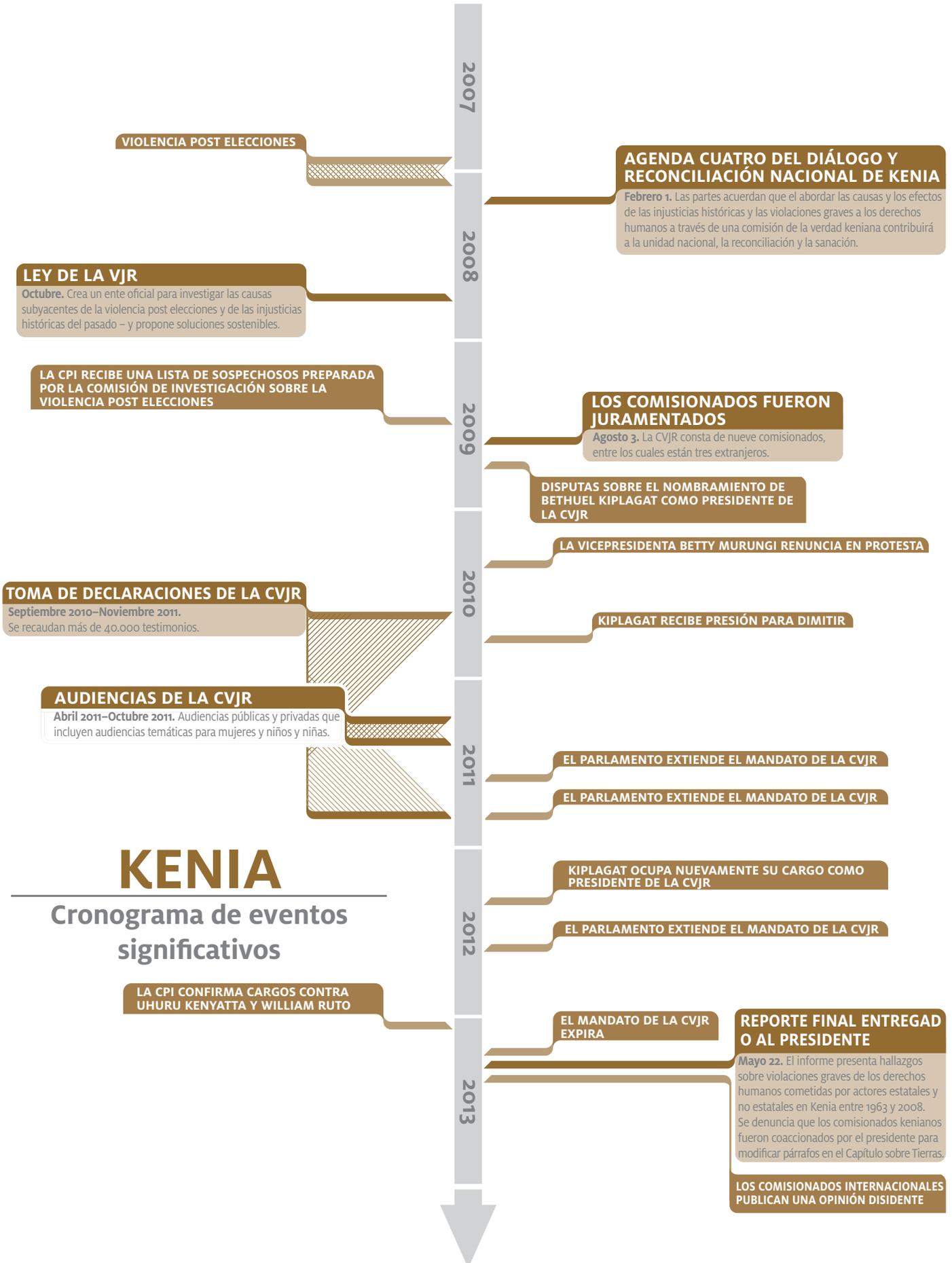
67. John Kasuku y Tyrone Savage, “DRC: The Long Road to Reconciliation,” *Africa News Update*, Norwegian Council for Africa (23 de septiembre de 2004).

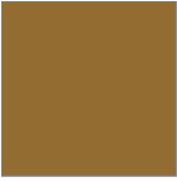
68. Ngoma-Binda Nuabda Vuidi, “Justice Transitionnelle en R.D. Congo.”

69. Kasuku y Savage, “DRC: The Long Road, to Reconciliation”, 200.

# KENIA

## Cronograma de eventos significativos





## 6. ESTUDIO DE CASO: KENIA

Por Elena Naughton

### Introducción

La Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación de Kenia (CVJR) emitió su informe final en mayo de 2013, luego de cuatro años de trabajo y tres extensiones de su mandato. El texto documenta un conjunto de flagrantes violaciones a los derechos humanos y otras injusticias cometidas durante el período colonial británico, así como por las administraciones de los primeros tres presidentes del país.

Con cerca de 2000 páginas de extensión, el informe procura dar cumplimiento a una ambiciosa misión investigativa, explorando varias décadas de violaciones a los derechos humanos y formulando recomendaciones sólidas dirigidas a prevenir la repetición de crímenes. La comisión agrega listas de personas que fueron mencionadas negativamente en el reporte, con recomendaciones para una posterior investigación o procesamiento cuando se justifique<sup>1</sup>. En particular, se dedica una sección a explicar de forma amplia y en detalle las dificultades metodológicas y legales que experimentó la comisión durante su gestión.

Concluyendo en 2013, la CVJR se benefició de años de experiencias pasadas y de reflexiones sobre la búsqueda de la verdad en una copiosa literatura académica, en reportes de expertos y en el trabajo de docenas de comisiones de la verdad precedentes<sup>2</sup>. Una fuerza de trabajo gubernamental, dirigida por el jurista Makau Mutua, recomendó la formación de un cuerpo de búsqueda de la verdad años antes, tras las elecciones de 2002. Las consultas nacionales sobre el tema aportaron un entendimiento valioso sobre lo que los kenianos esperaban y deseaban con este proceso<sup>3</sup>. Como resultado, la misión de la CVJR adoptó y refinó prácticas empleadas en otros lugares<sup>4</sup>.

Sin embargo, aunque la CVJR representó un esfuerzo considerable, tanto sus procesos como su producto más tangible —el informe final— fueron objeto de gran controversia por efecto de divisiones entre los comisionados. El informe, emitido tras la expiración oficial de su mandato, fue inmediatamente blanco de acusaciones según las cuales los comisionados kenianos habían alterado una sección en respuesta a la presión política. Desde la emisión del informe se han presentado demandas que lo cuestionan o plantean recomendaciones al mismo, o que contienen cuestionamientos a las actuaciones de la comisión<sup>5</sup>.

La CVJR se vio envuelta en controversias y demandas desde el principio, y casi no logra concluir su mandato<sup>6</sup>. Su dificultad más ventilada públicamente fue la referida a la credibilidad y la idoneidad del presidente, el embajador Bethuel A. Kiplagar, quien presuntamente había participado en decisiones gubernamentales que se tradujeron en flagrantes violaciones de los derechos humanos durante el gobierno de la Unión Nacional Africana de Kenia. La controversia que se desató tras la renuncia de la vicepresidenta de la comisión, Betty Murungi, socavó la confianza del público en ésta. Las restricciones financieras y de recursos, así como la falta de cooperación gubernamental con la comisión, complicaron aún más su trabajo.

Este ensayo busca extraer algunas lecciones a partir de un caso cimentado en una experiencia colectiva acopiada durante casi tres décadas de procesos de búsqueda de la verdad.

Para tal fin, se enfoca en particular en tres elementos de la experiencia keniana:

- El inicio oficial de la CVJR como uno de los componentes del proceso de Diálogo Nacional de Kenia. Con esto, se busca entender mejor a qué se comprometían las partes con respecto a la búsqueda de la verdad. La búsqueda de la verdad se realizó en Kenia sobre la base de compromisos pactados en el acuerdo firmado por actores políticos clave del país durante la mediación de 2008 conocida como Diálogo y Reconciliación Nacional, tras un período de violencia poselectoral. El ensayo examina brevemente los diálogos mismos y considera cómo las negociaciones y las prioridades establecidas influenciaban el proceso de búsqueda de la verdad. Para aportar un elemento de contexto, se devuelve en el tiempo y revisa algunas propuestas tempranas de búsqueda de la verdad buscando explicar lo que las partes aportaron a los diálogos en términos de entendimientos y expectativas.
- La misión de la CVJR. Este permite evaluar los desafíos que enfrentó la comisión al implementar los modelos de búsqueda de la verdad de Kenia según como fueron redactaron. En particular, se aborda el alcance del mandato desarrollado en el proceso de paz, y se identifican inconsistencias en la misión de la CVJR que complicaron su efectividad.

- Los desafíos que casi abrumaban a la CVJR y comprometían su credibilidad y efectividad. Al respecto, se enfocó en las dificultades financieras de la comisión, la falta de voluntad política para apoyar las operaciones clave, y —tal vez el episodio más perturbador durante la vigencia de la CVJR— en la controversia sobre su presidente. Se considera el impacto que tuvieron los principios regentes y los estándares articulados en el acuerdo de paz, así como en la misión estatutaria, en la capacidad de la comisión para superar los desafíos que enfrentó.

### El Diálogo Nacional y el compromiso con la búsqueda de la verdad en Kenia

La CVJR nació de las aspiraciones de lograr una reforma y la reconciliación política tras el severo período de violencia pasadas las elecciones de finales de 2007 e inicios de 2008. Como parte de los compromisos de paz mediados por el Panel de Personalidades Africanas Eminentes, presidido por Kofi Annan, la CVJR buscaba ayudar a Kenia a lograr una paz duradera al abordar “divisiones profundas y de antigua data en la población keniana”<sup>7</sup>.

El inicio de los diálogos los diálogos a comienzos de enero de 2008 fue una apuesta riesgosa ya que los frecuentes brotes de violencia amenazaban con convertirse en una guerra civil. El proceso de los Diálogos de Paz se inició efectivamente mediante una declaración de entendimiento general de los elementos de la agenda que podrían hacer parte de las negociaciones. La Agenda Comentada y el Cronograma (la Agenda), firmada el 1 de febrero de 2008, dispuso los pasos para resolver la crisis política y para enfrentar los problemas de largo plazo que, según se consideraba, constituían las causas profundas del conflicto<sup>8</sup>.

La Agenda contenía cuatro elementos: el primero reconocía la necesidad de una acción inmediata para detener la violencia y restaurar los derechos y las libertades fundamentales; el segundo apuntó a las “medidas inmediatas para abordar la crisis humanitaria” y a “asegurar que el proceso de audición nacional, reconciliación y restauración se iniciara inmediatamente”; el tercer elemento apuntaba a la superación de la crisis política del momento; el cuarto abordaba las causas de largo plazo de la crisis. Las tareas que debían completarse bajo el cuarto elemento fueron ambiciosas. Kenia iba a abordar la “pobreza, la distribución no equitativa de recursos y percepciones de injusticias históricas y exclusión” por medio de, entre otras opciones, la realización de “reformas constitucionales, legales e institucionales”, la “lucha contra los desequili-

## COMISIÓN MIXTA COMPUESTA POR 6 CIUDADANOS NACIONALES Y 3 INTERNACIONALES

LAS OPERACIONES DURARON  
**CASI 4 AÑOS**

DECLARACIONES REGISTRADAS  
**42.465**

SE REALIZARON AUDIENCIAS EN  
**TODAS LAS REGIONES**

SE RECIBIÓ TESTIMONIOS DE  
**MÁS DE 680 INDIVIDUOS**

SE REALIZARON AUDIENCIAS ESPECIALES PARA  
**MUJERES**

brios en el desarrollo regional”, “asumir una reforma agraria”, y “hacer efectivas la transparencia y la rendición de cuentas, y evitar la impunidad”.

La implementación de la Agenda se dividió en dos partes: los primeros dos elementos serían abordados en un período de 7 a 15 días, mientras que el cuarto debía resolverse en el año siguiente al inicio del Diálogo Nacional<sup>9</sup>.

En esta Agenda las partes articularon una visión sobre lo que debía hacerse y cómo: todos los involucrados reconocieron que había una “crisis política” aguda que debía resolverse de forma inmediata. También acordaron que los kenianos debían asumir algunos problemas crónicos —las “causas históricas” del conflicto— si querían prevenir una repetición. Se delineó un marco de trabajo para lograr la paz en el presente y en el futuro, un marco que involucraba derechos económicos, políticos y civiles. Aunque la búsqueda de la verdad no fue mencionada con ese nombre, la Agenda comprometió a las partes a discutir una nómina comprensiva de problemas y a estudiar reformas de largo plazo del tipo facilitado por las comisiones de la verdad y otros mecanismos de justicia transicional.

Los detalles acerca de cómo se avanzó en estos temas se incluyen en declaraciones y acuerdos posteriores, firmados durante el proceso de Diálogo Nacional<sup>10</sup>. En un acuerdo denominado *Elemento Tres de la Agenda: cómo resolver la crisis política*, del 14 de febrero de 2008, las partes se comprometieron a establecer una “Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación” como un mecanismo para la reforma y la transición<sup>11</sup>.

---

*La Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación se vio envuelta en controversias y demandas casi desde el principio, y casi no logra concluir su mandato. Sus dificultades más públicas se centraron en la credibilidad y la idoneidad de su presidente.*

---

Éste se vinculaba íntimamente con el elemento cuatro de la Agenda, al identificar las reformas necesarias en términos de la constitución, el parlamento, la política y la rama judicial, al igual que abogaba por la identificación y el procesamiento de victimarios, y el respeto por los derechos humanos, entre otros aspectos.

En este punto hay una conexión directa entre la CVJR y los otros imperativos de la reforma que los mediadores y las partes describían de forma genérica como las “causas principales del conflicto”.

El rol asignado a la CVJR en las charlas parecía enorme y probablemente iba más allá de lo que cualquier institución podría cumplir. Sin embargo, es importante recordar que las reformas en Kenia, y el papel que la comisión de la verdad podría jugar en dicho esfuerzo y en la investigación sobre el legado de abusos en materia de derechos humanos en Kenia, no eran simplemente un resultado de las discusiones del Diálogo Nacional; en realidad hacían parte de una agenda de reformas que ha estado bajo discusión por años. La CVJR planteó el tema así: “En esencia, el trabajo de la Comisión evolucionó en un momento histórico particular que coincidió con el proceso de reforma. Por lo tanto, la Comisión vio su rol como el de trabajar en una construcción sobre las iniciativas de reforma existentes”<sup>12</sup>.

En 2003, un Grupo de Trabajo sobre la Comisión de Establecimiento de la Verdad y la Reconciliación (el Grupo de Trabajo) había sostenido un proceso consultivo amplio y abierto que involucraba a kenianos y a expertos internacionales para determinar si una comisión de la verdad era apropiada para Kenia. Este proceso se había desarrollado en un momento de transición política, cuando la Coalición Nacional Arcoíris (NARC) derrotó a la Unión Nacional Africana de Kenia (KANU), partido en el poder desde la independencia, en enero de 2002. Esas consultas encontraron que una mayoría abrumadora de kenianos —un 90 por ciento— quería que el gobierno estableciera una comisión de la verdad efectiva, e hizo recomendaciones sobre cómo y cuándo debería establecerse dicha comisión<sup>13</sup>. En su reporte final, el Grupo de Trabajo recomendó el establecimiento de una comisión por orden presidencial, cubriendo el período de 1963 a 2002<sup>14</sup>. La comisión investigaría los “patrones sistémicos de políticas de Estado, acciones que se desarrollaron como políticas de Estado para anular los derechos de los kenianos”.

Las propuestas de un ente de derechos humanos con amplias funciones de búsqueda de la verdad también hicieron parte de las discusiones alrededor del borrador de la constitución de Kenia, e incluían audiencias públicas para “escuchar a la gente”<sup>15</sup>. También se buscaba investigar y “abordar los pasados abusos de los derechos humanos” y “reparar la injusticia histórica”<sup>16</sup>.

La severidad de la crisis política del período 2007-2008, y la presencia de la comunidad internacional y de la sociedad civil durante el desarrollo del Diálogo Nacional, por último, llevó a los actores clave a que hicieran los compromisos necesarios para avanzar en la búsqueda de la verdad. Las dinámicas durante este período parecían correctas para un proceso de la verdad: el compromiso de las partes con la búsqueda de la verdad era específico y definitivo para el acuerdo de paz, al igual que otros compromisos como la reforma constitucional. La CVJR debía cumplir una meta constante de aquellos que esperaban reformar los sistemas autocráticos de Kenia y enmendar décadas de abusos violatorios de los derechos humanos.

### **La visión del Diálogo Nacional: paz inmediata, luego reforma integral**

Debido a la ferocidad de la crisis y a la amenaza de una guerra civil, la prioridad en las negociaciones se dio primeramente sobre los elementos uno a tres en la Agenda: los generadores del conflicto en sí, los elementos particulares de la disputa electoral que habían precipitado la crisis, y la gobernanza y la constitucionalidad que podrían resolverla. Bajo la dirección de Annan y Jakaya Kikwete, presidente de Tanzania y de la Unión Africana, se logró un acuerdo político el 28 de febrero de 2008 con Mwai Kibaki y Raila Odinga, el cual resolvió los aspectos de repartición de poder de la disputa y llevó al final de la crisis. Se firmaron dos acuerdos: 1) un Acuerdo sobre los principios de asociación del gobierno de coalición, y 2) el borrador de una Ley de acuerdo y reconciliación nacional que se presentaría al parlamento para su aprobación.

Estos acuerdos aseguraron posiciones en el gobierno para los líderes y los miembros de sus coaliciones. El borrador de la Ley de acuerdo y reconciliación nacional buscaba servir como mecanismo de implementación hasta que se promulgara una constitución enmendada que reflejara el gobierno recién configurado<sup>17</sup>. Ambos acuerdos reafirman el carácter esencial de la “reforma” en Kenia y subrayan hasta qué punto el no lidiar con las divisiones existentes representaría una amenaza para “un país unificado”, tal como lo enfatizaba el Acuerdo sobre los principios de participación del gobierno de coalición<sup>18</sup>.

Inicialmente, el punto álgido de las negociaciones se refería a problemas de repartición de poder y gobernanza. Sin embargo, luego de que el acuerdo de repartición de poder final se logró, las partes terminaron los detalles operacionales necesarios para la agenda de la reforma<sup>19</sup>. El 4 de marzo de 2008 se firmaron varios acuerdos preparando los parámetros generales y guiando los principios para varias comisiones, incluyendo la CVJR<sup>20</sup>. Dos entes recibieron mandatos limitados que se centraban en los episodios de violencia más recientes e intensos conectados con las elecciones:

- Un comité de revisión independiente para investigar “todos los aspectos de las elecciones presidenciales de 2007 y para hacer investigaciones y recomendaciones para mejorar el proceso electoral”<sup>21</sup>. Éste debía ser un ente no judicial constituido por “expertos electorales” kenianos y no kenianos con la “más alta integridad personal y capacitación profesional”. El comité operaría por un período de 3 a 6 meses y entregaría un informe al presidente, con copia para el Panel, que sería público en los 14 días siguientes.

