



OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS



INSTRUMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO PARA SOCIEDADES QUE HAN SALIDO DE UN CONFLICTO

Comisiones de la verdad



NACIONES UNIDAS

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS



**INSTRUMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO
PARA SOCIEDADES QUE HAN SALIDO
DE UN CONFLICTO**

Comisiones de la verdad



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2006

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

*

El material contenido en esta serie puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación que contenga el material reproducido a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Palais des Nations, 8-14 Avenue de la Paix, 1211 Ginebra 10, Suiza.

*

La presente publicación ha sido producida con asistencia financiera de la Unión Europea. Las opiniones en ella expresadas no reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

HR/PUB/06/1

Prefacio	v
Introducción	1
¿Por qué establecer una comisión de la verdad, y en qué momento?	1
I. PRINCIPIOS BÁSICOS E HIPÓTESIS DE TRABAJO	5
A. Decisión nacional	5
B. Necesidad de una perspectiva global de la justicia de transición	5
C. Modelo único y específico del país	5
D. Voluntad política e independencia operacional	6
E. Apoyo internacional	6
II. ESTABLECIMIENTO DE UNA COMISIÓN DE LA VERDAD	7
A. Consultas	7
B. Mandato	8
C. Selección de los miembros de la comisión	13
D. Período preparatorio	15
E. Dotación de personal	16
III. FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES DE LA VERDAD	17
A. Actividades básicas	17
B. Principales retos	20
IV. INTERRELACIONES	27
A. Enjuiciamiento	27
B. Reparaciones	28
C. Procesos de depuración	29
D. Reformas	29

V. REPERCUSIONES Y SEGUIMIENTO	31
A. Seguimiento y aplicación	31
B. Distribución del informe	31
C. ¿Qué sucede con los archivos?	32
D. Medida del «éxito».....	32
VI. ASISTENCIA A LAS COMISIONES DE LA VERDAD: AGENTES NACIONALES E INTERNACIONALES	33
A. Papel de las ONG nacionales.....	33
B. Papel de las Naciones Unidas y otras entidades internacionales	34
Conclusión	37

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) es cada vez más consciente de la necesidad de mejorar su asistencia en los esfuerzos que se realizan en todo el sistema de las Naciones Unidas para trabajar con rapidez y eficacia en el restablecimiento del imperio de la ley y la administración de justicia en el marco de las misiones destinadas a sociedades que han sufrido un conflicto. En los países que salen de un conflicto, el Estado de derecho suele ser débil o inexistente, apenas hay capacidad para la aplicación de la ley y la administración de justicia, y se dan más casos de violaciones de los derechos humanos. Esa situación a menudo se ve agudizada por la falta de confianza de la población en los poderes públicos y por la escasez de recursos.

En 2003, el ACNUDH, encargado de coordinar toda la labor del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley, comenzó a elaborar estos instrumentos del Estado de derecho para que las misiones de las Naciones Unidas y las administraciones de transición puedan disponer de medios institucionales viables a largo plazo que permitan atender esas necesidades. Los instrumentos proporcionarán orientación práctica a las misiones sobre el terreno y a las administraciones de transición en ciertos aspectos críticos de la justicia de transición y el imperio de la ley. Aunque cada uno de ellos puede utilizarse de forma independiente, todos ellos se inscriben en una perspectiva operacional coherente. Su propósito es definir los principios básicos propios de cada uno de los siguientes aspectos: *cartografía del sector de la justicia, iniciativas de enjuiciamiento, comisiones de la verdad, procesos de depuración y supervisión del sistema de justicia.*

En la presente publicación se exponen específicamente principios y criterios básicos en relación con las comisiones de la verdad, con el objeto de ayudar a las Naciones Unidas y otras entidades normativas a asesorar en el establecimiento de mecanismos de determinación de los hechos. Los principios utilizados en este instrumento son principalmente fruto de la experiencia adquirida y las enseñanzas extraídas en la utilización de esos mecanismos y técnicas en misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno, incluidas las de Sierra Leona y Timor-Leste.

Es evidente que el presente documento no puede dictar decisiones estratégicas y programáticas, pues éstas han de adoptarse sobre el terreno a la luz de las circunstancias particulares de cada situación posterior a un conflicto. Lo que se pretende es proporcionar a las misiones sobre el terreno y las administraciones de transición la información básica que necesitan para orientar debidamente sus intervenciones en relación con los mecanismos de determinación de la verdad, de acuerdo con las normas y las mejores prácticas internacionales de derechos humanos.

La elaboración de estos instrumentos no es más que el primer paso en el compromiso sustantivo del ACNUDH en favor del desarrollo de políticas en materia de justicia de transición. Deseo manifestar mi aprecio y mi gratitud a todas las personas que han contribuido a la preparación de esta importante iniciativa.



Louise Arbour

Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

NOTA DE AGRADECIMIENTO

El ACNUDH desea expresar su agradecimiento a las personas y las organizaciones que han formulado observaciones, aportado sugerencias y prestado su apoyo para la preparación del presente documento. En particular, manifiesta su reconocimiento a la consultora Priscilla Hayner, principal responsable de su elaboración. El ACNUDH también desea expresar su gratitud al Centro Internacional para la Justicia Transicional, que proporcionó un apoyo fundamental a la consultora.

También merece especial agradecimiento la Comisión Europea, cuya contribución financiera hizo posible la realización del presente proyecto y la publicación del conjunto de instrumentos del Estado de derecho.

Cada vez es más común que los países que salen de una guerra civil o un régimen autoritario establezcan una comisión de la verdad que funcione durante el período inmediatamente posterior a la transición. Esas comisiones, que son órganos de investigación oficialmente autorizados, de carácter temporal y no judicial, disponen de un plazo relativamente corto para tomar declaraciones, realizar investigaciones y estudios y celebrar audiencias públicas, antes de ultimar su labor con la publicación de un informe. Aunque las comisiones de la verdad no son un sustituto de la acción judicial, sí ofrecen cierta posibilidad de explicar el pasado, por lo que han sido particularmente útiles en aquellas situaciones en las que emprender el enjuiciamiento por crímenes masivos era imposible o poco probable, fuera por falta de capacidad del sistema judicial o por una amnistía de hecho o de derecho. Como se indica más adelante, la labor de una comisión de la verdad también puede reforzar el posible enjuiciamiento que llegue a iniciarse en el futuro¹.

A diferencia de los tribunales, respecto de los que existen claras normas internacionales en cuanto a estructura, componentes, atribuciones y normas procesales mínimas, las comisiones de la verdad pueden diferir notablemente de unos países a otros en muchos aspectos. La experiencia acumulada en más de 30 comisiones de la verdad durante los dos o tres últimos decenios ha permitido definir un conjunto de directrices sobre mejores prácticas. La presente publicación se propone resumir esas enseñanzas, con la intención de guiar a los encargados del establecimiento, asesoramiento o apoyo de una comisión de la verdad, además de ofrecer orientación a las propias comisiones. El lector también deberá tener presente el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad².

Las Naciones Unidas y otras entidades internacionales tienen un importante papel que desempeñar a la hora de prestar asistencia a esos órganos en su establecimiento y funcionamiento. Más adelante se examinan las numerosas decisiones críticas y las dificultades operacionales que se plantean, así como la función que pueden desempeñar las diversas instancias nacionales e internacionales.

¿Por qué establecer una comisión de la verdad, y en qué momento?

El derecho de los particulares a conocer la verdad acerca de la suerte que han corrido las personas desaparecidas o de recibir información acerca de otros abusos cometidos en el pasado ha sido

¹ Muchos aspectos abordados de forma breve en la presente publicación se examinan más a fondo en otros documentos, que incluyen descripciones de casos. Véase, por ejemplo, Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*, Nueva York y Londres, Routledge, 2001.

² E/CN.4/2005/102 y Add.1.

confirmado por los órganos creados en virtud de tratados internacionales, los tribunales regionales, internacionales y nacionales³. Las comisiones de la verdad llegan a investigar los casos de miles de víctimas en un esfuerzo por comprender el alcance y las pautas de las violaciones cometidas en el pasado, así como sus causas y consecuencias. La pregunta de *por qué* se permitió que sucedieran ciertas cosas puede ser tan importante como explicar con precisión *qué* sucedió. En última instancia, se espera que la labor de la comisión ayude a una sociedad a comprender y reconocer una historia que se niega o se pone en tela de juicio, y con ello dar a conocer públicamente los testimonios y las historias de las víctimas, que a menudo se han ocultado a la población. Las comisiones de la verdad también intentan prevenir que se produzcan nuevos abusos formulando recomendaciones específicas en materia de reformas institucionales y de política.