- La Comisión de Investigación sobre Violencia tras las Elecciones (CIPEV), que se conoció como la “Comisión Waki” por su presidente, el Juez Philip Waki<sup>22</sup>. La CIPEV podría “i) investigar los hechos, y las circunstancias conexas, relacionados con los actos de violencia que siguieron a la elección presidencial de 2007; ii) investigar acciones u omisiones de los cuerpos de seguridad estatal durante el curso de la violencia, y hacer recomendaciones según fuese necesario; y iii) recomendar medidas de naturaleza legal, política o administrativa, según fuese necesario, incluyendo medidas relacionadas con presentar a la justicia a aquellas personas responsables de actos criminales”. La CIPEV estaba compuesta por “tres juristas imparciales, experimentados y respetados internacionalmente, o expertos en abordar los conflictos internos o la violencia étnica. Dos de aquellos serán internacionales y uno keniano”. Todos ellos deberían ser seleccionados por el Panel tras la consulta con el Gobierno/PNU y la ODM, y nombrados por el presidente<sup>23</sup>.

Adicionalmente, la CIPEV tuvo la tarea específica de hacer “recomendaciones, según las considerara apropiadas, a la Comisión de Verdad, Justicia y Reconciliación”<sup>24</sup>.

Respecto a la CVJR, las partes acordaron unas disposiciones generales para su mandato, sus competencias y sus funciones, basadas en los parámetros de mayor alcance dispuestos tempranamente en las negociaciones<sup>25</sup>. La misión de la CVJR sería temporal, al igual que sustancialmente amplia. Debía cubrir más de 45 años de historia keniana, yendo desde la independencia de Kenia, el 12 de diciembre de 1963, hasta el acuerdo oficial sobre la violencia poselectoral del 28 de febrero de 2008. La comisión buscaba investigar también “antecedentes” de su misión temporal, “con el fin de entender la naturaleza, las causas principales o el contexto que llevaron a dichas violaciones, actos de violencia o crímenes”<sup>26</sup>.

Los crímenes que serían investigados incluían no únicamente violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado, grupos e individuos, sino también una lista extensa de otras injusticias:

“Esto incluye, más no se limita a estos aspectos, violencia por motivaciones políticas, asesinatos, desplazamientos de la comunidad, acuerdos y desalojos. La

Comisión también investigará crímenes económicos de trascendencia, en particular casos grandes de corrupción, e injusticias históricas respecto a la tierra y la adquisición ilegal o irregular de la tierra, especialmente aquellas relacionadas con los conflictos o la violencia. Otras injusticias históricas también serán investigadas”<sup>27</sup>.

Las partes decidieron, además, que la comisión sería creada por una ley del parlamento y que completaría su trabajo en dos años. La comisión estaría compuesta por kenianos, al igual que por comisionados internacionales nominados con la participación de una sección transversal de grupos representativos. Debía tener el poder de recomendar amnistías; sin embargo, excluyó de ellas los crímenes internacionales graves, al igual que amnistías para el beneficio de personas que ostentaban la mayor responsabilidad por los crímenes cometidos. Se acordó que el informe final se haría público dentro de los catorce días siguientes a la presentación de su informe al presidente.

La financiación sería proporcionada principalmente por el gobierno, aunque podría obtenerse apoyo adicional por parte de donantes, fundaciones y otras fuentes independientes.

En general, las discusiones sobre los parámetros generales y los principios de orientación de la CVJR no parecían ser contenciosos, aunque tanto los mediadores como los líderes tenían ciertas dudas con respecto al alcance de la búsqueda de la verdad<sup>28</sup>.

## La misión de la CVJR

El mandato legal de la CVJR se hizo oficial en 2008 con la aprobación, por vía legislativa, de una ley que establecía un marco de trabajo comprensivo para la comisión y que implementaba las disposiciones de los acuerdos firmados durante el Diálogo Nacional<sup>29</sup>.

El mandato tenía tres fines. En primer lugar, comprendía componentes de búsqueda de la verdad, reconciliación y justicia, aunque la prioridad estaba puesta principalmente en los primeros dos elementos. En su componente de *búsqueda de la verdad*, la comisión buscaba establecer un registro histórico exacto de las violaciones de derechos y abusos que se habían cometido entre 1963 y 2008. La investigación se orientó a las causas de dichas violaciones e incluyó los antecedentes históricos y el contexto, al igual que las perspectivas de las víctimas y los victimarios<sup>30</sup>. La comisión buscaba proporcionarle al público, así como a las víctimas y los victimarios, una plataforma para contar la verdad<sup>31</sup> y entregar un informe accesible públicamente<sup>32</sup>.

Respecto al *componente reconciliatorio*, la comisión ofrecería a las víctimas y a los victimarios un foro. Las víctimas tendrían

un “foro para ser escuchados y para restaurar su dignidad”<sup>33</sup>, mientras los victimarios tendrían “un foro para confesar sus acciones como una forma de brindar reconciliación”<sup>34</sup>. Una segunda dimensión reconciliadora estaría en el mandato de la comisión para hacer recomendaciones a las autoridades kenianas. La comisión debía facilitar la concesión de ciertas amnistías a personas que hicieron una divulgación completa<sup>35</sup>.

Las disposiciones sobre el componente de justicia eran las menos robustas ya que se referían únicamente a la autoridad de la comisión para hacer recomendaciones. La CVJR podría determinar las “vías y los medios para reparar a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos”<sup>36</sup> y haría “recomendaciones apropiadas”<sup>37</sup>. Además, también buscaba recomendar el “procesamiento de los victimarios de violaciones flagrantes de los derechos humanos”<sup>38</sup>.

#### **Alcance del mandato**

Los términos y el lenguaje que se presentaron al parlamento para el mandato de la CVJR se nutrieron con información y comentarios de la comunidad internacional. Ésta reflejó aspectos de las misiones de otros contextos y reflejó algunos de los entendimientos aportados por el Grupo de Trabajo<sup>39</sup>. También acogió sugerencias de las diversas circunscripciones representadas en las conferencias nacional e internacional sostenidas durante el período de julio a agosto de 2003 para apoyar las actividades del Grupo de Trabajo<sup>40</sup>.

El proyecto, tal como quedó redactado, presentó desafíos que habrían sido significativos para cualquier ente investigativo. Tal como lo dispuso el proceso de paz, la CVJR recibió una misión extraordinariamente amplia que cubría 45 años y un catálogo diverso de violaciones, incluyendo crímenes contra la humanidad, genocidios, desapariciones forzadas y flagrantes violaciones de los derechos humanos. Debido a la importancia de los temas relacionados con la tierra en Kenia, se aceptó ampliamente que la misión de la CVJR incluyera investigaciones sobre transacciones ilegales de tierra<sup>41</sup>.

graves de corrupción, injusticias históricas con respecto a la tierra o adquisiciones irregulares de tierra”<sup>42</sup>. Ampliando aún más el radio, las partes también incluyeron “otras injusticias históricas”<sup>43</sup>.

La Ley de la CVJR amplió las funciones de la comisión aún más para incluir lo siguiente:

6. Las funciones de la Comisión son...

g) investigar crímenes económicos...

n) investigar crímenes económicos incluyendo corrupción grave y la explotación de recursos nacionales o públicos, y la acción, si la hay, tomada al respecto;

o) indagar sobre la adquisición irregular e ilegal de terrenos públicos y hacer recomendaciones sobre la reposición de los mismos, y la determinación de los casos relacionados con éstos;

p) investigar y establecer la realidad de la marginación económica percibida por las comunidades y hacer recomendaciones sobre cómo abordarla;

q) investigar el uso indebido de las instituciones públicas para fines políticos...

Los crímenes mencionados no fueron descritos y definidos de forma suficiente<sup>44</sup>. Aunque la Ley CVJR ofrece definiciones de la mayoría de violaciones de derechos humanos cubiertas por la misión, éstas no definen los términos “crímenes económicos”, “marginación económica”, “corrupción grave”, o “explotación de recursos naturales o públicos”. Dicha ambigüedad presentaba dificultades prácticas para la comisión, que enfrentaba retos, por ejemplo, con respecto a la conceptualización de “marginación económica”, y tuvo problemas con la consecución de “datos confiables y de calidad” e indicadores significativos para evaluarlos<sup>45</sup>. El mandato legal requería que la comisión reportara todas las violaciones de una forma “exacta” y “completa”, incluyendo antecedentes, circunstan-

---

*La ley de la TJR, tal como estaba escrita, presentó desafíos que habrían sido significativos para cualquier ente investigativo. Tal como lo requirió el proceso de paz, la CVJR tuvo una misión extraordinariamente amplia, cubriendo 45 años y un catálogo diverso de violaciones, incluyendo crímenes contra la humanidad, genocidios, desapariciones forzadas y violaciones flagrantes de los derechos humanos.*

---

Sin embargo, el mandato surgido del acuerdo de paz no estaba limitado a violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, a violaciones graves del derecho internacional humanitario y a temas relacionados con la tierra misma, sino que hablaba más en general de “crímenes económicos”. En el acuerdo de marzo 4 se decidió que el mandato incluyera “grandes crímenes económicos, en particular actos

cias, perspectivas de las víctimas, y los responsables por violaciones de derechos humanos, incluyendo sus motivos<sup>46</sup>.

Dado su amplio mandato y la duración limitada para las operaciones de la comisión, ésta debía ser “selectiva con los eventos que debería concentrar en términos de investigación”. Para afinar el alcance de la investigación, ésta priorizó las

violaciones a lo largo de siete contextos específicos: la Guerra de Shifta (1965-1967); operaciones de seguridad en el sector nororiental, oriental superior y la fosa norte (1963-2008); intento de golpe de Estado (1982); represión a activistas por la democracia y por el sistema multipartidario (1986-1991); confrontaciones étnicas e instigadas políticamente (1991/1992 y 1997); actividades y represión de grupos milicianos (2006-2007); y violencia poselectoral (2007-2009).

Los hallazgos de la CVJR son dispares; las violaciones son atendidas grados de detalle variados. Como ha sido la experiencia de muchas comisiones de la verdad, se diseñaron audiencias sobre casos ilustrativos (“casos-ventana” para mostrar “patrones más amplios y tendencias de violaciones flagrantes de los derechos humanos en una región o un área en particular”)<sup>47</sup>. Como resultado, las violaciones cometidas en ciertas regiones del país, como en el norte, fueron exploradas en detalle<sup>48</sup>, mientras que otros episodios, violaciones o regiones recibieron menos atención.

Para ahorrar tiempo, la comisión confió en el trabajo de otras comisiones de investigación, como la CIPEV, para completar sus hallazgos. Aunque se trata efectivamente de una opción razonable, en ocasiones esto significó que los vacíos de las investigaciones previas fueran simplemente mantenidos en lugar de ser cubiertos<sup>49</sup>.

Las inconsistencias y las ambigüedades en la Ley CVJR intensificaron los desafíos enfrentados por los comisionados al trabajar para cumplir el mandato<sup>50</sup>. Por ejemplo, la CVJR encontró:

- “Varias referencias incongruentes con la naturaleza de los derechos a ser investigados: ‘violaciones y abusos de derechos humanos y derechos económicos’; ‘violaciones flagrantes de derechos humanos y derechos económicos’; ‘violaciones flagrantes de derechos humanos y derechos económicos’; y ‘violaciones flagrantes de derechos humanos, y violación y abusos de la ley internacional de derechos humanos’. En esencia, no es claro si los políticos buscaban que la Comisión se centrara en violaciones ‘ordinarias’ de derechos humanos o en violaciones flagrantes de derechos humanos”<sup>51</sup>.
- “Múltiples secciones de la ley ofrecen prescripciones diferentes de los mismos temas. Por ejemplo, sobre el tema de violaciones sexuales, la sección 5(c) se refería a ‘violaciones sexuales’, pero la sección 6(h) se refería a ‘crímenes de naturaleza sexual contra víctimas mujeres”<sup>52</sup>.
- “No es evidentemente claro si la intención del Parlamento fue que la Comisión se enfocara en ‘violaciones ordinarias’ o ‘violaciones flagrantes de los derechos humanos’; la Comisión tomó la decisión de centrarse en lo segundo. Luego de un escrutinio cuidadoso de la Ley CVJR, la

Comisión concluyó que hubo una fuerte indicación textual en toda la Ley que sugería que el Parlamento efectivamente buscaba que las violaciones flagrantes de los derechos humanos fueran el foco de las investigaciones de la Comisión”<sup>53</sup>.

Estos ejemplos ilustran la tensión entre la ambiciosa visión de quienes crearon la CVJR y lo que se requería para hacerla operativa; así mismo, indican las dificultades de los comisionados para interpretar el mandato, privados de liderazgo tras la separación del presidente y la renuncia de la segunda al mando.

El mandato de la comisión de la verdad —articulada por primera vez durante el Diálogo Nacional y hecha oficial por la ley del Parlamento— era “por mucho la más amplia de cualquier comisión de la verdad jamás establecida en tanto abarcaba investigaciones de violaciones de derechos políticos y civiles, al igual que de derechos socioeconómicos” y en la medida en que su “mandato temporal fue similarmente amplio”<sup>54</sup>. Con unos recursos limitados y una subvención inicial de dos años para completar el mandato<sup>55</sup>, la misión fue abrumadora, lo que hizo aún mayor el correspondiente riesgo de fracasar.

De hecho, dada la inmensidad del déficit de los derechos humanos en Kenia, el Grupo de Trabajo en 2003 recomendó tener cuidado al definir el mandato de una comisión de la verdad, señalando que era “prácticamente imposible que una comisión de la verdad abordara más que unos cuantos miles de casos. Este es el motivo por el que el Grupo de Trabajo identificó casos individuales y grupos de violaciones que consideraba eran el objetivo de la investigación”<sup>56</sup>.

Y al discutir los crímenes económicos, el Grupo de Trabajo advirtió que “debido a su complejidad los crímenes económicos eran muy difíciles de investigar”<sup>57</sup>. Por ello recomendó un enfoque limitado y dio ejemplos:

“Efectivamente, el Grupo de trabajo cree que una comisión de la verdad debe investigar un conjunto selecto de crímenes económicos que llevaron directamente a las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales. Unos cuantos ejemplos serán suficientes. La violación por parte de un contratista de la producción y suministro de agua para beber limpia y segura a causa de un fraude o la amenaza de que los fondos públicos sean malversados o que haya muertes serán casos susceptibles de ser investigados por una comisión de la verdad. Lo mismo podría ser cierto por la ocupación de tierra pública para desplazar una escuela, un centro cultural comunitario o de unas instalaciones públicas.”

Por supuesto, era decisión de los kenianos el decidir qué temas debería tratar la CVJR y en qué momento pero, como

Priscilla Hayner mencionó durante los diálogos de paz, una misión de la comisión podría “no estar suficientemente adaptada para cubrir todos los temas”<sup>58</sup>. Como mínimo, la inclusión de los crímenes económicos, por ejemplo, podría haber sido regulada de una forma más directa, restringiéndolos tal vez a un conjunto discreto de crímenes bien definidos.

Sin embargo, en la mejor de las circunstancias un mandato tan amplio presentaría grandes desafíos. Aunque unas mejores planeación y gestión de la comisión habrían mitigado algunas de las dificultades, dado el ambiente que prevalecía durante el tiempo en que la comisión operó, los problemas derivados del mandato —junto con una reducción drástica del apoyo efectivo internacional y local activos debido a las controversias en torno al presidente— sólo podían hacer más complicado el trabajo que la CVJR tenía que adelantar<sup>59</sup>.

### **La CVJR se enfrenta a dificultades financieras, controversias e insuficiente apoyo político**

En su informe final, la CVJR discutió algunos de los desafíos más significativos que enfrentó para la ejecución de su mandato. Aquí observamos tres de aquellos problemas: el financiamiento, la controversia sobre la credibilidad de la presidencia de la comisión, y la “falta de voluntad estatal y política suficiente” para apoyar su trabajo<sup>60</sup>.

#### *Déficit financiero crónico*

Desde el inicio, la comisión sufrió de “falta de suficientes fondos y recursos para realizar de forma eficiente y efectiva sus operaciones”<sup>61</sup>. La Ley CVJR requirió el establecimiento de un Fondo de Verdad, Justicia y Reconciliación que debía recibir el dinero asignado por el parlamento, al igual que “cualquier donación, regalo, subvención o herencia”<sup>62</sup>. Ninguna de las dos fuentes aportó suficientes fondos para satisfacer las necesidades operacionales de la comisión.

Debido a la falta de fondos, la CVJR operó sin una secretaria o una secretaría durante su primer año fiscal, y en cambio debió ser administrada por el Ministro de Justicia de Kenia hasta julio de 2010<sup>63</sup>. Durante su segundo año fiscal, a la CVJR se le asignó tan solo la mitad del presupuesto propuesto<sup>64</sup>. Como consecuencia, la comisión tuvo que posponer la contratación de personal y limitar las operaciones esenciales relacionadas con su misión. Para llenar estas brechas, en algunas ocasiones los comisionados le prestaron dinero a la CVJR, o el gobierno keniano proporcionó de forma tardía fondos suplementarios, o desplegó el personal de apoyo de los ministerios gubernamentales, lo cual socavó la independencia financiera y operacional indispensable para que un ente de búsqueda de la verdad fuera efectivo y transparente. Estas y otras limitaciones resultaron en retrasos y en que la CVJR necesitara extensiones con el fin de completar su trabajo.

Los acuerdos firmados durante el Diálogo Nacional no requerían unos compromisos de financiación específicos. En lugar de ello, las partes se limitaron a “alentar a dar fuerte apoyo financiero a la Comisión”<sup>65</sup>. “Se esperaba” que el gobierno de Kenia proporcionara “una porción significativa del presupuesto de la Comisión”, pero la Ley de la CVJR no planteó una asignación de presupuesto o una fuente de apoyo dedicada. Tal como denunció la comisión, esta “operó con un presupuesto anémico a lo largo de su vida. La situación financiera era tan dramática que en algunas ocasiones tuvo que obtener préstamos de los Comisionados”.

#### *Controversia debilitante*

La CVJR enfrentó su desafío interno más serio en relación con su presidente, Kiplagat. No haremos una reseña de las muchas vueltas y giros que tuvo esa prolongada disputa, pues tal recensión consta en detalle en el informe de la comisión y en otras fuentes<sup>66</sup>. En cambio, nos cabe señalar algunas de las debilidades que emergieron durante la implementación de las disposiciones del mandato en relación con la selección de comisionados, conflictos de intereses o remoción de los mismos, y evaluaremos de qué forma los retrasos, maniobras y declaraciones públicas, incluyendo los intentos de movilizar elementos sectarios en apoyo de intereses personales, a veces magnificaron los desafíos existentes.

La Ley dio espacio a una comisión compuesta por nueve comisionados: tres extranjeros, elegidos por el Panel de Personalidades Africanas Eminentes<sup>67</sup>, y seis kenianos, elegidos según un proceso de cuatro pasos. El Panel de selección de nueve miembros estaría constituido por individuos provenientes de diferentes organizaciones sociales, económicas, religiosas y de la sociedad civil<sup>68</sup>. Dicho panel buscaba recibir postulaciones de individuos calificados al publicar anuncios en los principales periódicos de Kenia y, con ayuda de una firma de recursos humanos, seleccionar potenciales candidatos para entrevista<sup>69</sup>. El Panel de selección reduciría la lista de candidatos a 15, y presentaría sus nombres a la Asamblea Nacional para su consideración<sup>70</sup>. La Asamblea, entonces, nominaría a seis personas para su nombramiento como comisionados nacionales, y entregaría al presidente los nombres de los nueve comisionados (incluyendo los nominados por el Panel de personalidades africanas) para su selección<sup>71</sup>.