Mientras que algunos países han establecido una comisión de la verdad con el propósito de fomentar la reconciliación, o han considerado que una comisión de ese tipo sería un instrumento que lograría esa reconciliación de forma natural, no debe darse por sentado que la labor de una comisión de la verdad producirá directamente una reconciliación ni en la comunidad ni a escala nacional o en el ámbito de la política. Por reconciliación se entienden distintas cosas en distintos contextos. Para algunos, el pleno reconocimiento de unos hechos largamente negados fomentará indefectiblemente la reconciliación. La experiencia demuestra, no obstante, que muchas víctimas y muchas comunidades pueden necesitar algo más que la verdad para perdonar. La reconciliación suele ser un proceso sumamente largo y lento, y posiblemente la labor de una comisión de la verdad sólo sea una parte de lo que se necesita. Cuando se estudia la posibilidad de establecer y diseñar una comisión de la verdad, por consiguiente, debe tenerse cuidado de no suscitar entre las víctimas la expectativa indebida e injusta de que ellas, o el país en conjunto, se sentirán o deberían sentirse rápidamente «reconciliadas» al conocer la verdad acerca de las indecibles atrocidades cometidas en el pasado o, en algunos casos, por recibir el reconocimiento oficial de unos hechos que ya conocían.

Las expectativas en relación con las comisiones de la verdad suelen ser exageradas en la mente de los ciudadanos; por ello, es importante manejar debidamente esas expectativas y mantenerlas dentro de lo razonable, y describir con franqueza desde el principio lo que puede ofrecer una comisión de la verdad.

Es indudable que, en última instancia, una comisión de la verdad puede tener una importante repercusión política, aunque sea involuntaria, en un contexto en el que lo habitual es que algunas de las personas o las entidades políticas que aún detentan el poder (o desean llegar a él) puedan ser investigadas. Cuando está previsto que se celebren elecciones durante el mandato de una comisión, o incluso poco después de que terminen sus trabajos, las consecuencias políticas de su labor

³ Para consultar una descripción detallada de las decisiones recientes que confirman el derecho a conocer la verdad, véase «Estudio independiente, con inclusión de recomendaciones, sobre las mejores prácticas para ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional con miras a combatir todos los aspectos de la impunidad», por Diane Orentlicher (E/CN.4/2004/88), que puede consultarse en www.ohchr.org.

pueden resultar sumamente claras y es posible que la comisión sea presionada para que detenga, aplase o modifique su calendario de audiencias o la publicación de su informe final. En algunos casos, puede ser importante que la comisión tenga esos factores en cuenta cuando planifique su calendario de trabajo, aunque no debe alterar sustancialmente la profundidad o el ámbito de sus investigaciones.

¿Cuándo está maduro un país para una comisión de la verdad? Deben estar presentes tres elementos críticos. En primer lugar, debe existir la voluntad política que permita y, preferiblemente, aliente o apoye activamente una investigación seria de los abusos cometidos en el pasado. En condiciones ideales, el gobierno mostrará su apoyo activo al proceso proporcionando financiación, acceso sin trabas a los archivos oficiales o instrucciones claras a los funcionarios públicos para que cooperen. En segundo lugar, el conflicto violento, la guerra o las prácticas represivas deben haber llegado a su fin. Es posible que la situación de seguridad de hecho aún no haya mejorado por completo, y las comisiones de la verdad a menudo trabajan en un entorno en el que tanto las víctimas como los testigos temen hablar públicamente o que se los vea cooperando con la comisión. Además, naturalmente, la propia comisión puede recibir amenazas durante sus tareas. Pero si hay una guerra o un conflicto violento activos en el país, es poco probable que se den las condiciones necesarias para llevar a cabo una investigación seria. En tercer lugar, debe haber interés por parte de las víctimas y los testigos en que se realice ese proceso de investigación y en cooperar con él. Existen, por supuesto, otras maneras posibles de abordar el pasado, por ejemplo mediante investigaciones de organizaciones no gubernamentales (ONG) o procesos de base local menos institucionalizados que una comisión nacional de la verdad. La elección entre unas y otras sólo puede realizarse en última instancia mediante amplias consultas.

I. PRINCIPIOS BÁSICOS E HIPÓTESIS DE TRABAJO

Cuando se empiece a estudiar la posibilidad de establecer una comisión de la verdad en cualquier país, es preciso tener en cuenta los cinco principios o supuestos básicos que siguen:

A. Decisión nacional

No en todos los países o en todas las transiciones es apropiado establecer una comisión de la verdad. La decisión de hacerlo siempre debe corresponder a los ciudadanos del país, sobre la base de un amplio proceso de consultas encaminado a obtener en especial las opiniones de las víctimas y los supervivientes, y a explicar con claridad las funciones, las ventajas y las limitaciones de las comisiones de la verdad. Los agentes internacionales deben proporcionar los datos de comparación y su experiencia, pero deben reconocer desde el principio que un país puede elegir, con toda legitimidad, no establecer una comisión de la verdad o al menos no hacerlo inmediatamente al llegar la transición. Las opiniones nacionales sobre esta cuestión deben respetarse.

B. Necesidad de una perspectiva global de la justicia de transición

Las comisiones de la verdad no son más que uno de los elementos de una estrategia amplia en materia de justicia de transición, y deben considerarse conjuntamente con posibles iniciativas en materia de enjuiciamientos, reparaciones, procesos de depuración en la administración pública y otros programas de rendición de cuentas o reforma. También hay que tener en cuenta la relación entre esas diversas iniciativas, que se examinará más adelante. Aunque es cierto que todas esas políticas e interrelaciones no pueden conocerse con antelación, ya que las circunstancias irán evolucionando con el tiempo y pueden surgir iniciativas inesperadas, el examen previo de esas cuestiones puede facilitar la definición del proceso y del mandato de investigación de una comisión.

C. Modelo único y específico del país

Debe tenerse presente que cada comisión de la verdad será única, y corresponderá al contexto nacional y a las oportunidades especiales que existan. Si bien es cierto que pueden incorporarse con provecho muchas prácticas óptimas, tanto técnicas como operacionales, derivadas de la experiencia de otras comisiones, no debe importarse desde otro lugar un modelo determinado de comisión de la verdad. Ello se aplica tanto al diseño del mandato de la comisión como a

aspectos operacionales concretos. Muchas de las decisiones más importantes deben basarse en las circunstancias locales. Este criterio probablemente dará lugar a una comisión con mayor fuerza y fomentará un sentido de identificación nacional.

D. Voluntad política e independencia operacional

Una comisión probablemente obtendrá los mejores resultados si existe una auténtica voluntad política de que se lleve a cabo una investigación rigurosa y se informe sobre los hechos. Esta situación se traducirá, por ejemplo, en la cooperación de las autoridades para que la comisión tenga acceso a documentos oficiales y en la asignación de fondos públicos a su tarea. El gobierno debe proporcionar a la comisión los documentos que sean pertinentes para sus investigaciones, inclusive los reservados. Los funcionarios o antiguos funcionarios que tengan conocimiento de los actos y sucesos que se están investigando deberán proporcionar información a la comisión, sea en audiencias públicas o, a discreción de la comisión, en sesiones privadas.

Ese apoyo a la labor de una comisión debe coincidir con una clara independencia operacional. La legitimidad y la confianza del público, indispensables para que el proceso de la comisión de la verdad tenga resultados satisfactorios, dependen de la capacidad de la comisión para trabajar sin injerencias políticas. Una vez establecida, la comisión debe funcionar sin influencia directa o control del gobierno, lo que abarca sus investigaciones y estudios, sus decisiones presupuestarias y sus informes y recomendaciones. Cuando se necesite supervisión financiera, se preservará la independencia operacional. Las autoridades políticas deben dar indicaciones claras de que la comisión funcionará de manera independiente.

E. Apoyo internacional

La mayoría de las comisiones de la verdad deben contar con un apoyo internacional importante para poder cumplir sus mandatos de manera satisfactoria. Esto incluye, aunque no exclusivamente, el apoyo financiero. El costo de una comisión de la verdad sería puede exceder fácilmente los 5 a 10 millones de dólares de los EE.UU., y los recursos nacionales raras veces son suficientes para cubrir esas necesidades. Otras importantes aportaciones internacionales incluyen el acceso a los documentos de archivos oficiales extranjeros, asistencia técnica y de política, por lo general prestada por ONG internacionales, investigadores internacionales, a veces «prestados» a la comisión por gobiernos extranjeros, y acceso a expertos de comisiones anteriores. Los países que estén considerando establecer una comisión de la verdad, y las entidades internacionales que apoyen ese fin, deben ser conscientes de que será necesario contar con un importante apoyo internacional para que el proceso sea fructífero.