En concordancia con este proceso el presidente nombró nueve comisionados, incluyendo al Comisionado Kiplagat como presidente. Poco después, la idoneidad de Kiplagat se vio cuestionada. Se lo acusó de haber estado involucrado en tres incidentes que no solo se vinculaban con las violaciones de derechos humanos bajo investigación por la CVJR sino, además, lo implicaban a él mismo en posibles crímenes. Los cargos eran serios: una posible participación en el asesinato del Dr. Robert Ouko; la planeación de la Masacre Wagalia,

de 1984; y transacciones ilegales o irregulares de tierra<sup>72</sup>. Las acusaciones se presentaban en relación con una posible contravención de la sección 10(6)(b) de la Ley CVJR:

“Ninguna persona estará calificada para su nombramiento como comisionado a menos que dicha persona...

b) no haya estado involucrada, implicada, vinculada o asociada en ningún modo con alguna violación de los derechos humanos o con ningún tema que esté siendo investigado bajo esta Ley...”

Como concluye el informe final de la CVJR, las consecuencias de esta controversia “afectaron negativamente las operaciones de la Comisión a lo largo de su vida. La controversia desvió y distrajo la atención y la energía de la Comisión para que ejecutara su misión principal”<sup>73</sup>.

Las partes del acuerdo sabían que las controversias en la composición de cualquiera de los cuerpos emergentes del Diálogo Nacional serían debilitantes, y habían tratado de prevenirlas. Conscientes de que la crisis había sido precipitada por un conflicto electoral, se excluyó en el acuerdo a miembros que pudiera “parecer que representaban un grupo político específico”<sup>74</sup>.

Estas disposiciones generales fueron elaboradas bajo la Ley CVJR. Pero igualmente se revelaron débiles al enfrentar los abusos. Los comisionados debían ser de “buen carácter e integridad”. No debían estar involucrados en violaciones dentro del mandato de la CVJR y debían ser imparciales<sup>75</sup>. Cuatro de los comisionados debían tener al menos 15 años de experiencia en temas relacionados con las leyes de derechos humanos<sup>76</sup>, cinco debían tener “conocimiento y experiencia en investigación forense, investigaciones, psicología, antropología y relaciones sociales, gestión de conflictos, religión o temas de género”<sup>77</sup>.

En el papel, la Ley CVJR parecía asegurar un proceso de selección sólido y que reflejaba las mejores prácticas internacionales, especialmente en lo que se relacionaba con la participación de una sección transversal de grupos en su Panel de Selección. Sin embargo, en la práctica sus defectos resultaron ser más fuertes. Además del Panel de selección inicial, un escrutinio público más amplio de los nominados no era posible, y no se vislumbró un proceso de veto. El abrir el proceso de selección para un corto período de consultas públicas (por escrito) sobre la idoneidad de los candidatos seleccionados podría haber servido para acopiar información relevante. Pero el tiempo y la oportunidad no se dieron y, como resultado, la información más accesible no se presentó. En cambio, cuando el presidente tomó la decisión final sobre los nombramientos, incluyendo la presidencia, se presentaron protestas casi de inmediato sobre la elección de Kiplagat como presidente.

Una tormenta de oposiciones vino después y el apoyo a la CVJR se debilitó. En agosto de 2009, los defensores de derechos humanos y los grupos de víctimas presentaron una demanda ante el Alto Tribunal Keniano en contra de la CVJR, con la cual buscaban la disolución de la comisión<sup>78</sup>. Poco después, la Red de Justicia Transicional de Kenia, una red de organizaciones de la sociedad civil, anunció su separación de la comisión mencionando las acusaciones contra el presidente como su razón principal<sup>79</sup>. En febrero de 2010, antiguos miembros de las comisiones de la verdad sudafricana, peruana y sierraleonesa, dirigidos por el Arzobispo Desmond Tutu, le pidieron a Kiplagat que renunciara<sup>80</sup>. Por último, Murungi y el comisionado internacional Ronald Slye públicamente le pidieron al presidente que renunciara el siguiente mes; sin embargo Kiplagat se mantuvo en su cargo. Poco después, en marzo, Murungi anunció su renuncia<sup>81</sup>.

Las disposiciones de la Ley CVJR sobre la remoción de los comisionados no pudieron resolver la crisis. La Sección 17 establecía un minucioso procedimiento legal para la remoción de un comisionado:

(1) (a) “(...) (2) Si la cuestión de la remoción de su cargo del presidente o un comisionado se presentase bajo la subsección (1) – (a) el Presidente del tribunal deberá, tras notificación en la Gaceta, nombrar un Tribunal, el cual consistirá de un presidente y otros dos miembros seleccionados por el Presidente del tribunal de entre las personas que ocupan u ocuparon el cargo de Juez del Alto tribunal; (b) el Tribunal investigará el tema y reportará los hallazgos al Presidente del tribunal y recomendará si el presidente o el comisionado deben ser removidos de su cargo y el Presidente del tribunal deberá comunicar las recomendaciones del Tribunal al presidente. (3) Si la cuestión de la remoción del presidente o del comisionado ha sido mencionada a un Tribunal bajo la subsección (2), el presidente podrá suspender al presidente o al comisionado de la Comisión y dicha suspensión podrá ser revocada en cualquier momento por el Presidente y cesará de tener efecto en cualquier caso si el Tribunal le recomendase al Presidente que el presidente de la comisión o el comisionado, según fuese el caso, no debiera ser removido”.

La sección 17 también enumeró las bases para remover al presidente de la comisión o a un comisionado:

“17. (1) Sin perjuicio de la sección 16, el presidente de la comisión o un comisionado podrán ser removidos de su cargo por parte del presidente:

- a) Por mal comportamiento o mala conducta
- b) Si el presidente de la comisión o el comisionado son encontrados culpables de una ofensa que involucre

una moral turbia pero no hayan sido sentenciados a prisión;

c) Si el presidente de la comisión o el comisionado son incapaces de cumplir con las funciones de su cargo por motivo de enfermedad física o mental; o

d) Si el presidente de la comisión o el comisionado se ausentan de tres reuniones consecutivas de la Comisión sin una buena causa, pero no serán removidos a menos que sea en concordancia con esta sección.

En abril de 2010, ocho comisionados —sin incluir al presidente, pero contando con su apoyo en aquel momento— presentaron una petición al Presidente del Alto Tribunal solicitando el nombramiento de un tribunal para investigar si el presidente debía ser removido de su cargo<sup>82</sup>. El Presidente del tribunal no lo estableció por más de año y medio, y cuando finalmente lo hizo, a finales de octubre de 2010, Kiplagat emitió un comunicado firmado en el que anunciaba que se “apartaba de sus deberes”, y luego interpuso una acción ante el tribunal recién nombrado para impugnar su jurisdicción. Cuando el tribunal decidió que tenía jurisdicción, Kiplagat acudió a la Corte Superior para pedir un aplazamiento, el cual le fue otorgado, para que se aguarde la decisión sobre la cuestión jurisdiccional sustantiva<sup>83</sup>.

El mandato del tribunal, que era de seis meses, expiró durante la impugnación jurisdiccional, y por lo tanto cesó sus actividades sin llegar a un resultado formal. La Corte Suprema se negó a otorgar una extensión de la vigencia del tribunal y éste fue desmontado. En ausencia de una decisión final por parte del tribunal, Kiplagat sostuvo que había sido exonerado, retiró su impugnación jurisdiccional en la Corte Superior y volvió a su antiguo cargo como presidente en abril de 2012<sup>84</sup>. La CVJR no se opuso a la remoción de la impugnación jurisdiccional. Al final de esta larga lucha, ninguna corte emitió una sentencia sobre los cargos sustantivos presentados contra Kiplagat.

Si bien la Ley CVJR suministró lo que parecía un procedimiento sólido para abordar las acusaciones contra los comisionados, en última instancia resultó siendo un cuello de botella legal y brindando el escenario para un litigio inconcluso. Es importante considerar si se hubiera podido poner en práctica mejores procedimientos para obligar a una acción rápida que salvaguardara la credibilidad de la comisión. Por ejemplo, se podría haber añadido motivos adicionales de exclusión (como la destitución sumaria de los comisionados basándose en la no revelación de información), lo que hubiera hecho más fácil una destitución expeditiva.

Por el contrario, la controversia sobre la idoneidad y la credibilidad del presidente se prolongó a lo largo de las operaciones de la CVJR y obstaculizó el proceso de la comisión.

Como concluyó la misma comisión, “la controversia desvió y distrajo la atención y la energía de la Comisión para que ejecutara su mandato principal”<sup>85</sup>. La comisión perdió los servicios de Murungi, cuyo cargo nunca fue reemplazado<sup>86</sup>. Los socios de la sociedad civil y el desarrollo se volvieron reticentes a aportar ayuda, mientras algunos incluso empezaron a trabajar en contra<sup>87</sup>.

Algunas actividades de comunicación y educación cívica de la CVJR tuvieron que recortarse o descontinuarse frente a las protestas contra Kiplagat<sup>88</sup>. Muchas víctimas, sus familias y testigos se rehusaron a participar o siquiera “a ser asociados (de alguna forma) con la comisión”<sup>89</sup>. De todos modos, la comisión pudo organizar actividades, pero su legitimidad y capacidad para obtener apoyo se vieron erosionadas.

#### *Falta de voluntad política*

En su informe final, la CVJR discutió el nivel de voluntad política ofrecida en apoyo a la comisión por parte del gobierno y encontró que esta había sido inexistente. Además citó casos específicos en los que el gobierno no cooperó con el trabajo de la comisión y luego buscó entender los por qué<sup>90</sup>, atribuyendo la falta de cooperación gubernamental a la confirmación de intereses particulares de sus prerrogativas y a un movimiento político en contra de la reforma. La CVJR también citó la corrupción, la acumulación de riquezas y el deseo del poder como motivaciones principales, y encontró que la falta de voluntad política por parte de quienes estaban en el poder venía de la “ausencia de una ruptura clara con el pasado”<sup>91</sup>.

Algo igualmente perturbador fue la declaración del gobierno poco después de la formación de la CVJR en el sentido de que la comisión, no la ICC, sería “el mecanismo más apropiado para asegurar la justicia para los crímenes poselectorales”. Una declaración que “se interpretó como una apuesta para conseguir tiempo con miras a derrotar la causa de la justicia”, más que una afirmación del papel que puede jugar la búsqueda de la verdad en el abordaje de la impunidad al hacer que los victimarios rindan cuentas en público durante el proceso<sup>92</sup>.

Al evaluar las consecuencias de la falta de cooperación, el informe concluye que la comisión ha resultado impactada de forma negativa tanto en sus “operaciones” como en la “percepción pública de su trabajo”<sup>93</sup>.

En general, los vaivenes de la voluntad política y los peligros de la interferencia política son factores de riesgo en la vida de toda comisión de la verdad, como se demostró durante la vigencia de la CVJR. Sin embargo, al momento del establecimiento de la CVJR fueron un problema bien concreto del cual preocuparse.

Las comisiones de investigación han sido una institución común en Kenia<sup>94</sup>. Sin embargo, la mayoría de las veces sus acciones han sido “investigaciones inherentemente políticas” susceptibles de sesgos y de falta de impacto<sup>95</sup>. La vulnerabilidad política de las comisiones de la verdad se discutió en el Grupo de Trabajo, cuando éste recomendó no usar una ley del parlamento para implementar sus primeras propuestas, enunciando de forma profética que:

“El Grupo de trabajo rechaza la ruta legislativa, porque considera que el parlamento keniano tiene muchos intereses particulares de auto protección y en competencia, que podrían retrasar, hundir o darle al país una comisión de la verdad completamente desprovista de poderes significativos. Muchos miembros del parlamento y algunos partidos políticos son o bien ambivalentes u hostiles en relación a una comisión de la verdad. El debate reciente en el parlamento en relación con la reubicación de las víctimas del conflicto es aleccionador en este sentido. Llevar el tema al parlamento efectivamente lo matará o producirá una comisión de la verdad anémica<sup>96</sup>.”

El parlamento no produjo un mandato anémico sino uno intrincado e irreal, complicado por las tradiciones legales del país, que produjeron dificultades desde el inicio. Lo extraordinario y paradójico del caso keniano es que los participantes se las arreglaron para crear una instancia profundamente cuestionada al mismo tiempo que recibían y aceptaban de forma ostensible las mejores prácticas y principios posibles identificados internacionalmente.

## Conclusiones

Las intervenciones del Panel de Personalidades Africanas Eminentes y de los asesores internacionales en el Proceso de diálogo nacional keniano se revelaron esenciales para la negociación de la paz en Kenia y para el establecimiento de la CVJR. El Acuerdo Nacional proporcionó un fundamento vinculante y una visión moral que ayudaron a asegurar que las partes honraran su compromiso con el establecimiento de la CVJR y, por ende, cumplieran con una meta de antigua data de muchos kenianos.

Sin embargo, la amplitud de dicha visión y de la misión promulgada por el parlamento para implementarla, que debía ser interpretada y desarrollada en el contexto de una cultura política profundamente dividida y altamente legalista, complicó las operaciones de la CVJR. Junto con violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y violaciones flagrantes del derecho internacional humanitario, la CVJR acometió la tarea de investigar un conjunto de crímenes económicos sin suficientes límites u orientación definicional. Efectivamente, la expansión del mandato respondió al impulso democrático de responder a los requerimientos de un amplio rango de sectores sociales, pero el equilibrio entre ese *ethos* y la practicidad se perdió.

En última instancia, los mayores problemas y desafíos de la comisión no fueron enteramente resultado de defectos en el mandato. A pesar de las promesas de cambio formalizadas en el acuerdo de paz, la voluntad política y el apoyo institucional a la búsqueda de la verdad en Kenia se revelaron agudamente

---

*En última instancia, los mayores problemas y desafíos de la comisión no fueron enteramente resultado de defectos en el mandato. A pesar de las promesas de cambio formalizadas en el acuerdo de paz, la voluntad política y el apoyo institucional a la búsqueda de la verdad en Kenia se revelaron agudamente enfrentados.*

---

De hecho, en el mismo acuerdo de paz las partes estuvieron de acuerdo con cinco principios generales que guiarían el trabajo de la CVJR, tomando en cuenta los estándares internacionales y las buenas prácticas: independencia, investigaciones imparciales y equilibradas, poderes apropiados, cooperación completa por parte del gobierno y otras oficinas estatales, y soporte financiero.

Durante los diálogos, las partes discutieron muchos de los elementos esenciales para un proceso de paz efectivo y creíble (incluyendo aquellos como las fuentes de financiación independientes que eventualmente casi abruma a la CVJR), pero no acordaron cómo diseñar una comisión de forma que no se viera afectada por ellos. El recitar los estándares fue de poca ayuda. Y la pregunta sobre qué más se podría haber hecho permanece abierta.

enfrentados. Efectivamente, los intereses privados de las élites políticas y el miedo a ser procesados jugaron un rol. Muchos de los individuos en el poder habían jugado cierto papel en los eventos bajo investigación por la CVJR. De hecho, en Kenia no había un grupo político significativo que no estuviera potencialmente implicado en el mandato extendido de 40 años de la comisión. Consecuentemente, pocos individuos en el poder estaban verdaderamente exentos de intereses y comprometidos con una comisión de la verdad efectiva e independiente.

Como resultado, la comisión nunca recibió el apoyo que necesitaba, y se enfrentó con varios obstáculos serios relacionados: la designación de un presidente altamente controversial, la propuesta de que la CVJR fuera una avenida alternativa a la CPI, y la falta de apoyo financiero. La comisión misma concluyó que todos estos fenómenos eran síntomas de una falta de voluntad política<sup>97</sup>.

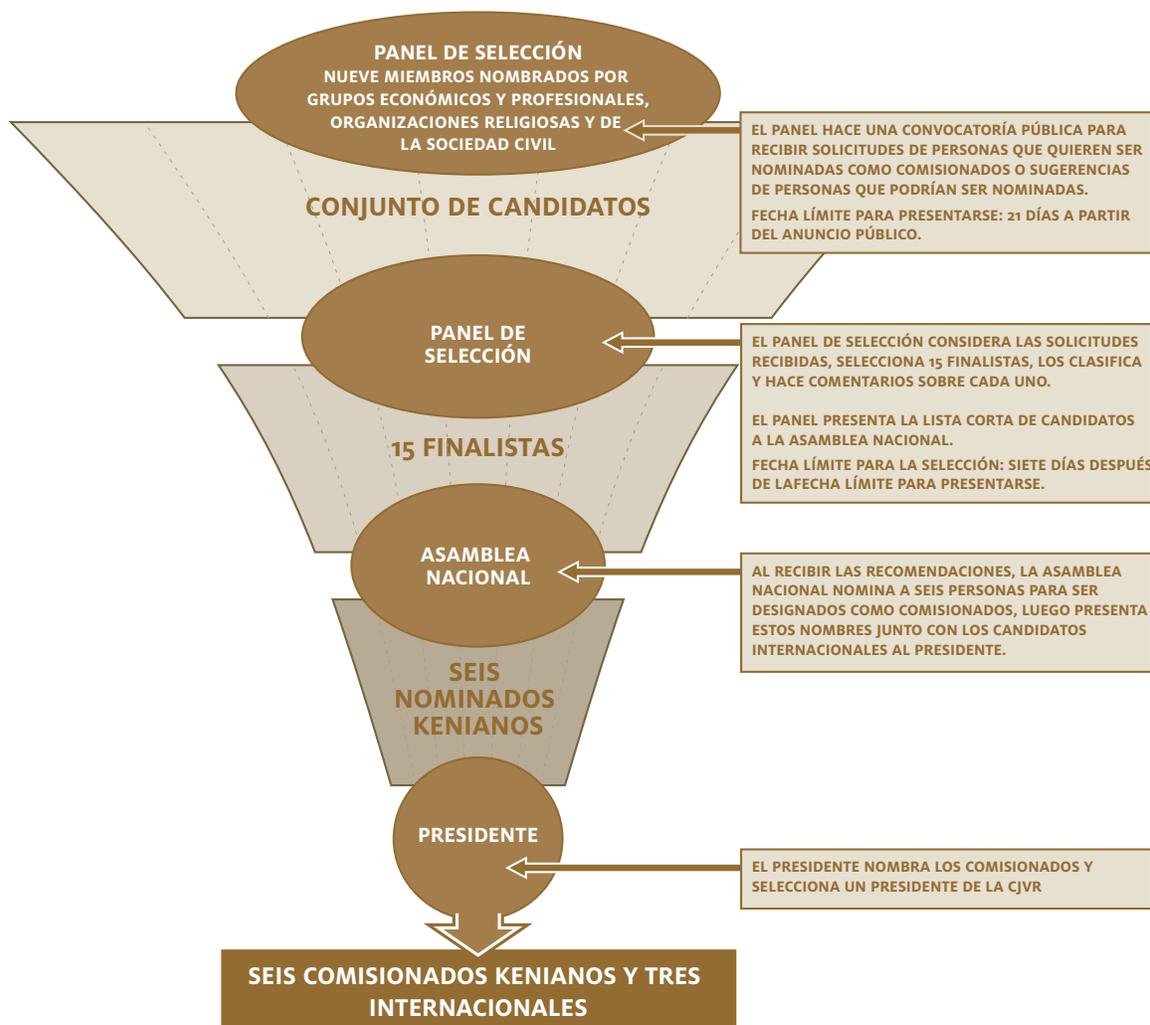
Sin embargo, a pesar de los diferentes obstáculos y de algunas deficiencias, la CVJR fue capaz de presentar un informe final que respondió de forma significativa a los elementos clave de su mandato en términos de hallazgos y recomendaciones. La comisión incluyó en el informe una detallada evaluación autocrítica de su periodo de vigencia, lo que proporcionó una herramienta invaluable para entender los desafíos a los que se enfrentó y las respuestas prácticas para abordarlos.

Estos elementos son notables y deben ser señalados brevemente para entender cómo la comisión logró cumplir con sus obligaciones<sup>98</sup>. En primer lugar, la necesidad de interpretar y hacer operativo su mandato; en segundo, la necesidad de identificar y desarrollar “conceptos base” para guiar la investigación de la comisión; en tercero, el uso de una metodología<sup>99</sup> en la que las fases y las áreas de actividad se traslaparan, animando a la cooperación entre equipos y facilitando los recursos que serían necesarios para la compilación del informe. El informe acierta al indicar que varias de las decisiones finales de la comisión fueron resultado de aproximaciones a los métodos más efectivos, la priorización y un uso amplio

de extensiones de tiempo (es decir, obtuvo cerca de 18 meses más de mandato, lo que requería enmiendas a la misión real de la comisión).

El informe de la CVJR ha encontrado una fuerte resistencia política y ha sido objeto de impugnaciones en el ámbito judicial por parte de los sectores indignados con sus hallazgos sobre crímenes económicos en los que involucra a líderes políticos del pasado, y con sus recomendaciones sobre rendición de cuentas y reparaciones. El Parlamento de Kenia ha debatido sobre el significado último de su obligación de “tomar en consideración” el informe y las instituciones que deben implementar las recomendaciones. Tras un debate controversial, el Parlamento enmendó la Ley de Verdad, Justicia y Reconciliación<sup>100</sup>, generando entre los activistas el temor de que algunos miembros del parlamento busquen alterar el informe. Sin embargo, el informe llegó a proporcionar una plataforma sobre la cual los defensores de derechos humanos puedan construir. La sociedad civil keniana y la comunidad internacional tendrán un rol importante que jugar en el monitoreo y en ver que lo planteado sea implementado.

**GRÁFICO 5: PROCESO DE SELECCIÓN PARA LA COMISIÓN DE VERDAD, JUSTICIA Y RECONCILIACIÓN DE KENIA**



---

1. CVJR de Kenia, Informe de la Comisión de verdad, justicia y reconciliación [en lo sucesivo Informe final de la CVJR], volumen IV.

2. Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo dos, 40 (“La Comisión también se benefició inmensamente de la experiencia de otras comisiones de la verdad y de las obras de académicos y practicantes. Además, la Comisión se inspiró en el trabajo de las Naciones Unidas en justicia transicional. En particular, la Comisión usó los siguientes documentos de la ONU como guías interpretativas: el reporte del secretario general sobre el estado de derecho y la justicia transicional en sociedades en conflicto y posconflicto; 1 Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos a través de la acción para combatir la impunidad; 2 Principios básicos y lineamientos sobre los derechos de recurso y reparación para víctimas de violaciones flagrantes de la ley internacional de derechos humanos y violaciones serias de la ley humanitaria internacional; y 3 el reporte del relator especial sobre la promoción y verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.”).

3. Véase República de Kenia, Reporte del Grupo de trabajo sobre el establecimiento de una Comisión de verdad, justicia y reconciliación (agosto 26, 2003) [en lo sucesivo el Reporte del Grupo de trabajo CVJR].

4. Por ejemplo, la CVJR adoptó procedimientos especiales para asegurarse que los grupos vulnerables, incluyendo mujeres, niños y personas con discapacidades estuvieran representadas en los procesos o que se les diera otra oportunidad para que compartieran sus experiencias. (Informe final, volumen I, resumen ejecutivo, viii.) Las mujeres, y hasta donde fuese posible, las víctimas, se vieron comprometidas como personas que tomaron declaraciones. (Informe final, volumen I, capítulo 3, 83.) Consistentemente con su política de género, la Comisión aseguró que todos sus nombramientos fueran hechos respecto al principio de igualdad de género. (Informe final, volumen uno, capítulo uno, 33.) Cuando diseñaron su política de reconciliación, esta observó los procedimientos usados por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona. (Informe final, volumen I, capítulo 2, 46.)

5. Véase, por ejemplo, [www.standardmedia.co.ke/?articleID=2000090220&story\\_title=uhuru-s-kin-sue-CVJR-over-report;http://ictj.org/news/ictj-Kenia-high-court-uphold-victims-rights-truth-justice?utm\\_source=International+Center+for+Transitional+Justice+Newsletter&utm\\_campaign=aa14e33662-ICTJ\\_In\\_Focus\\_Issue\\_33\\_Oct\\_2013&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_2d90950d4d-aa14e33662-245958769](http://www.standardmedia.co.ke/?articleID=2000090220&story_title=uhuru-s-kin-sue-CVJR-over-report;http://ictj.org/news/ictj-Kenia-high-court-uphold-victims-rights-truth-justice?utm_source=International+Center+for+Transitional+Justice+Newsletter&utm_campaign=aa14e33662-ICTJ_In_Focus_Issue_33_Oct_2013&utm_medium=email&utm_term=0_2d90950d4d-aa14e33662-245958769)

6. Véase, por ejemplo, Augustine Njeru Kathangu & Otros nuevos v. CVJR y Bethuel Kiplagat (Solicitud miscelánea del alto tribunal No. 470 de 2009).

7. Diálogo y reconciliación nacional de Kenia: Declaración de principios sobre temas de larga data y soluciones, con la agenda

de la matriz de implementación [Elemento 4 de la Agenda], (23 de mayo de 2008): Preámbulo.

8. Diálogo nacional de Kenia, Agenda y cronograma anotados (1 de febrero de 2008).

9. *Ibíd.*

10. En una declaración pública emitida el 4 de febrero de 2008, las partes mencionaron que se “debía establecer una Comisión de verdad, justicia y reconciliación que incluyera juristas internacionales y locales.”

11. Diálogo nacional de Kenia, Elemento tres de la agenda: Cómo resolver la crisis política (14 de febrero de 2008).

12. Informe final de la CVJR, volumen IV, 6, ¶ 17.

13. Reporte del Grupo de trabajo de la CVJR (26 de agosto de 2003).

14. *Ibíd.*, 11.

15. La Comisión de revisión de la constitución de Kenia (CKRC), tal como se fusionó con la iniciativa Ufungamano en diciembre de 2000, tomó pasos para solicitar la opinión de los kenianos sobre algunas de las mismas preguntas. Con la misión de explorar la necesidad de una nueva constitución, el informe final de la CKRC aprobó la emisión el 10 de febrero de 2005, incluyendo una propuesta para establecer un ente de derechos humanos denominado la Comisión sobre Derechos Humanos y Justicia Administrativa, que los kenianos dijeron que debía:

“Actuar como un vigilante contra la amplia violación existente de derechos humanos; asegurar la protección, desarrollo y obtención de derechos humanos; investigar las acusaciones de violaciones de derechos humanos; desarrollar programas para educar al público sobre sus derechos; manejar los enfrentamientos por tierra de 1991– 1997; lidiar con los abusos pasados de derechos humanos; lidiar con los asesinatos políticos pasados; investigar y reparar las injusticias históricas entre los pastorales en la provincia nororiental durante la era colonial y poscolonial; promover el diálogo y la resolución pacífica de conflictos por medio de la mediación y arbitraje; lidiar con las pérdidas y desplazamientos de terrenos; lidiar con una representación política pobre y la explotación; lidiar con injusticias sociales y económicas tales como injusticias étnicas, corrupción y nepotismo cometidos contra los kenianos desde los tiempos de la colonia; y lidiar con aquellos que saquearon los fondos públicos desde 1963 y asegurar que estos sean restringidos.”

16. Reporte final de la Comisión de revisión de la constitución de Kenia (10 de febrero de 2005), 314.

17. Ley de entendimiento y reconciliación nacionales No. 4 de 2008 (fecha de consentimiento e inicio (20 de marzo de 2008).

18. Según el acuerdo sobre los Principios de sociedad del gobierno de coalición se enfatizó:

“Preámbulo: La crisis desatada en las elecciones presidenciales realizadas en el 2007 puso en evidencia divisiones profundas y de larga data en la sociedad keniana. Si se dejaran sin atender, estas divisiones amenazarían la misma existencia de Kenia como un país unificado... Este acuerdo está diseñado para crear un ambiente que conduzca a dicha sociedad y a crear una confianza mutua. No se trata de crear posiciones o cargos que recompensen a los individuos. Se busca habilitar a los políticos de Kenia para que vayan más allá de las consideraciones partidarias con el objetivo de promover los mayores intereses de la nación como un todo, y proporciona los medios para implementar una agenda de reforma coherente y de largo alcance para abordar las causas principales del conflicto recurrente y para crear una Kenia mejor, más segura y más próspera para todos.”

19. También debía establecerse un Comité de revisión independiente de las elecciones generales de 2007 (IREC).

20. Odinga y Kibaki no firmaron en persona, pero tuvieron a otros que firmaron en su nombre en el gobierno y en el Movimiento Democrático Naranja (ODM).

21. Diálogo Nacional de Kenia, Comité de revisión independiente (4 de marzo de 2008).

22. También debía establecerse un Comité de revisión independiente de las elecciones generales de 2007 (IREC).

23. Diálogo nacional y reconciliación de Kenia: Comisión de investigación de violencia en las poselecciones (4 de marzo de 2008).

24. *Ibíd.*, “Actividades clave.”

25. *Ibíd.*

26. *Ibíd.*, 1.

27. *Ibíd.*

28. Diálogo nacional y reconciliación keniana, sesiones de las partes nombradas por el presidente Mwai Kibaki y el honorable Raila Odinga, Sesión décimo octava, 29 de febrero de 2008 (en el Hotel Serena, Nairobi, Kenia), [www.innercitypress.com/Kenia18.doc](http://www.innercitypress.com/Kenia18.doc)

29. El proceso legislativo en conexión con la Ley CVJR fue abreviado. La oficina del Fiscal general preparó un borrador de la ley CVJR y “consultó con los respectivos abogados representantes

de las organizaciones no gubernamentales prominentes.” Sin embargo, no se realizaron consultas más amplias, un punto de contención entre la sociedad civil. Véase el Cable 08NAIRO-BI1170, Actualización sobre la Comisión de investigación de violencia pos elecciones y la Comisión de la verdad, justicia y reconciliación (7 de mayo de 2008), [http://www.wikileaks.org/plusd/cables/08NAIROBI1170\\_a.html](http://www.wikileaks.org/plusd/cables/08NAIROBI1170_a.html); Ndung’u Wainaina, “The Truth, Justice And Reconciliation Comisión: A flawed law” (29 de enero de 2009).

30. Ley de la CVJR, Sección 5 (1) (a) – (b).

31. Ley de la CVJR, Sección 5 (1) (g).

32. Ley de la CVJR, Sección 5 (1) (j).

33. Ley de la CVJR, Sección 5 (1) (h).

34. Ley de la CVJR, Sección 5 (1) (i).

35. Ley de la CVJR, Sección 38.

36. Ley de la CVJR, Sección 5 (1) (e) y 6 (c).

37. Ley de la CVJR, Sección 5 (1) (e) y 34 (2).

38. Ley de la CVJR, Sección 5 (1) (d).

39. El mandato de la CVJR siguió las recomendaciones del Grupo de Trabajo de 2003, las cuales habían señalado que “los crímenes económicos están tan entrelazados con las violaciones de derechos humanos” que el mandato de una comisión debería cubrirlos también. El Grupo de Trabajo concluyó que “una comisión de la verdad debería abordar un conjunto selecto de crímenes económicos que tuvieran efecto directo sobre el disfrute de derechos económicos, sociales y culturales.” Reporte del Grupo de Trabajo de la CVJR, 11.

40. Véase el Reporte mutuo del Grupo de trabajo en el establecimiento de una Comisión de la verdad, justicia y reconciliación (2003): Anexos 3 y 4.

41. En la Declaración de principios sobre problemas de largo plazo y soluciones del 23 de mayo de 2008, las partes habían descrito la importancia de los problemas de la tierra así:

“Reconocemos que el tema de la tierra ha sido la fuente de problemas económicos, sociales, políticos y ambientales en Kenia por muchos años. Estamos de acuerdo en que una reforma agraria es una necesidad fundamental en Kenia, y que el tema debe ser abordado de forma comprensiva y con la seriedad que se merece. En esta dirección, estamos de acuerdo en apoyar completamente los esfuerzos para establecer los factores responsables por los conflictos sobre la tierra y en formular e implementar recomendaciones a corto, mediano y largo plazo sobre el tema.”

42. Diálogo nacional de Kenia, Comisión de la verdad, justicia y reconciliación (4 de marzo de 2008): Parámetros generales.
43. *Ibíd.*
44. Allan Ngari, “Reconciling Kenya—Opportunities for Constructing a Peaceful and Socially Cohesive Nation,” Policy Brief 1 (julio 2012): 5, [www.folkebernadotteacademy.se/Page-Files/7708/IJR%20Policy%20Brief.pdf](http://www.folkebernadotteacademy.se/Page-Files/7708/IJR%20Policy%20Brief.pdf); Stephen Brown, The National Accord, Impunity, and the Fragile Peace in Kenya, en Chandra Lekha Sriram, Jemima García-Godos, Johanna Herman, Olga Martin-Ortega (eds.), *Transitional Justice and Peace-building on the Ground: Victims and Ex-Combatants* (Londres: Routledge, 2013): 242; Godfrey M. Musila, Options for Transitional Justice in Kenya: Autonomy and the Challenge of External Prescriptions, *The International Journal of Transitional Justice* 3 (2009): 453.
45. Informe final de la CVJR, Resumen ejecutivo, xv.
46. Ley de la CVJR, art 5.
47. Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo 3, 97, ¶ 66.
48. Véanse los hallazgos de violaciones flagrantes de derechos humanos por parte de las agencias de seguridad estatal en el norte.
49. Al igual que la CVJR, la Comisión Waki tenía recursos y tiempo limitados y, de ese modo, sus “hallazgos pueden no haber sido exhaustivos. En algunos casos, los testigos difícilmente se presentaron: el resultado es que cuando la Comisión fue a ciertos lugares tales como Kisumu, no hubo otros testigos que los funcionarios de los grupos profesionales y el servicio civil que se presentaron para testificar acerca de temas relacionados con la violencia en la provincia.” Konrad Adenauer Foundation, Krieger y Reporte Waki: Versión resumida (Edición revisada, 2009): 47–48, [www.kas.de/wf/doc/kas\\_16094-1522-2-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_16094-1522-2-30.pdf)
50. Véase, por ejemplo, Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo uno, 41: La Comisión declara que:
- “Al requerir que la Comisión establezca un registro histórico completo de las violaciones y abusos cometidos en un periodo de 45 años, la Sección 5(a) impuso en la Comisión una tarea ambiciosa y casi imposible. La sección 5(b) usó un lenguaje más permisivo, ya que requería que la Comisión estableciera un ‘panorama tan completo como fuera posible’. En esencia, la Sección 5(b) reconoció de forma implícita que el establecimiento de un panorama completo de las causas, la naturaleza y la extensión de las violaciones no se podría lograr de una forma práctica. Sin embargo, en general, dado el hecho de que la Comisión era un ente temporal con recursos limitados, los contenidos de este Informe no son exhaustivos en términos del establecimiento de un registro completo de violaciones flagrantes de los derechos humanos o de presentar una imagen completa de las causas, la naturaleza y el alcance de dichas violaciones.
51. Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo 2, 63.
52. *Ibíd.*, 64.
53. *Ibíd.*, 65.
54. Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo 1, 36, ¶102.
55. Ley de la CVJR, Sección 20(1).
56. Véase Reporte del Grupo de trabajo de la CVJR, 30.
57. *Ibíd.*, 33.
58. Diálogo nacional y reconciliación keniana, Sesiones de las partes nombradas por el presidente Mwai Kibaki y el honorable Raila Odinga, Sesión décimo octava, 29 de febrero de 2008 (en el Hotel Serena, Nairobi, Kenia), [www.innerecitypress.com/Kenia18.doc](http://www.innerecitypress.com/Kenia18.doc)
59. Interesantemente, la CVJR se enfrentó por lo menos a una demanda que alegaba que su mandato debía haber sido más amplio; véase Augustine Njeru Kathangu & Otros nueve v. CVJR y Bethuel Kiplagat, Corte Superior 40 (Nairobi) Solicitud miscelánea 470 de 2009, discutió el Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo. 2, 60, ¶ 72.
60. Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo 4, 123–54.
61. *Ibíd.*, 144.
62. Ley de la CVJR, secciones 43 y 44.
63. Inicialmente se debían proporcionar 650 millones de cheques kenianos respecto a un presupuesto propuesto de 1.2 mil millones. Véase CVJR de Kenia, Informe de la Comisión de verdad, justicia y reconciliación, volumen I, capítulo 1, 30, 144–48.
64. Informe final de la CVJR, volumen I, 146.
65. Diálogo nacional keniano, Comisión de la verdad, justicia y reconciliación (4 de marzo de 2008).
66. Véase Informe final, volumen I, capítulo 4, 124–43; La Comisión sobre la opinión de asesoría de justicia administrativa respecto a la Comisión de la verdad, justicia y reconciliación, Informe final, volumen I, apéndice 9; Centro internacional de políticas y conflicto, Reporte de monitoreo de la Comisión de la verdad, justicia y reconciliación (abril 2008 – junio 2010): A Case of Concealing Truth to Reward Impunity, [www.icpcafrica.org/index.php/component/content/article/43-resource-center/220-monitoring-report-of-the-truth-justice-and-reconciliation-Comisión.html](http://www.icpcafrica.org/index.php/component/content/article/43-resource-center/220-monitoring-report-of-the-truth-justice-and-reconciliation-Comisión.html)
67. Ley de la CVJR, Sección 10(1) (a).

68. Sección 10 (1), La ley de verdad, justicia y reconciliación en el 2008 mencionó las siguientes organizaciones: dos miembros a ser nombrados conjuntamente por varias organizaciones religiosas: la Conferencia episcopal de Kenia; el Consejo nacional de iglesias de Kenia; la Alianza evangélica de Kenia; el Consejo hindú de Kenia; la Iglesia adventista del séptimo día; y el Consejo supremo de musulmanes de Kenia. Un miembro de cada una iba a ser nombrado por el Colegio de abogados de Kenia; la Federación de abogados de Kenia; en conjunto con la Organización central de sindicatos y el Sindicato nacional de profesores de Kenia; la Asociación de sociedades profesionales de África oriental, la Comisión nacional de Kenia sobre derechos humanos; en conjunto con la Alianza del sector privado de Kenia y la Federación de empleadores de Kenia; y una persona de la Asociación médica de Kenia. Un proceso de nominación similar ha sido usado anteriormente en la selección de miembros en el proceso de revisión constitucional de Kenia. Véase, ej., Ley de revisión de la Constitución de Kenia, 1997, Suplemento de la gaceta de Kenia No. 73 (Ley No. 7), Sección 3 (30 de diciembre de 1998).
69. Primer anexo a la Ley de la CVJR (Procedimiento para nombrar comisionados), Sección 1.
70. Primer anexo a la Ley de la CVJR., Sección 3, Primer calendario.
71. First Schedule to Ley de la CVJR, Sección 5.
72. CVJR, Reporte de progreso a la Asamblea nacional, emitido según la Sección 20(3) de la Ley de verdad, justicia y reconciliación No.6 de 2008, 24 de junio de 2008, [www.CVJRKenia.org/images/documents/progress-report.pdf](http://www.CVJRKenia.org/images/documents/progress-report.pdf), en pág. 38.
73. Informe final de la CVJR, volumen I, 141.
74. Acuerdo sobre los parámetros generales y principios rectores de la CVJR (4 de marzo de 2008): “Los miembros serán personas de alta integridad moral, en buena estima por la población keniana e incluirán un rango de habilidades, antecedentes y experticia profesional. Como un todo, la Comisión será percibida como imparcial colectivamente, y no debe considerarse que ningún miembro represente un grupo político específico. Por lo menos dos, pero no más de cinco de los siete comisionados deben ser abogados.”
75. Ley de la CVJR, Sección 10 (6).
76. Ley de la CVJR, Sección 10 (5) (a).
77. Ley de la CVJR, Sección 10 (5) (b).
78. Centro internacional para política y conflicto, Reporte de monitoreo de la Comisión de la verdad, justicia y reconciliación (2010), 6.
79. La Red de justicia transicional de Kenia (KTJN), Postura sobre la comisión de la verdad, justicia y reconciliación, septiembre 18 de 2009 [www.icpcfrica.org/pdf/Position%20on%20the%20CVJR.pdf](http://www.icpcfrica.org/pdf/Position%20on%20the%20CVJR.pdf)
80. Capital News, “Tutu quiere que el presidente de la CVJR keniana renuncie,” 25 de febrero de 2010, [www.capitalfm.co.ke/news/2010/02/tutu-ants-Kenian-CVJR-chair-to-quit/](http://www.capitalfm.co.ke/news/2010/02/tutu-ants-Kenian-CVJR-chair-to-quit/)
81. Daily Nation, “Truth team boss resigns in protest,” 29 de marzo de 2010.
82. CVJR, Progress Report to the National Assembly, submitted pursuant to Sección 20(3) of the Truth, Justice and Reconciliation Act No.6 of 2008, 25 de junio de 2008, [www.CVJRKenia.org/images/documents/progress-report.pdf](http://www.CVJRKenia.org/images/documents/progress-report.pdf), at 38.
83. Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo 4, 131.
84. Lordick Mayabi, “Kiplagat y los enemigos de la CVJR declaran una tregua,” Capital News, 11 de abril de 2012.
85. Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo cuatro, 141.
86. *Ibid.*, 142.
87. Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo tres, 81.
88. *Ibid.*, 81.
89. Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo cuatro, 142.
90. Mencionó, entre otros elementos, que: 1) el presidente no llenó el cargo que quedó vacío cuando la comisionada Murungi renunció; 2) pocos líderes políticos hablaron en público apoyando la unidad nacional y la reconciliación; y 3) la Comisión fue incapaz de procurar una reunión con el presidente. Véase Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo 4, 151.
91. Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo cuatro, 152–53.
92. Dr. Migai Akech, Institutional Reform in the New Constitution of Kenya (octubre de 2010): 19.
93. Informe final de la CVJR, volumen I, capítulo cuatro, 154.
94. Algunas comisiones de investigación han sido bastante efectivas; otras, no tanto. Véase Centro de África para una gobernanza abierta, Postponing the Truth: How Commissions of Inquiry Are Used to Circumvent Justice in Kenya (2008).
95. Justice S.E.O. Bosire, J.A., “Report of the Judicial Commission into the Goldenberg Affair,” ¶ 37 (octubre de 2005); véase el Centro de África para una gobernanza abierta, Postponing the Truth: How Commissions of Inquiry Are Used to Circumvent Justice in Kenya (2008).
96. Reporte del Grupo de trabajo de la CVJR, 27.
97. Informe final de la CVJR, volumen I, 151.
98. Informe final de la CVJR, capítulo 2.
99. Informe final de la CVJR, capítulo 3.
100. Ley de la CVJR (enmendada), 24 de diciembre de 2013.

## COMISIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN DE DESAPARICIONES (COID)

## COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN (CVR)



# NEPAL

## Cronograma de Eventos Significativos



## 7. CASO DE ESTUDIO: NEPAL

Por Elena Naughton

### Introducción

Hace casi siete años, los líderes políticos de Nepal acordaron durante los diálogos de paz el establecimiento de dos comisiones dedicadas a establecer la verdad sobre los crímenes cometidos durante la guerra de 10 años de ese país: una Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), y una Comisión para la Investigación de Desapariciones (COID)<sup>1</sup>.

Los intentos de redactar la legislación necesaria para establecer dichas comisiones fracasaron en repetidas ocasiones. Los diferentes proyectos de ley y ordenanzas propuestos para crear ambas instituciones presentaban vacíos, planteaban antes parcialmente superpuestos, y venían recargados de procedimientos confusos que no garantizaban los derechos de las víctimas<sup>2</sup>. Los problemas relativos a la rendición penal de cuentas y las potenciales amnistías para violaciones flagrantes a los derechos humanos han sido puntos conflictivos persistentes, al igual que una falta de medidas adecuadas para asegurar la independencia o las salvaguardas procedimentales para asegurar la legitimidad de los procesos de búsqueda de la verdad<sup>3</sup>.

Este ensayo examina cómo los compromisos de Nepal con la búsqueda de la verdad fueron incluidos en el acuerdo de paz que terminó el conflicto en el país -el Acuerdo Comprensivo de Paz (CPA)- y cómo los esfuerzos siguientes han terminado en un punto muerto.

Miramos brevemente hacia atrás en el proceso de paz de Nepal para entender a qué se comprometieron las partes y en qué parte de la agenda más amplia de la paz encajaba la búsqueda de la verdad. Se considera cómo es que algunos sectores sociales clave habían hecho suya la meta de establecer una búsqueda de verdad acorde con estándares internacionales, al tiempo que contemplamos las áreas de resistencia a dichos esfuerzos y estándares. El ensayo se centró en tres componentes de la experiencia de Nepal:

- Mandato para la búsqueda de la verdad: se examina el lenguaje usado por las partes para indicar su compromiso con la búsqueda de la verdad, primero en un acuerdo de paz bilateral, firmado en una cumbre realizada a inicios de noviembre de 2006, y luego en el CPA firmado dos semanas después.

- Atasco legislativo: se reseña los diversos intentos de promulgar un mandato estatutario para la búsqueda de la verdad entre 2007 y 2013: unos centrados en las desapariciones; otros, en establecer una CVR que cubriera el amplio rango de violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario; y otro más que buscaba fusionar la CVR y la COID en una sola entidad.

- Mecanismos institucionales: se describe y analiza el principal mecanismo institucional designado en el CPA para llevar adelante la transición, esto es, la Asamblea Constituyente.

### Una agenda de paz ambiciosa

El 21 de noviembre de 2006 se firmó un acuerdo de paz entre el gobierno de Nepal y el Partido Comunista de Nepal (maoísta) para dar fin a un conflicto armado que había causado estragos por más de una década<sup>4</sup>. Desde la aparición de los maoístas a inicios de los noventa, ese partido había hecho un llamado a realizar cambios sociales, económicos y políticos para que la estratificada sociedad de Nepal fuera más inclusiva, especialmente en las poblaciones marginadas, incluyendo a los pobres rurales. En particular, los maoístas buscaban terminar con el sistema monárquico del gobierno.

Los maoístas no eran el único partido que luchaba por el poder o que proponía reformas radicales: una constelación de partidos políticos representativos, algunos con un amplio apoyo popular, también se opusieron a la monarquía, y al gobierno elegido personalmente por el rey, pero rechazó las tácticas insurgentes de los maoístas, demandando elecciones y una dirección multipartidaria.

Las negociaciones de paz tuvieron lugar en medio de una violencia continua, con un trasfondo de sufrimiento y destrucción. Casi todas las regiones de Nepal habían sido afectadas por la guerra. En casi todos los setenta y cinco distritos administrativos de Nepal, salvo en dos de ellos, se reportó asesinatos relacionados con el conflicto<sup>5</sup>. Más de 13.000 personas, incluyendo combatientes y civiles, fueron asesinados entre 1996 a 2006, y aproximadamente 1.300 estuvieron desaparecidos<sup>6</sup>. Las atrocidades incluían no únicamente las ejecuciones ilegales, sino también desapariciones forzadas, tortura,

arrestos arbitrarios y violencia sexual; los desplazados internos se estimaron entre 100.000 – 200.000 y decenas de miles huuyeron a lo largo de la frontera en calidad de refugiados<sup>7</sup>.

Para evaluar las cuestiones fundamentales de la raíz del conflicto y para crear una paz durable, las partes de los diálogos de paz buscaron combinar la estabilización y los mecanismos de repartición del poder con reformas que abordarían las profundas desigualdades que agobiaban a la sociedad nepalesa en un nuevo marco constitucional aún no redactado y un sistema democrático.

Con tantas metas por cumplir, el CPA fue ambicioso en su enfoque. En el preámbulo, las partes expresaban su determinación “para desarrollar una reestructuración progresiva del estado para resolver los problemas étnicos, regionales, de género y de clase” El acuerdo declaró el “inicio de un nuevo capítulo de colaboración pacífica” que incluiría “la reestructuración democrática del estado y la transformación económica, social y cultural”<sup>8</sup>. El ejército nepalés iba a ser democratizado también y los combatientes maoístas iban a ser reintegrados a la sociedad y una vez que fuesen registrados, probablemente podrían ser absorbidos por las fuerzas de seguridad nepalesa<sup>9</sup>.

El CPA prometió no únicamente reconfigurar el estamento político, sino también el cumplimiento con los “principios universalmente aceptados de derechos humanos fundamentales”<sup>10</sup> a lo largo del espectro completo: “civil, político, económico, social y cultural”<sup>11</sup>. El estado iba a ser reestructurado de una forma “inclusiva, democrática y progresiva”<sup>12</sup>. Los derechos humanos fundamentales fueron enumerados de forma explícita, incluyendo el derecho a la vida, la dignidad individual, la libertad de fijar residencia, la libertad de expresión e información y el derecho a la salud y a la educación<sup>13</sup>. También se realizaría una reforma agraria para terminar con la “propiedad feudal de tierra” y para introducir políticas que doten de tierras a los ocupantes ilegales sin tierra, a los peones en estado de servidumbre y a pastores, entre otros<sup>14</sup>. La tierra y las propiedades confiscadas por los maoístas durante el conflicto debían ser devueltas.

El legado devastador de la guerra y el pasado recibieron menos atención en el cuerpo del acuerdo<sup>15</sup>. Sin embargo, las partes de forma importante se comprometieron con el establecimiento de una CVR y prometieron hacer pública la información sobre la ubicación o destino de los desaparecidos<sup>16</sup>.

### *Un acuerdo ambiguo sobre la verdad*

El CPA y el compromiso con la búsqueda de la verdad fueron la culminación de un proceso irregular de negociación. En 2001, y de nuevo en 2003, los diálogos de paz habían fracasado, con los partidos políticos, los maoístas y el palacio manobrando por una ventaja estratégica en una lucha de tres partes.

Salvo por una cadena de acuerdos de cese al fuego de corta vida, no se hizo un compromiso formal entre las partes hasta que los maoístas y los partidos más representativos formaron al fin una alianza y firmaron una serie de acuerdos bilaterales en respuesta al golpe de estado al rey Gyanendra el 1 de febrero de 2005. Estos acuerdos bilaterales fueron los primeros en mencionar una búsqueda de la verdad en Nepal centrada en los detenidos y en el destino de los desaparecidos<sup>17</sup>.

Las desapariciones forzosas fueron utilizadas comúnmente durante el conflicto por las fuerzas de seguridad como una herramienta de contrainsurgencia<sup>18</sup>. Igualmente, muchas víctimas de reclutamiento forzado por parte de los maoístas desaparecieron. En 2003 y 2004, Nepal fue el primer país en número de casos reportados de desapariciones forzosas<sup>19</sup>. Tempranamente las familias de los desaparecidos y detenidos presionaron por la inclusión del tema en la agenda política, incluyendo la realización de huelgas de hambre, y mantuvieron su postura llenando informes en la policía y adelantando acciones de *habeas corpus* en las cortes<sup>20</sup>.

En respuesta, el gobierno estableció varias comisiones de investigación sobre desapariciones, aunque los resultados en general fueron decepcionantes<sup>21</sup>. Por ejemplo, una comisión de investigación de desapariciones creada por el Ministerio del Interior y presidida por el Secretario Conjunto de Asuntos Interiores, Narayan Gopal Malego, investigó apenas 36 casos de desapariciones, y aclaró el paradero de tan solo 24<sup>22</sup>. Del mismo modo, en abril de 2006 otro comité –el Comité Neupane– investigó el estado de 776 personas desaparecidas, pero sólo averiguó el de 174<sup>23</sup>. En cada una de estas instancias, aunque se resolvió unos cuantos casos, los otros se encontraron con negaciones o fueron desestimados por falta de pruebas, y muchas desapariciones se “volvieron permanentes”<sup>24</sup>.

Las cuestiones relativas a los secuestrados y desaparecidos fueron parte de la negociación durante las conversaciones bilaterales. Esto llevó, a finales de mayo de 2006, a una promesa preliminar por parte de los maoístas y del gobierno para acordar un código de conducta para un cese al fuego en cuyo desarrollo se llegara a “liberar gradualmente a los detenidos” y a “divulgar la ubicación” de los desaparecidos<sup>25</sup>. Al incrementarse la presión para resolver dichos asuntos, el mismo mes la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH) emitió un informe sobre detenciones arbitrarias, tortura y desapariciones por parte de la Armada Real Nepalés (RNA, por sus siglas en inglés) durante el período 2003-2004, señalando hallazgos específicos<sup>26</sup>.

En agosto de 2006, la Corte Suprema conformó un Equipo de Investigación sobre Presos (DIT), dirigido por un juez del Tribunal de Apelación, para investigar casos de desaparición forzosa. Éste recomendó la creación de una comisión sobre desapariciones forzosas y la formulación de una ley para penalizar las desapariciones forzosas en el futuro<sup>27</sup>.

Hasta noviembre de 2006, cuando la CPA estuvo a punto de ser firmada, la desaparición había sido el punto principal de discusión para cualquier instrumento de búsqueda de la verdad, asunto que era percibido como crítico y que movilizó defensores y simpatizantes a lo largo del país<sup>28</sup>. Para los maoístas, las desapariciones forzosas eran una preocupación primaria, ya que las personas acusadas de simpatizar con ellos representaban la mayoría de quienes habían desaparecido<sup>29</sup>.

Tal vez algo más significativo fue que la idea de una comisión de la verdad se considerara atractiva por quienes buscaban evadir la responsabilidad penal por los abusos, bajo la percepción de que la Comisión de la Verdad y la Reconciliación Surafricana había representado un intercambio de verdad por justicia. La idea de una comisión “al estilo de Sudáfrica”, capaz de ofrecer amnistías por las violaciones serias de los derechos humanos, contribuyó a la confusión y la desconfianza

---

*Los desaparecidos habían sido el punto principal de la discusión de cualquier instrumento de búsqueda de la verdad, cuestión que era percibida como crítica y que movilizaba defensores y partidarios a lo largo del país. Para los maoístas, las desapariciones forzosas fueron una preocupación principal, debido a que las personas acusadas de ser simpatizantes de su causa representaban la mayoría de aquellos que habían desaparecido.*

---

Fue en este contexto donde surgió la idea de una comisión de la verdad, aunque esta tenía un público interesado menos definido y contaba con muchos oponentes entre los actores armados. Warisha Farasat y Priscilla Hayner describieron la evolución en el pensamiento de la comisión de la verdad de Nepal de este modo:

“La génesis de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación es menos clara. Algunos observadores bastante cercanos se sorprendieron de encontrar disposiciones sobre una comisión de la verdad en el CPA sin que se hubiera escuchado antes una discusión extensa del tema. Adicionalmente, un alto asesor de la Secretaría de Paz resaltó que no hubo mención de una CVR en los primeros cuatro borradores del CPA. Sin embargo, los miembros nacionales y los asesores internacionales de la Secretaría de Paz recordaron que la formación de una CVR había sido discutida de manera informal tanto por la Secretaría de Paz como por su Grupo de Trabajo. Esta discusión fue alimentada inicialmente por el interés de los miembros del gobierno (del Partido del Congreso Nacional) en el diseño de un mecanismo de largo plazo para abordar las violaciones pasadas, que asumieron habían sido cometidas en gran medida por los maoístas. Al inicio, los maoístas no aceptaron fácilmente la sugerencia de formar una CVR, argumentando que en primer lugar se debía publicar los nombres de los desaparecidos<sup>30</sup>.”

La idea de tener comisiones de la verdad como parte de un proceso de paz había ganado aceptación hacia 2006, tanto que para los expertos y las instituciones internacionales se había convertido en un aspecto “reglamentario” o imperativo. Este fenómeno probablemente se reflejaba en la inclusión de una comisión de la verdad en el proceso de paz nepalés sin una movilización activa por parte de las partes interesadas<sup>31</sup>.

alrededor del proceso<sup>32</sup>. Dicho enfoque generó resistencia entre algunos, y agregó complejidad y retrasos a los procesos de aprobación de la legislación.

Al final, el acuerdo bilateral firmado por la Alianza de Siete Partes y el Partido Comunista de Nepal (maoísta) tras la cumbre, el 8 de noviembre de 2006, fue el primero en mencionar tanto una comisión de alto nivel para investigar las desapariciones<sup>33</sup> como una CVR<sup>34</sup>. El acuerdo, conocido como Decisiones de la Cumbre de la Alianza de Siete Partes y el Partido Comunista de Nepal (maoísta) (Acuerdo de la Cumbre), dispuso que:

“I.2 Una comisión de alto nivel sería conformada para investigar y hacer pública la ubicación de los ciudadanos reportados como desaparecidos por el estado y los maoístas en el pasado.

[...]

IV.4. Una Comisión de la Verdad y la Reconciliación de alto nivel será conformada basada en el consenso para establecer los hechos sobre personas involucradas en violaciones graves de los derechos humanos y de quienes cometieron crímenes contra la humanidad en el curso del conflicto armado, y para crear un ambiente de reconciliación en la sociedad.”

El CPA, firmado dos semanas después, contenía el primer compromiso escrito para una búsqueda de la verdad convenida por el gobierno de Nepal. En su preámbulo, referenció y reafirmó los “compromisos completos” pactados por las partes en los acuerdos bilaterales anteriores, incluyendo los contenidos en el Acuerdo de la Cumbre, que se anexó al CPA y debía “constituir parte integral del acuerdo”<sup>35</sup>.

Los compromisos para el establecimiento de una CVR de alto nivel, y para resolver las cuestiones alrededor de los desaparecidos, se dispusieron en el CPA bajo el encabezado “Medidas

de normalización de la situación”, en la sección de “Cese al fuego”:

“5.2.3. Ambas partes acuerdan hacer pública, dentro de 60 días tras la firma del acuerdo, la información sobre el nombre real, la casta y la dirección de las personas ‘desaparecidas’ o asesinadas durante la guerra, e informar a las familias al respecto.

5.2.5 Ambas partes acuerdan conformar una Comisión de la Verdad y (la) Reconciliación de alto nivel a través de un acuerdo mutuo, con el fin de investigar la verdad acerca de personas que violaran gravemente los derechos humanos y estuvieran involucradas en crímenes contra la humanidad, y también (para) crear un ambiente de reconciliación en la sociedad”.

Las disposiciones del acuerdo de la cumbre y el CPA relacionadas con la búsqueda de la verdad son mínimas. A diferencia de otros aspectos del acuerdo de paz, como las disposiciones sobre desarme, que se presentan en detalle, todos los aspectos procedimentales y sustantivos relacionados con la búsqueda de la verdad se dejaron para ser decididos por los políticos futuros. Las partes no ofrecen una visión para la búsqueda de la verdad, ni se configuran objetivos concretos. No hay ninguna mención de la verdad como un derecho o una obligación estatal relacionada con las víctimas de violaciones de derechos humanos.

De hecho, el CPA fue menos específico que el Acuerdo de la Cumbre en relación con las desapariciones forzadas. ¿La divulgación de “información” se relacionaba únicamente con casos de desaparición forzosa durante el período de 10 años de la insurgencia maoísta? ¿Los casos anteriores serían investigados por la CVR?

El lenguaje relacionado con la CVR en ambos acuerdos tampoco es específico. No hay un sentido claro sobre el alcance de la investigación o del período a ser investigado. Los acuerdos mencionaron el “conflicto armado” y la “guerra”, pero no definieron lo que significaban uno y otra. Se menciona las violaciones graves de los derechos humanos y los crímenes contra la humanidad, pero no se identifica violaciones específicas. No se ofrece parámetros acerca de cómo debería o podría operar la CVR. Los primeros acuerdos revelan una evolución desde la mención general de “errores y (las) debilidades pasadas” y un compromiso para “investigar los incidentes”, hacia un compromiso más específico para investigar “violaciones graves de los derechos humanos” y la implementación de mecanismos para la búsqueda de la verdad y la reparación<sup>36</sup>. Sin embargo, el CPA no contiene mecanismos específicos para abordar la impunidad y para exigir una rendición de cuentas por las serias violaciones de derechos humanos que ocurrieron en Nepal.

En cambio, el CPA autorizó el retiro de “acusaciones, reclamos, quejas y casos bajo consideración presentados contra varios individuos por razones políticas, y la divulgación inmediata de la situación de quienes se hallan encarcelados y su inmediata liberación”<sup>37</sup>. Este lenguaje ha sido usado para apoyar el retiro de cargos contra “numerosos líderes políticos”, que incluyen crímenes de naturaleza no política como los asesinatos<sup>38</sup>.

Otras partes del CPA reiteraron la necesidad de una investigación, pero no proporcionaron mucho detalle:

“7.1.3. Ambas partes expresan el compromiso con el desarrollo de una acción y una investigación imparciales según la ley contra las personas responsables de crear obstrucciones al ejercicio de los derechos vislumbrados en la carta de aceptación, y aseguran que dicha impunidad no será tolerada. Aparte de esto, también aseguran el derecho de las víctimas del conflicto y de torturas, y de las familias de los desaparecidos, a obtener alivio.

7.3.2. Ambos lados respetan completamente el derecho del individuo a la libertad y a la seguridad, no mantendrán a nadie bajo detención arbitraria o ilegal, no cometerán secuestros ni mantendrán personas cautivas. Ambas partes acuerdan hacer público el estado de cada individuo “desaparecido” y mantenido cautivo, e informarán sobre esta situación a los miembros de sus familias, asesores legales y otras personas autorizadas.”

Otras declaraciones de alto nivel posteriores al CPA no fueron más específicas. Aunque también expresaban un compromiso con la búsqueda de la verdad, mantenían las ambigüedades del CPA. La Constitución Interina 2063 de Nepal (2007) obligó al gobierno a poner en práctica algunos mecanismos de justicia transicional, incluyendo la “Comisión de Alto Nivel de la Verdad y (la) Reconciliación” como un programa de alivio para las familias de las víctimas de desaparición forzosa<sup>39</sup>. Sin embargo, esta Constitución Interina no hizo mucho para resolver las preguntas frecuentes sin resolver en el CPA:

“33. Responsabilidades del Estado: el Estado tendrá las siguientes responsabilidades:

p) Hacer arreglos para un alivio, reconocimiento y rehabilitación apropiados para las familias de las personas fallecidas, los discapacitados y las personas indefensas debido a lesiones en el curso del conflicto armado.

q) Proporcionar alivio a las familias de las víctimas basándose en el informe de la Comisión de

Investigación constituida para investigar los casos de las desapariciones ocurridas en el curso del conflicto.

s) Constituir una Comisión de Alto Nivel de la Verdad y (la) Reconciliación para investigar los hechos relacionados con violaciones graves de derechos humanos y crímenes contra la humanidad cometidos en el curso del conflicto, y (para) la creación de una atmósfera de reconciliación en la sociedad.”

Una revisión breve de los intentos legislativos para crear la COID y la CVR desde el CPA muestra un patrón de parálisis entre los líderes políticos de Nepal. Los principales puntos coyunturales fueron los temas de amnistías, rendición penal de cuentas y reconciliación, y cómo estos podrían equilibrarse y ser operativos en el marco de trabajo de una institución o de instituciones buscadoras de la verdad.

### *Atasco legislativo*

Los intentos de aprobar leyes que implemente la búsqueda de la verdad han estado marcados por el fracaso durante gran parte de los últimos siete años. Las iniciativas han seguido dos caminos: uno, hacia la COID, y otro, hacia la CVR.

Las primeras iniciativas presentadas en la legislatura interina involucraron a los desaparecidos, y se apoyaban en el impulso existente y en el trabajo de sectores promotores de esa causa. Sin embargo, más que buscar aclarar el destino de los desaparecidos, tal como requería el CPA, estas propuestas legislativas eran prospectivas, diseñadas principalmente para enmendar el Código Legal Nacional al agregar disposiciones para penalizar la desaparición forzosa. Como resultado, fueron evaluados como “severamente deficientes por las organizaciones de derechos humanos y los grupos de víctimas”<sup>40</sup>. En junio de 2007, una decisión de la Corte Suprema de Nepal ordenó al gobierno promulgar una ley especial para penalizar la desaparición forzosa, para formar una comisión para determinar la ubicación de las personas desaparecidas y para proporcionar alivio provisional a las familias de las víctimas<sup>41</sup>; pero esa orden no fue implementada.

Por la misma época, a mediados de 2007, el Ministro de Paz y Reconciliación (MoPR) publicó un primer borrador del proyecto de ley de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) 2064 (2007). Según dicho borrador, la CVR examinaría las violaciones de los derechos humanos que ocurrieron entre el 13 de febrero de 1996 y el 21 de noviembre de 2006<sup>42</sup>. La comisión tendría el poder de recomendar amnistías si el victimario presentaba una solicitud de amnistía mostrando arrepentimiento por “los atropellos cometidos” durante el conflicto armado<sup>43</sup>. Si bien no se podría recomendar una amnistía para asesinatos, tratamientos inhumanos, torturas o abusos sexuales, una persona que hubiese sido “encontrada

culpable de violaciones graves de los derechos humanos o crímenes contra la humanidad” podría recibir una recomendación de amnistía si dichos crímenes hubieran sido cometidos “en el cumplimiento de sus deberes, o con el objetivo de atender motivos políticos”. Aunque la disposición de la amnistía planteaba estas salvedades, su inclusión creó enorme desconfianza y resistencia entre los grupos de víctimas y la sociedad civil<sup>44</sup>. Aparentemente, el lenguaje acerca de las amnistías en el primer borrador y en las siguientes variaciones estaba influido por el texto de la legislación que estableció la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica<sup>45</sup>, pero de forma simplificada, omitiendo los onerosos requerimientos dispuestos por la ley sudafricana para considerar una petición de amnistía. Específicamente, esa ley fue meticulosa en la definición de qué podría considerarse un “objetivo político”, y qué condiciones serían la base para una amnistía; pero dichas definiciones se dejaron a un lado en la versión nepalesa.

En noviembre de 2008, un gobierno dirigido por maoístas hizo público un proyecto de ley sobre Desapariciones Forzadas (No. 2065, 2008) y luego lo emitió de forma unilateral como una ordenanza en 2009, mientras el parlamento estaba en receso. Sin embargo, la ordenanza expiró antes de su implementación por razones de tiempo. Varios borradores de proyectos de ley separados sobre una COID y una CVR lo siguieron, pero ninguno se convirtió en ley (véase el Cronograma de eventos significativos: Nepal en este capítulo).

Más recientemente, en agosto de 2012, el presidente promulgó una ordenanza que establecía una “Comisión para la investigación de los desaparecidos, (la) verdad y (la) reconciliación”, que fusionaría las funciones de la CVR y la COID<sup>46</sup>. El enfoque combinado que contenía tenía “los mismos problemas críticos de los proyectos de ley originales y, en algunos casos, como en las disposiciones sobre amnistías, los empeoraba”<sup>47</sup>. Los voceros de la sociedad civil rechazaron este acto y demandaron la implementación de la ordenanza ante la Corte Suprema, citando bases constitucionales<sup>48</sup>. A pesar de haber transcurrido siete años y de numerosos intentos por establecer un mecanismo de búsqueda de la verdad para las muchas víctimas de Nepal, aún no se ha implementado un mecanismo oficial<sup>49</sup>. La legislación para la búsqueda de la verdad liderada por los partidos políticos contenía de manera consistente fallas significativas, y evadía los estándares y las obligaciones internacionales, en particular aquellos relacionados con los términos, la legalidad y la pertinencia de las amnistías<sup>50</sup>. La oposición a dichas disposiciones por parte de la sociedad civil, los grupos de las víctimas y la comunidad internacional fueron factores importantes para bloquear la aprobación de cualquiera de las medidas propuestas durante este período.

---

*Es evidente que el lenguaje de las amnistías en el primer borrador y las siguientes variaciones fue influido por el texto de la legislación que estableció la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica, pero de una forma simplificada, omitiendo los onerosos requerimientos dispuestos por la ley sudafricana para la consideración de una petición de amnistía.*

---

Como mencionó en sus comentarios al Consejo de Seguridad el Representante Especial del Secretario General en Nepal, Ian Martin, en 2009, “Una necesidad de cambio con la cual ningún partido ni ejército se ha comprometido efectivamente es la de poner fin a la impunidad”<sup>51</sup>. A lo largo del proceso, los partidos políticos han vislumbrado una comisión de la verdad principalmente como un vehículo para evitar una potencial responsabilidad penal por violaciones serias de los derechos humanos, más que como un medio para abordar el pasado de forma consistente con el derecho internacionalmente reconocido de las víctimas y la sociedad a conocer la verdad.

Por último, aunque los mecanismos para asegurar la implementación del acuerdo de paz fueron vislumbrados en el CPA, estos no fueron facilitados de forma suficientemente adecuada para superar los enormes obstáculos políticos en el camino de la búsqueda de la verdad en Nepal.

### **Estructuras institucionales débiles**

Según el CPA, una Comisión Nacional de Paz y Rehabilitación debía “crear los mecanismos necesarios para hacer exitosa la campaña de paz”<sup>52</sup>. El Consejo interino de ministros iba a “constituir y determinar los procedimientos de funcionamiento” de la CVR<sup>53</sup>. Pero ninguno de estos cuerpos tenía poder para crear realmente la CVR en ausencia de un mandado estatutario. El supuesto general parecía ser que se necesitaba legislación aprobada por el parlamento.

Para aprobar la legislación, las partes necesitaban adoptar en primer lugar una constitución interina, realizar elecciones<sup>54</sup> e instalar una Asamblea Constituyente<sup>55</sup>. Una vez que estuviese instalada, la Asamblea Constituyente redactaría una nueva constitución y actuaría como parlamento legislativo interino de la nación. Sólo entonces se podrían formular y aprobar políticas sobre aspectos clave de la agenda transicional, incluyendo la búsqueda de la verdad. Dicha nueva política tendría que ser conceptualizada, promulgada y eventualmente implementada dentro de la estructura política altamente fragmentada de Nepal, y en el contexto de una cooperación política menguante.

Nepal realizó elecciones para la Asamblea Constituyente en dos ocasiones desde la firma del acuerdo de paz: la primera, el 10 de abril de 2008, luego de varios retrasos; la siguiente, el 19 de noviembre de 2013, para instalar una segunda asamblea<sup>56</sup>.

La primera Asamblea Constituyente funcionó por cuatro años y recibió cuatro extensiones de su mandato para ser disuelta por orden de la Corte Suprema el 27 de mayo de 2012, tras no llegar a una decisión sobre una constitución permanente<sup>57</sup>. La redacción de una nueva constitución se había hundido entre debates sobre federalismo y propuestas para la creación de nuevos estados con base en la etnicidad<sup>58</sup>. Tal como describió el International Crisis Group, la asamblea “terminó porque los líderes de todas las partes, tanto nuevos como viejos, tomaron decisiones herméticas verticales. Fueron desdeñosos con sus propios miembros y nunca explicaron al público las cuestiones en juego, confiando en sembrar miedo y en una retórica extrema”<sup>59</sup>.

Desde las elecciones de 2008, el liderazgo del gobierno de Nepal cambió en múltiples ocasiones, y el país experimentó unos períodos largos de polarización política y de enfrentamientos bastante violentos<sup>60</sup>. En algunas ocasiones, ciertos bloques de los partidos que integraban la Asamblea Constituyente impidieron todo trabajo, a veces incluso por meses<sup>61</sup>. La corrupción, el clientelismo y las políticas étnicas y regionales también contribuyeron a los retrasos. Los líderes de los partidos, algunos de los cuales no fueron elegidos, frecuentemente ignoraban la Asamblea Constituyente. Adicionalmente, algunos miembros con veto fuera de las ramas ejecutiva y legislativa, como el ejército nepalés, bloquearon en algunas ocasiones el funcionamiento efectivo de los procesos democráticos.

En este contexto, la legislación necesaria para establecer un mecanismo oficial de búsqueda de la verdad, ya fuera como comisión de la verdad o como una comisión sobre los desaparecidos, recibió muy poca atención o —cuando estaba en la mira de los políticos— incluyó un lenguaje adverso a los derechos de las víctimas, lo que recibió una oposición consistente por parte de los grupos de víctimas y la sociedad civil. Las consultas organizadas entre septiembre y mediados de noviembre de 2011 con el apoyo de la OACNUDH intentaron crear consenso sobre una ley de la CVR que cumpliera con los estándares y las leyes internacionales, pero tuvieron poco impacto. Si bien dichas consultas llevaron a unas propuestas alternas concretas, los proyectos emergentes de la Asamblea Constituyente generalmente incluyeron medidas que permitirían que una comisión futura recomendara amnistías para los victimarios implicados en violaciones serias de derechos humanos. El proceso se estancaría de nuevo al enfrentar una fuerte oposición pública<sup>62</sup>.

## Conclusiones

El CPA, que brindó un fin al conflicto en Nepal, comprometió a las partes en un rango de medidas de corto, mediano y largo plazos para gestionar la cesación de hostilidades y la transición hacia la paz y la democracia. Aunque incluyó compromisos con la búsqueda de la verdad, estaba completamente vacío de cualquier lineamiento sustantivo, procedimental u organizacional. A pesar de un apoyo considerable por parte de las Naciones Unidas, la sociedad civil y otros actores internacionales para ayudar a formular una legislación consistente con las obligaciones y los estándares internacionales, ni una CVR ni la COID han sido creadas hasta este momento.

Tal fracaso es lamentable y paradójico considerando que durante el conflicto las víctimas se movilizaron en contra de las desapariciones forzadas y que el tema recibió la atención de las partes. La inclusión de una mención breve sobre una comisión de la verdad como parte del CPA, junto a una necesidad bien establecida de determinar la suerte de los desaparecidos, se muestra artificial en el sentido de que no responde a demandas concretas por parte de sectores sociales claramente identificables. En cambio, podría decirse que la ambigüedad en la búsqueda de la verdad registrada en el CPA diluyó las ganancias de los primeros acuerdos, traicionó el interés cada vez menor de las partes, y dio poca orientación a los futuros políticos.

La decisión subsiguiente, basada en una decisión de la Corte Suprema de buscar la creación de dos instituciones por separado (una comisión de la verdad y una comisión de los desaparecidos), con muchos traslapes, generó complicaciones adicionales; pero estos eran problemas técnicos que podrían haberse solucionado. Sin embargo, en el contexto de unas partes interesadas poderosas que generalmente están más interesadas en evitar la rendición de cuentas que en la búsqueda de la verdad, las dificultades se convirtieron en un pretexto para la inacción y para equivocaciones. En este contexto, la insistencia en aprobar una legislación para ambos entes, aunque es legítima, benefició a quienes estaban interesados en evitar una acción.

El caso de Nepal presenta una situación problemática en la cual una comisión de la verdad, originalmente sin un apoyo orgánico de la sociedad, fue incluida en un proceso de paz principalmente para satisfacer los intereses de poderosas partes interesadas que buscaban una alternativa a los procesos penales, abriendo de este modo un debate prolongado y pesado sobre la incompatibilidad entre las obligaciones internacionales de Nepal y las amnistías por violaciones graves a los derechos humanos.

Para las circunscripciones “naturales” de la búsqueda de la verdad, como las víctimas y los grupos de la sociedad civil, la situación presentó una complicación táctica: había urgen-

cia y un apoyo básico para la búsqueda de los desaparecidos, pero la insistencia en aprobar tanto la CVR como la COID al mismo tiempo significó que la acción sobre los desaparecidos se retrasara, debido a dificultades alrededor de la CVR. Igualmente, la percepción errónea de que los estándares internacionales que requerían estos cuerpos únicamente podían ser adoptados por una acción parlamentaria redujo el debate al difícil espacio de una Asamblea Constituyente.

El hecho de que el proceso de paz ofreciera una guía muy débil resulta un factor significativo para explicar la falta de avances en el establecimiento de la CVR y de la COID, pero, sobre todo, indica falta de interés. Otros acuerdos de paz -como el de Guatemala- ofrecieron escasas precisiones en relación con la búsqueda de la paz, pero se equilibraron con la complejidad de la legislación, y aprovecharon una alineación afortunada de intereses políticos básicos, el interés internacional y la movilización de las víctimas alrededor de demandas muy concretas.

En Nepal, incluso un factor positivo como las fuertes decisiones tomadas por la Corte Suprema en relación con las obligaciones estatales frente a los desaparecidos resultó neutralizado. Los voceros de la sociedad civil, los intereses internacionales y las decisiones judiciales correctas no resultaron eficaces frente a una Asamblea Constituyente que no iba a producir legislación adversa a los intereses de las élites política y militar, lo cual se refleja consistentemente en su interés en una ley de la CVR que contenga la posibilidad de recomendar amnistías para violaciones serias a los derechos humanos.

Esto no quiere decir que la lucha por la verdad en Nepal esté perdida. Todo lo contrario, ya que la sociedad civil y la víctimas continúan su trabajo fortalecidas por nuevos desarrollos judiciales tanto locales como internacionales<sup>63</sup>. Nuevos caminos para la promoción de la causa y su implementación pueden ser fructíferos en el futuro.

---

1. En el momento del simposio, la CVR y la COID no habían sido establecidas. En enero de 2014, la Corte Suprema anuló una ordenanza presidencial que establecía una institución fusionada y ordenó la creación de dos entes. La Corte Suprema dispuso específicamente que la CVR no tuviera el poder de recomendar amnistías por violaciones graves de los derechos humanos, ya que esto contradiría las obligaciones internacionales de Nepal. En abril de 2014, el gobierno de Nepal revisó la ordenanza y propuso un proyecto de ley al parlamento, el cual fue rápidamente aprobado y promulgado en mayo de 2014. La ley estableció una CVR y una COID separadas, pero mantenía una redacción que autorizaba la recomendación de amnistías para violaciones serias de los derechos humanos, lo cual creó dudas acerca de si la ley sería objeto de nuevas impugnaciones legales.

2. Para una crítica detallada de las propuestas legislativas, véase Eduardo González, ICTJ, *Seeking Options for the Right to the Truth in Nepal*, 2012.
3. Por ejemplo, recientemente el presidente promulgó una ordenanza que iba a combinar las funciones de la CVR y de la COID en una entidad. Véase sección 5, “Obstáculos legislativos” en este documento. Para mayor información, véase González, *Seeking Options for the Right to Truth in Nepal*.
4. Acuerdo de Paz Integral (CPA) firmado entre el gobierno de Nepal y el Partido Comunista de Nepal (maoísta), 22 noviembre de 2006.
5. Basándose en hallazgos de la OACDH, las violaciones a los derechos humanos eran “amplias” e incluían asesinatos relacionados con los conflictos “registrados en casi todos los 75 distritos de Nepal, salvo en dos, Manang y Mustang.” Véase oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, “Informe de conflicto en Nepal” (2012), 15.
6. Para una visión completa del conflicto y sus consecuencias, véase OACDH, “Informe de conflicto en Nepal” (2012), 15.
7. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, informe global, 2006.
8. CPA, preámbulo.
9. CPA, sección 4; Ley del ejército, 2063 (28 de septiembre de 2006).
10. CPA, sección 3.4.
11. CPA, sección 7.1.2.
12. CPA, sección 3.5.
13. CPA, sección 7.
14. CPA, sección 3.7, 3.10.
15. En contraste, el conjunto de acuerdos firmados para el fin del conflicto en Guatemala se remite frecuentemente a la larga historia de violaciones de los derechos humanos y al sufrimiento de las víctimas. Véase, por ejemplo, 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, A/48/954, S/1994/751 (23 de junio de 1994).
16. Las partes también acordaron, entre otras cosas, permitir que los desplazados regresaran a sus antiguas residencias, reconstruir la infraestructura y liberar a los prisioneros políticos. CPA, 5.2.1, 5.2.4.
17. Véase el “Informe del Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias,” E/CN.4/2003/70 (enero 21, 2003). El Grupo de Trabajo de la ONU sobre desapariciones forzadas o involuntarias (UNWGEID), OACDH, ICRC, la sociedad civil y las familias de los desaparecidos y detenidos habían presentado el tema de las desapariciones forzadas en la agenda de justicia transicional en Nepal a inicios del conflicto, y lo habían mantenido ahí. Véase Madeleine Fullard, ICTJ, *Disappearances in Nepal* (2008) and Human Rights Watch, *Waiting for Justice: Unpunished Crimes from Nepal’s Armed Conflict* (2008).
18. Bajo la ley contra el terrorismo y actos perturbadores de 2058 (2002), (Prevención y Castigo), el personal de seguridad podía detener a un individuo por un período no mayor a noventa días, “si había pruebas razonables para creer que dicha persona fuese a cometer alguna actividad que pudiera convertirse en terrorismo o en una actividad perturbadora.” [www.vertic.org/media/National%20Legislation/Nepal/NP\\_Terrorism\\_Act.pdf](http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Nepal/NP_Terrorism_Act.pdf)
19. Véase el informe del Grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, E/CN.4/2003/70 (enero 21, 2003). Los delegados de la ICRC operaron desde Nueva Delhi, India, antes de reubicarse finalmente en Katmandú en el 2001, [www.icrc.org/eng/where-we-work/asia-pacific/nepal/overview-nepal.htm](http://www.icrc.org/eng/where-we-work/asia-pacific/nepal/overview-nepal.htm)
20. Para una discusión más amplia de las desapariciones forzadas en Nepal, véase Madeleine Fullard, *Disappearances in Nepal*.
21. Comisión internacional de juristas, *Commissions on Inquiry in Nepal: Denying Remedies, Entrenching Impunity* (junio 2012).
22. Erlinda Timbreza-Valerio, Kopila Adhikari y Dhiraj Pokhrel, *Nepal: A New Hope for the Disappeared* (2007): 101.
23. Véase la decisión de la Corte Suprema sobre el caso de las desapariciones, Orden judicial No. 3775 (1 de junio de 2007), 6.
24. Madeleine Fullard, *Desapariciones en Nepal*, 4.
25. El código de conducta para el cese al fuego acordado entre el gobierno de Nepal y el CPN (maoísta) (25 de mayo de 2006).
26. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe de investigación de detenciones arbitrarias, tortura y desapariciones en Maharajgunj barracas de la RNA, Katmandú, en el 2003–2004 (mayo de 2006), 67.
27. Véase Fullard, *Disappearances in Nepal*, and Human Rights Watch, *Waiting for Justice*, 7.
28. *Ibíd.*

29. Véase ICTJ, “Más allá del alivio: abordando los derechos y las necesidades de las esposas de los desaparecidos de Nepal” (agosto 2013): 3, mencionando el informe de la UNWGED a la Comisión de Derechos Humanos, Adición, Misión a Nepal, Documento de la ONU. E/CN.4/2005/65/ Add.1. (28 de enero de 2005).
30. Warisha Farasat y Priscilla Hayner, ICTJ, *The Initiative for Peacebuilding, Negotiating Peace in Nepal: Implications for Justice* (junio de 2009), 20.
31. *Ibíd.*
32. *Ibíd.*, 21.
33. La COID aquí prevista sería establecida bajo la ley de Comisión de investigación de Nepal de 1969 (Ley COI), el mecanismo “tradicional” para establecer las comisiones de investigación en Nepal. Carlos Fernández Torné, *Transitional Justice Process in Nepal: The State of the Art and Questions and Scenarios for the Future in Nepal* (2013), 72.
34. La Alianza de Siete partes estaba compuesta por el Congreso nepalés (NC); el Congreso nepalés (democrático) (NC (D)); El Partido comunista de Nepal (Unificado marxista leninista) (UML); Janamorcha Nepal; Partido del pueblo y los trabajadores de Nepal (NWPP); Frente unido de la izquierda (ULF); y el Partido Nepal Sadbhavana (Aanandi Devi) (NSP (AD)).
35. CPA, 1.4. El acuerdo de la cumbre había reafirmado de forma similar los compromisos realizados en los acuerdos previos. Según el International Crisis Group “al reiterar que todos los acuerdos pasados serían implementados” los temas clave no necesitaban ser “renegociados.” International Crisis Group, *Nepal’s Peace Agreement: Making it Work*, Informe de Asia No. 126 (15 de diciembre de 2006), 10.
36. Véase el acuerdo de 12 puntos logrado entre los siete partidos políticos y el Partido comunista de Nepal (maoístas) (22 de noviembre de 2005) (“7. Hacer una autoevaluación de los errores y las debilidades cometidas al estar en el gobierno y en el parlamento en el pasado; los siete partidos políticos han expresado su compromiso de no repetir tales errores y debilidades en el futuro... 12. Respecto a las conductas inapropiadas que tuvieron lugar entre las partes en el pasado, un compromiso común ha sido el investigar los incidentes sobre los cuales se presentaron objeciones y tomar acciones apropiadas si se establecía culpa en dichos casos, y hacer públicos los mismos.”); Código de conducta sobre el cese al fuego acordado entre el gobierno de Nepal y el CPN (maoísta) (26 de mayo de 2006) (“17. Las partes deben revelar, tan pronto como sea posible, la ubicación de los ciudadanos que han desaparecido”).
37. CPA, 5.2.7.
38. La Comisión de Derechos Humanos de Nepal y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Remedios y derechos revocados: Retiro de casos por crímenes graves en Nepal* (junio de 2011).
39. En un giro curioso, el artículo 36 establece que “no se deben presentar preguntas en ninguna corte respecto a si las disposiciones presentadas en esta parte son implementadas o no.” La Corte suprema dictaminó que “estas no pueden ser implementadas a través de la Corte,” ya que los principios directivos y las políticas del Estado no son “simplemente piezas de exhibición y no pueden pasarse por alto”, y encontró que “la Corte puede y debe proporcionar una evaluación judicial sobre si el Estado ha cumplido con su responsabilidad o no.” *Rabindra Dhakal y otros v. el gobierno de Nepal*, Mandato No. 3575, decisión de la Corte Suprema (1 de junio de 2007), 23–24.
40. Fullard, *Desapariciones en Nepal*, 7.
41. *Rabindra Dhakal y otros v. el gobierno de Nepal*, mandato No. 3575, Decisión de la corte suprema (1 de junio de 2007), [www.icrc.org/ihl-nat.nsf/39a82e-2ca42b52974125673e00508144/5eab6202e55a6ff3c-125753f003a5722/\\$FILE/Decision%20of%20the%20Supreme%20Court%20on%20Disappearance%20Case.PDF](http://www.icrc.org/ihl-nat.nsf/39a82e-2ca42b52974125673e00508144/5eab6202e55a6ff3c-125753f003a5722/$FILE/Decision%20of%20the%20Supreme%20Court%20on%20Disappearance%20Case.PDF)
42. Ley de la verdad y reconciliación, 2064, secciones 3 (“Establecimiento de la comisión”) y 27 (“Informe a ser presentado”) (2007).
43. Ley de Verdad y Reconciliación de 2064, sección 25 (“Posibilidad de recomendaciones para amnistía”) (2007).
44. Véase, por ejemplo, ICTJ, Selección de comisionados para la Comisión de la verdad y reconciliación de Nepal (marzo 2011); Amnistía Internacional, *Nepal: Reconciliation does not mean impunity: A Memorandum on the Truth and Reconciliation Commission Bill* (2007), [www.amnesty.org/en/library/asset/ASA31/006/2007/en/e2023c77-d373-11dd-a329-2f46302a8cc6/asa310062007en.html](http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA31/006/2007/en/e2023c77-d373-11dd-a329-2f46302a8cc6/asa310062007en.html)
45. Ley de promoción de la unidad nacional y (la) reconciliación, Ley 34 de 1995. Véase especialmente el capítulo 4, artículos 19 y 20.
46. La Gaceta de Nepal, ordenanza número 8 2012/2013, Ordenanza sobre la investigación de personas desaparecidas, Comisión de la Verdad y Reconciliación, 14 de marzo de 2013.
47. González, *Seeking Options*, 1.
48. La Corte Suprema mantuvo la implementación de la ordenanza de abril de 2013 y emitió una decisión el 3 de enero de 2014. En su decisión, la Corte estuvo de acuerdo con los demandantes, quienes alegaban que las disposiciones en los

Artículos 23, 25 y 29 (permitir amnistías para las violaciones graves de derechos humanos y el imponer límites estrictos de tiempo al Fiscal general para que abriera una investigación) contradecían la constitución. La Corte citó el derecho internacional, la constitución y sus propias decisiones previas de 2007 (véase la nota 42), y ordenó que el gobierno emitiera una nueva ordenanza que no contuviera las disposiciones controvertidas, y el establecimiento por separado de una comisión de la verdad y una comisión sobre desapariciones. Véase orden 069-WS-0057. Tribunal especial de la corte suprema: Honorable juez Kalayan Shrestha, Honorable juez Girish Chandra Lal, Honorable juez Karki

49. Tal como se mencionó en la nota 1, se aprobó una legislación para el establecimiento de una comisión de la verdad sobre los desaparecidos en abril de 2014, la cual fue promulgada en mayo de 2014, preservando la posibilidad de una amnistía para violaciones serias de derechos humanos; una cláusula de esta fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema tan solo unos cuantos meses después. No se tomó ningún paso adicional para implementar las comisiones en el momento de la publicación de este informe.

50. Véase González, Seeking Options.

51. Reunión del consejo de seguridad, S/PV.6069 (16 de enero de 2009).

52. CPA, 8.2

53. CPA, 8.4

54. El acuerdo garantizaba el “derecho fundamental del pueblo nepalés a tomar parte en las elecciones de la Asamblea Constituyente en un ambiente libre, justo y libre de miedos.” CPA, Preámbulo. Se realizaron elecciones el 10 de abril de 2008 con apoyo de la UNMIN, luego de que la primaria fuese postergada pasando de junio a noviembre de 2011.

55. Para llegar a las elecciones de la Asamblea Constituyente, las partes reinstalaron la Casa de Representantes, que después adoptó una constitución interina basada en una versión modificada de una constitución anterior, y estableció el marco de trabajo electoral necesario para realizar las elecciones. El 8 de noviembre de 2006, antes de la firma del CPA, la Alianza de Siete Partes y el CPN (maoísta) habían acordado un conjunto de decisiones durante una cumbre. En ésta, las partes acordaban que iban a reinstalar la Casa de Representantes, la cual entonces

adoptaría una constitución interina basada en una versión modificada de una constitución anterior. Instituto internacional para la democracia y la asistencia electoral, *Creating the New Constitution: A Guide for Nepali Citizens* (2008), 49.

56. <http://un.org.np/unmin-archive/?d=activities&p=electoral>

57. El período original de dos años de la Asamblea Constituyente expiró en mayo 28 de 2010, y fue extendido así: 28 de mayo de 2010 (por un año); 28 de mayo de 2011 (por tres meses); 31 de agosto de 2011 (por tres meses); y 30 de noviembre de 2011 (por seis meses). Las elecciones en busca de una segunda Asamblea Constituyente están programadas para el 19 de noviembre de 2013, aunque algunas partes han amenazado con boicotear dicha votación. Véase Bahadur Basnet, Institute for Defence Studies and Analyses, “Calling Elections in Nepal” (24 de junio de 2013), [www.idsa.in/idsacomments/CallingElection-sinNepal\\_PostBahadurBasnet\\_240613](http://www.idsa.in/idsacomments/CallingElection-sinNepal_PostBahadurBasnet_240613)

58. Para una discusión extensa de las políticas en Nepal y las maniobras alrededor de la redacción de una constitución permanente, véase ICG, *Nepal’s Constitution (II): The Expanding Political Matrix* (Informe de Asia No. 234 (27 de agosto de 2012).

59. Grupo de crisis internacional, *Nepal’s Constitution (I): Evolution Not Revolution*,” Informe de Asia No. 233 (27 de agosto de 2012). i.

60. BBC, “Nepal Profile: Timeline,” [www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-12499391](http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-12499391)

61. Sesión informativa de la Sra. Karin Landgren, representante del Secretario General de la reunión del Consejo de Seguridad sobre la solicitud de Nepal de apoyo por parte de las Naciones Unidas para el proceso de paz (15 de enero de 2010): 1.

62. González, Seeking Options, 6.

63. Un posible factor de presión en las élites políticas y militares son los procedimientos legales que han afectado a algunos líderes maoístas y del ejército. En enero de 2013, las autoridades nepaleses arrestaron al coronel nepalés Kumar Lama, un oficial en actividad, y lo acusaron de actos de tortura cometidos durante el conflicto. También en enero de 2013 cinco líderes maoístas fueron arrestados en Dailekh, Nepal occidental, y acusados de un homicidio cometido durante el conflicto.



Hay una tensión inevitable entre el rol de los mediadores que buscan un acuerdo de paz que funcione y los practicantes de la justicia transicional que buscan la rendición de cuentas por las violaciones y los crímenes cometidos durante un conflicto. Unos y otros son conscientes de la necesidad de una solución integral, pero a menudo no concuerdan, especialmente en términos de cronogramas. Los expertos en justicia transicional a menudo se presentan en el escenario una vez los acuerdos fundamentales del acuerdo de paz se han configurado para poder proporcionar apoyo técnico a las medidas de rendición de cuentas aceptadas por las partes. La comunidad de paz se mueve entre la mediación y las diversas tareas de construcción de la paz, una de las cuales es la justicia transicional.

Estas tareas nunca son fáciles: en varias ocasiones los practicantes de la justicia transicional pueden verse convocados a apoyar medidas de rendición de cuentas que responden más a las necesidades de las partes del proceso de paz que a los derechos de las víctimas; los mediadores de paz pueden encontrar que la sostenibilidad y la legitimidad del proceso se ven erosionadas por tensiones espinosas alrededor de la rendición de cuentas.

Se han hecho esfuerzos para identificar los principios y las experiencias que pueden aportar luces sobre estas dificultades. Una proliferación de publicaciones sobre justicia transicional ha contribuido a la sensación de que puede haber soluciones técnicas para dilemas políticos, en el supuesto de que pudieran ser puestas en práctica. Hay algunas dudas: las respuestas técnicas operan dentro de los parámetros dispuestos por las decisiones políticas; el conocimiento adquirido y sistematizado en los últimos años es importante, pero no puede reemplazar un análisis político concreto y un buen juicio.

En algunos entornos posconflicto, las comisiones de la verdad han sido responsables en diversos grados de proveer un espacio para procesar los traumas dejados por las atrocidades, dar a las víctimas y a los grupos marginados una oportunidad de luchar por su derecho a una reparación efectiva y proporcionar a los políticos la información necesaria para asegurar garantías de no repetición.

Algunos de estos éxitos se han presentado como una panacea, y algunas experiencias en algunos países, especialmente en Sudáfrica, se han considerado como de aplicación universal. Más problemático aun es que una visión reductiva haya presentado las comisiones como una alternativa posible a la rendición de cuentas ante la justicia penal, transformando en soluciones ciertas suposiciones endebles sobre la psicología de victimarios y víc-

timas. La simple imitación ha sustituido a un análisis sólido de los dilemas de la rendición de cuentas y, como resultado, varios intentos de creación de comisiones de la verdad han sufrido desde su concepción hasta su implementación.

Un cuerpo cada vez mayor de buenas prácticas se ha aplicado de forma mecánica a diferentes circunstancias con resultados débiles. Algunas de las recientes comisiones de la verdad han tenido éxito al enfrentar condiciones difíciles, pero otras han encontrado muchos problemas, ya sea debido a una imitación simplista de un modelo de un país específico o por la aplicación rígida de un conjunto creciente de conocimientos en el campo de la justicia transicional.

A medida que las comisiones de la verdad continúen siendo propuestas y establecidas alrededor del mundo en lugares como Colombia, Irlanda del Norte y Malí, hay la necesidad urgente de evitar tales problemas de forma que los procesos de paz puedan verse beneficiados por las contribuciones de un proceso de búsqueda de la verdad. De este simposio han emergido cinco puntos principales que pueden ayudar a los mediadores y a los practicantes a fortalecer los procesos de paz y los mecanismos de justicia transicional.

### **1. ¿Por qué una comisión de la verdad? Todas las partes deben tener claridad acerca del propósito y la visión del marco de trabajo de justicia y paz**

Las partes de un proceso de paz deben ser claras acerca de las razones por las que una comisión de la verdad puede incluirse en un acuerdo. No basta simplemente afirmar que tal institución se ha convertido en una práctica generalizada o que ha tenido éxito en otros países. Una motivación genérica o vaga puede esconder varias expectativas incompatibles que obstaculizan una búsqueda efectiva de la verdad.

Diferentes partes interesadas tendrán diferentes expectativas legítimas sobre lo que puede lograr una comisión de la verdad. Sin embargo, todas deben reconocer que sin un compromiso claro de garantizar los derechos y las necesidades de las víctimas y, por ende, de obtención de la confianza de las víctimas, una comisión de la verdad fracasará. Las metas vislumbradas por los participantes en una negociación tienen que ser compatibles con la meta principal de la búsqueda de la verdad en sus dimensiones de búsqueda de hechos, reconocimiento de experiencias de las víctimas y esclarecimiento histórico.

En este sentido, los comisionados necesitan reafirmar su compromiso con el derecho a la verdad. Sea cual sea su contribución con otras medidas de rendición de cuentas, las comisiones de la verdad deben organizarse alrededor del deber del gobierno de conducir una investigación genuina, tan completa como sea posible acerca de las violaciones graves de los derechos humanos.

La claridad sobre las metas de una comisión de la verdad, el compromiso global con el derecho de la verdad, y las contribuciones esperadas para el proceso de paz deberán ser suplidas con realismo. Es imposible que una comisión investigue todas las violaciones, desempeñe todas las funciones de la justicia transicional, y preste servicio a todas las víctimas. La honestidad para las partes interesadas es clave para asegurar que cada grupo decida la medida de sus compromisos y contribuciones.

La claridad sobre las metas de la comisión y el realismo sobre lo que puede lograr también pueden ayudar a determinar un mandato legal trabajable. Los mandatos deben ser estrechos o expandirse según las demandas expresas y las capacidades reales del país, no porque un modelo abstracto o una tendencia observable sugieran que deba ser así.

## **2. ¿Dónde tendrá lugar la comisión? Debe haber una evaluación realista de las condiciones y la demanda**

Para evaluar de forma adecuada las condiciones en las cuales se propone una comisión de la verdad, es vital identificar el tipo de conflicto que es abordado en las negociaciones de paz. La intensidad, la duración y los patrones de violencia de cada conflicto tendrán diferentes impactos en las necesidades de las víctimas y en el grado de riesgo judicial enfrentado por las partes. También es crucial evaluar las fortalezas relativas de las partes alrededor de la mesa, las cuales configurarán los parámetros de la negociación y la reciprocidad de los compromisos logrados.

Los tipos de violaciones cometidos por las partes y el poder relativo disfrutado por ellas en la etapa de negociación pueden indicar su nivel de inclinación a aceptar una comisión de la verdad y su actitud hacia ésta. Sin dicho análisis, sería difícil entender las motivaciones de los diferentes actores: ya sea, por ejemplo, que busquen que la comisión trate de justificar su rol en el conflicto pasado, avergonzar a un adversario, buscar una resolución de incidentes por una vía no judicial o encontrar en ella caminos para la reparación de las víctimas.

En cada situación, los mediadores y los practicantes de justicia transicional necesitan encontrar si hay una demanda organizada y sostenible de búsqueda de la verdad para superar una posible resistencia o desconfianza.

En algunas ocasiones, los participantes externos han llevado un modelo de comisión de la verdad a un proceso de paz y han alimentado su demanda de forma artificial. Si bien el intercambio de información sobre políticas de justicia transicional disponibles es válido y útil, el promover de forma activa una comisión de la verdad cuando hay poco entendimiento o demandas crea la posibilidad de encontrar una comisión con una audiencia débil e incapaz de superar los obstáculos predecibles creados por los saboteadores.

Otros elementos objetivos también deben ser analizados de forma cuidadosa, incluyendo los niveles de seguridad y el efectivo cese de hostilidades. También es esencial saber si el país puede movilizar capacidades y recursos adecuados para mantener las medidas de justicia transicional que eligió.

## **3. ¿Cuándo se espera que tome lugar el proceso? Es vital guiar el proceso de paz de una manera táctica a lo largo de sus fases**

Un modelo legalista concebido como lo ideal probablemente dispondrá todas las medidas de justicia transicional en paralelo, ya que las reparaciones, la búsqueda de la verdad y la justicia penal responden a derechos específicos de las víctimas que son solicitados de forma inmediata. Sin embargo, dadas las características de cada proceso de paz, la rendición de cuentas es probablemente un proceso de largo plazo en el cual cada medida de justicia transicional tendrá etapas de diferente intensidad, en las cuales las instituciones establecerán entre sí una relación secuencial, y en ocasiones de forma causal.

Basándose en el análisis de la situación, los mediadores y los practicantes de justicia transicional deben medir no sólo cuáles medidas son necesarias sino también cuáles podrían tener éxito. En algunos casos, un deseo de simultaneidad e inmediatez ha llevado a que haya una amalgama de todas las expectativas y tareas en una sola institución: una comisión de la verdad, poderosa en el papel, que probablemente establecerá los hechos y determinará las reparaciones y las políticas de procesamiento. Tal enfoque puede resultar en un mandato demasiado amplio para una comisión, en unos instrumentos legales excesivamente complejos, o en una demanda irreal sobre las capacidades y los recursos.

Otro aspecto fundamental del momento es la capacidad para usar la ventana única de oportunidades que se abre durante un proceso de paz. Habrá períodos de actividad intensa, en los cuales las partes interesadas estarán más dispuestas a hacer progresos en las opciones y los modelos de justicia transicional; pero también habrá momentos de estancamiento, en los cuales la atención política es escasa. Los mediadores y los practicantes de justicia transicional necesitan asegurarse de que las partes son conscientes de sus propias opciones. Ya sea que valoren la velocidad o un enfoque más lento y deliberado,

sus razones y cálculos tienen que ser claros y deben llevar a una implementación exitosa de la comisión.

#### **4. ¿Cómo puede implementarse esta visión? Distinguir entre las obligaciones de derechos humanos y las buenas prácticas es importante**

La proliferación de estándares que pudieran gobernar el establecimiento y la implementación de una comisión de la verdad han presentado problemas en algunos casos. No es claro si éstos constituyen obligaciones de derechos humanos o si pertenecen a una orden de prescripción diferente.

En algunos casos, las prácticas que han sido esenciales para el éxito en un contexto se han tomado como recetas para el éxito en otros. Pero no todas las prácticas son transferibles, y aceptar muchas proposiciones prescriptivas puede terminar en una fórmula según la cual “un tamaño se ajusta a todo”, lo que resta a los practicantes iniciativa y creatividad.

Claramente, algunas obligaciones del Estado deben respetarse si las partes se han comprometido en la implementación de una comisión de la verdad y otras medidas de justicia transicional. Tales obligaciones incluyen el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral, incluyendo el derecho a la verdad y la negación de amnistías para las violaciones de derechos humanos más serias; la obligación de cualquier medida de justicia transicional de seguir las garantías básicas de un debido proceso; y la obligación de no discriminar a ningún grupo por razones de raza, religión, género u otra característica. Otros elementos pueden constituir enfoques prudentes o prácticas deseables a ser implementadas si fuese posible, pero éstas estarán sujetas a las características y las condiciones locales.

La importancia del respeto a las obligaciones de los derechos humanos es clara: en ausencia de un compromiso firme con los derechos humanos, los saboteadores poderosos pueden presionar a las partes para que engañen a las víctimas y les quiten sus derechos; por ejemplo, al inmunizar a los victimarios por medio de amnistías generales, o al proponer comisiones de la verdad con el fin de impedir las investigaciones penales.

Al mismo tiempo, reconocer el carácter de guía de los principios de los derechos humanos requiere una dosis de modestia. Las comisiones de la verdad pueden ayudar con la implementación de los derechos de las víctimas, pero la implementación completa del derecho a la verdad —que cada víctima conozca todos los factores relevantes relacionados con las circunstancias y las razones de las violaciones— está más allá del alcance de la mayoría de las comisiones de la verdad.

De hecho, las comisiones de la verdad no están diseñadas para que realicen investigaciones forenses sobre cada violación. Unos patrones de violaciones amplios, cometidos durante un

período prolongado y seguidos de un período de represión, pueden no dejar más que una brecha de impunidad, pero también una oportunidad para que se acopie información. Las comisiones de la verdad pueden contribuir a identificar a las víctimas, establecer patrones de violaciones, aclarar contextos históricos y, en algunos casos, aclarar los hechos de unos incidentes específicos. Dichas tareas, tan útiles como pueden ser, deben ser vistas como el inicio de un compromiso social y gubernamental más amplio, no como su fin.

Dentro de los parámetros fijados por las obligaciones de derechos humanos, los participantes en un proceso de paz deben preservar cierto grado de flexibilidad y creatividad para proporcionar las mejores probabilidades para una comisión de la verdad al decidir, por ejemplo, la velocidad del proceso de creación de una comisión de la verdad, la fortaleza relativa de sus poderes, la extensión de su mandato, la forma de nombramiento de sus miembros y otras características.

#### **5. ¿Quién desarrollará esta visión? El factor humano es decisivo en las comisiones de la verdad**

Las comisiones de la verdad son instituciones extraordinarias creadas en tiempos extraordinarios, a veces sin un precedente. Su singularidad se traduce en que a veces es complicado encontrar un liderazgo adecuado. Los comisionados que han tenido un impacto importante en sus sociedades han combinado una autoridad personal, el trabajo en equipo y unas competencias fuertes. Una combinación afortunada de estas características ha podido rescatar a algunas comisiones de situaciones difíciles, mandatos débiles o la desconfianza por parte de los interesados. Del mismo modo, las comisiones creadas “correctamente” han tenido tropiezos debido a disputas sobre la idoneidad o la capacidad de los comisionados y el personal.

Seleccionar unos comisionados fuertes y asegurar que puedan contratar un personal competente es una condición innegociable para el éxito. Los diferentes casos indican que no hay un solo mecanismo probado y comprobado para asegurar la mejor composición de una comisión. La tendencia reciente de elegir comisionados basándose en su representatividad es entendible en sociedades divididas, pero no asegura que las comisiones tengan las competencias, el trabajo en equipo o siquiera la legitimidad que necesitan.

Los comisionados necesitan adoptar decisiones clave relacionadas con las prioridades y los métodos de la comisión, aclarando áreas ambiguas u oscuras de su mandato, dialogando con los sectores sociales concernidos, buscando alianzas y neutralizando saboteadores. Si en lugar de ello emplean su tiempo y su energía lidiando con el conflicto interno o con la formación básica para cubrir las debilidades de capacidad, la comisión se verá perjudicada.

Estamos convencidos de que las comisiones de la verdad pueden contribuir efectivamente a la resiliencia y sostenibilidad de los procesos de paz en el largo plazo, pero para poderlo hacer deben poder funcionar y descargar tareas básicas. Muchas comisiones recientes se han encontrado con problemas operacionales o políticos que han afectado la calidad o la puntualidad de sus productos.

El conocimiento acumulado del campo de la justicia transicional ha ayudado a identificar buenas prácticas y lecciones positivas de diferentes países, pero esto no puede sustituir un análisis exhaustivo de las condiciones locales. Los criterios rectores deben ser un compromiso fuerte con los derechos de las víctimas, en particular con el derecho a la verdad, al

tiempo que se presta atención a las condiciones específicas de cada proceso de paz.

Como mediadores y practicantes de la justicia transicional, tendremos que lidiar inevitablemente con las preguntas y la inquietud de quienes toman parte en la experiencia y de otras partes interesadas en un proceso de paz. Es nuestra responsabilidad ayudarlos a lograr el máximo de claridad de propósitos y el conocimiento de sus opciones con respecto a las obligaciones con respecto a los derechos humanos. Debemos animar a las partes y a los demás participantes a que busquen las máximas garantías para crear una comisión independiente, efectiva y legítima, de forma que pueda contribuir plenamente al proceso de paz.

## LISTA DE PARTICIPANTES

### **Sr. Kofi Appenteng**

Director General, Constant Capital (Ghana) Limited; Presidente de la Junta Directiva, Centro Internacional para la Justicia Transicional

### **Sra. Cécile Aptel**

Asesora de política jurídica senior, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

### **Sr. Jean Arnault**

Asociado senior no residente, Centro de Cooperación Internacional, exrepresentante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Georgia, Afganistán, Burundi y Guatemala; Miembro de Consejo Administrativo de Recursos de Conciliación

### **Sr. Levent Bilman**

Director, División de Política y Mediación, Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas

### **Sra. Lydia Kemunto Bosire**

Oficial de asuntos políticos. División de Política y Mediación, Unidad de Planeación de Políticas de las Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Políticos

### **Sr. Pablo de Greiff**

Relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición; Director de Investigación del Centro Internacional para la Justicia Transicional

### **Sr. Alvaro de Soto**

Exenviado de la ONU para América Central, Myanmar, Chipre, Sahara Occidental y el Conflicto árabe-israelí; Profesor asistente de resolución de conflictos, Sciences Po, París

### **Sr. Alan Doss**

Asesor político senior, Fundación Kofi Annan; exrepresentante especial del Secretario General para la República Democrática del Congo y Liberia

### **Sra. Joy Elyahou**

Observadora permanente encargada y asesora legal, Comité Internacional de la Cruz Roja Principal de demanda por rendición de cuentas

### **Sra. Juanita Goebertus Estrada**

Asesora, oficina del Alto Comisionado para la Paz, gobierno de Colombia

### **Sr. El Hadji Mbacké Fall**

Asesor senior en políticas estratégicas para el presidente de la Asamblea Nacional de Senegal

### **Sra. Barbara Goedde**

Oficial política asociada, Fundación Kofi Annan

### **Sr. Eduardo González**

Director del Programa de Verdad y Memoria, Centro Internacional para la Justicia Transicional

### **Sr. Martin Griffiths**

Asesor estratégico para la intermediación; fundador del Centro de Diálogo Humanitario; exdirector encargado de la misión de supervisión de las Naciones Unidas en Siria; exdirector encargado de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

### **Sra. Priscilla Hayner**

Escritora y experta independiente en justicia transicional

### **Sra. Joëlle Jenny**

Directora para políticas de seguridad y prevención de conflictos. Servicio de Acción Externa Europea, Unión Europea

### **Sra. Minna Kukkonen**

Asesora del presidente Martti Ahtisaari, Iniciativa de Gestión de Crisis

### **Sra. Sofia Macher**

Presidenta encargada de la Comisión de la Verdad de las Islas Salomón; ex comisionada de la Comisión de la Verdad y (la) Reconciliación de Perú. Presidenta del Consejo de Reparaciones para el Registro de Víctimas en Perú

### **Sr. Ian Martin**

Ex representante especial de la Secretaria General para Timor Oriental, Nepal y Libia; Exsecretario general de Amnistía Internacional

**Sra. Marcie Mersky**

Directora de programas, Centro Internacional para la Justicia Transicional

**Sra. Betty Murungi**

Vicepresidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Kenia; ex vicepresidenta y comisionada de la Comisión de la Verdad, Justicia y Reconciliación de Kenia

**Sra. Elena Naughton**

Consultora, Centro Internacional para la Justicia Transicional

**Su eminencia, Sr. Moustapha Niasse**

Presidente de la Asamblea Nacional de Senegal; ex primer Ministro de Senegal; ex ministro senior de Asuntos Exteriores y Senegaleses viviendo en el exterior; ex enviado especial de la Secretaría General sobre el Proceso de Paz en la República Democrática del Congo (2001-2003)

**Dr. Min Zaw Oo**

Director de las negociaciones e implementación del cese al fuego, Centro de Paz de Myanmar

**Sr. Ahmedou Ould Abdallah**

Embajador, presidente del Centro para la Estrategia y la Seguridad en el Sahel Sahara; ex representante especial de la Secretaría General para Somalia, Burundi y África Occidental; ex ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación de Desarrollo, y ex ministro de Comercio y Transporte para Mauritania

**Sr. William R. Pace**

Coordinador, Coalición para la Corte Penal Internacional

**Sr. Jonathan Prentice**

Oficial de políticas en jefe, International Crisis Group

**Sr. Robert Pulver**

Presidente, Servicio de Asesoría Judicial y de Derecho Penal, Oficina de Estado de Derecho e Instituciones de Seguridad, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas

**Sr. Félix Reátegui**

Asociado senior, Programa de Verdad y Memoria, Centro Internacional para la Justicia Transicional

**Sr. Jordan Ryan**

Administrador asistente y director del buró para la prevención y recuperación de crisis, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**Sr. Paul Seils**

Vicepresidente y Consejero General, Centro Internacional para la Justicia Transicional

**Sr. Lamin J. Sise**

Ex director de asuntos legales y derechos humanos en la Oficina Ejecutiva de la Secretaría General de las Naciones Unidas

**Sr. Ronald C. Slye**

Profesor, Escuela de Leyes de Seattle University, ex comisionado de la Comisión de la Verdad, Justicia y Reconciliación de Kenia

**Sra. Joan Edelman Spero**

Miembro de la Junta directiva, Centro Internacional para la Justicia Transicional; Académica visitante, Foundation Center

**Sr. Mohamed Suma**

Director de oficina, Costa de Marfil, Centro Internacional para la Justicia Transicional

**Sr. David Tolbert**

Presidente, Centro Internacional para la Justicia Transicional

**Dr. Rodrigo Uprimny**

Director Ejecutivo, Centro para el estudio de la ley, justicia y sociedad

**Sr. Howard Varney**

Asesor senior de Programa, Centro Internacional para la Justicia Transicional

**Sr. Francesc Vendrell**

Profesor adjunto de relaciones internacionales en el Colegio de Estudios Internacionales Avanzados Paul H. Nitze, de la Johns Hopkins University; Consultor visitante senior de The London School of Economics and Political Science; ex representante especial de la Unión Europea para Afganistán; ex representante personal de la Secretaría General y Director de la Misión Especial de las Naciones Unidas para Afganistán

**Su eminencia, Sr. Christian Wenaweser**

Embajador extraordinario y plenipotenciario, Representante permanente de la Misión Permanente de Liechtenstein a las Naciones Unidas

**Sra. Theresa Zitting**

Consejera ministra, Directora de la sección política sobre la Misión Permanente de Finlandia en las Naciones Unidas

*Desafiando lo convencional ¿pueden las comisiones de la verdad fortalecer los procesos de paz?*, se terminó de imprimir en el mes de febrero de 2015 en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda. en la ciudad de Bogotá D.C.  
Somos una empresa responsable con el ambiente

### **Imágenes de la cubierta:**

*Frente, hilera superior desde la izquierda:* cruces en un santuario para las víctimas asesinadas por las Fuerzas Armadas guatemaltecas en una manifestación fuera de la Embajada de Guatemala en Buenos Aires (Marcos Brindicci/Reuters/Corbis); fuerzas rebeldes de Nepal (Binod Joshi/AP/Corbis); niño hablando en un evento de la Comisión de la Verdad, Justicia y Reconciliación de Kenia (Kenia TJRC). *Hilera de la mitad:* una niña pasa frente a un grafiti con un mensaje de paz escrito durante la violencia poselectoral en 2007–2008, y poster del candidato presidencial Raila Odinga en las barriadas de Kibera de Nairobi, Kenia (Ben Curtis/AP); audiencias de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona, 2003 (TRC). *Hilera de abajo:* un hombre describe un mural en relieve que escenifica la reconciliación, en Freetown, Sierra Leona (Kenny Lynch); el expresidente de Nigeria, Olusegun Obasanjo, durante los diálogos de paz en la República Democrática del Congo (Lucas Dolega/epa/Corbis); monitoreo del informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Perú presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, noviembre de 2013 (Eddie Arrossi). *Atrás, hilera superior, desde la izquierda:* comandantes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca firmando el último de los

acuerdos de paz que configuraron la última mesa para la implementación de acuerdos (Douglas Engle); mural mostrando la masacre en Rancho Bejuco, Guatemala, que tuvo lugar el 29 de julio de 1982 (Erik Hungerbuhler). *Hilera del medio:* una mujer mira fotos de las víctimas de desaparición forzosa en Colombia en el Día Internacional de los Desaparecidos (Colectivo desde el 12); manifestantes marchando en apoyo y solidaridad con las audiencias públicas para mujeres y niñas de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sierra Leona, mayo 22, 2003 (Sara Tollefson/TRC); expertos forenses exhuman una fosa común en Tomasica, donde se cree que docenas de cuerpos de civiles bosnios fueron enterrados por fuerzas serbias y bosnias (Samir Sinanovic). *Hilera inferior:* una familia enciende una vela para recordar a los desaparecidos en Nepal, en el Día Internacional de los Desaparecidos (Santosh Sigdel/ICTJ); Dinah Shelton testifica en una audiencia para la Política Pública de Reparaciones en el conflicto armado interno de Guatemala ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, marzo 15, 2013 (Eddie Arrossi); el gobierno de Guatemala ofrece una disculpa pública, en diciembre 15 de 2011, por la masacre de Dos Erres, que ocurrió el 6 de diciembre de 1982 (Gobierno de Guatemala).