II. ESTABLECIMIENTO DE UNA COMISIÓN DE LA VERDAD

A. Consultas

Como ya se ha señalado, las comisiones de la verdad más sólidas son las que se crean tras un proceso de consultas y de cuidadoso estudio del tipo de comisión que resultaría más apropiado dadas las circunstancias. Cada comisión debe establecerse de tal forma que queden reflejadas las necesidades, los puntos fuertes y las oportunidades nacionales. Esos procesos consultivos deben tener dos propósitos igualmente importantes: promover una mayor comprensión de la labor de la comisión de la verdad y fortalecer su mandato gracias a las aportaciones recibidas sobre el mandato más apropiado. Las consultas deben incluir explícitamente a las comunidades de víctimas y a organizaciones de la sociedad civil, y deben prever un período suficiente para introducir aportaciones importantes al mandato fundamental de la comisión, así como para recibir observaciones sobre los proyectos de mandatos específicos a medida que se vayan elaborando. Ese proceso, que normalmente incluye talleres, seminarios y distintas oportunidades para debatir y sugerir componentes particulares del mandato y el diseño, por lo general durará cuando menos varios meses, y habrá de incorporar opiniones procedentes de todas las partes del país y todos los sectores importantes, especialmente las comunidades más afectadas por la violencia. La comunicación con los grupos de víctimas y de la sociedad civil, en especial, deberá mantenerse también durante el mandato de la comisión para recibir observaciones de la población acerca de la metodología y las repercusiones de la labor de la comisión.

En ocasiones, la comisión de la verdad inicialmente se aprueba de forma general en el marco de un acuerdo de paz negociado, aunque sus atribuciones no se indican de forma detallada. Los parámetros generales del acuerdo original permiten, no obstante, realizar amplias consultas sobre la definición del mandato concreto. Al mismo tiempo, los negociadores del acuerdo de paz deben tener especial cuidado de no imponer modalidades excesivamente detalladas de una posible comisión de la verdad prevista en el acuerdo.

Las ONG nacionales a menudo desempeñan un importante papel en esta fase previa, organizando conferencias nacionales para debatir propuestas de mandatos, ayudando a redactar la legislación de establecimiento de la comisión, ejerciendo presión en los funcionarios del gobierno, proporcionando capacitación a los medios y poniendo en marcha una estrategia nacional de divulgación para dar a conocer a los ciudadanos la comisión propuesta.

B. Mandato

El proceso consultivo indicado debe incluir un examen detallado de los aspectos concretos del mandato. En definitiva, los mandatos pueden abarcar cada uno de los siguientes temas:

1. Período de funcionamiento de la comisión

El mandato debe precisar las fechas de inicio y de terminación de los trabajos de la comisión. Las fechas pueden ser flexibles, y permitir una o más posibles prórrogas breves, pero debe fijarse el posible período total de funcionamiento; de lo contrario, los trabajos de la comisión pueden prolongarse excesivamente, perdiendo definición e impulso, y con el tiempo el interés del público. La experiencia indica que en general lo más conveniente es un período de entre un año y medio y dos años y medio de funcionamiento.

2. Mandato temporal: período investigado

El período concreto sobre el cual tiene que investigar la comisión también debe quedar establecido en el mandato. Algunas comisiones han examinado infracciones que tuvieron lugar durante un período de 35 años o más, mientras que otras han estudiado períodos mucho más cortos. Para fijar ese plazo, hay que tener en cuenta aquellos períodos de la historia del país en los que se produjeron las infracciones más graves o más numerosas. Para evitar que aparezcan sesgos, debe escogerse un período completo y no varios períodos diferentes que se limiten a ciertas fases de la historia del país. Del mismo modo, no deben dejarse de lado períodos importantes, lo que podría hacer que la comisión fuera percibida como políticamente parcial en su ámbito de actuación.

En algunos casos, conviene prever cierta flexibilidad en las fechas precisas de inicio o de terminación del período investigado, por ejemplo indicando que la comisión debería investigar los hechos acaecidos «desde el comienzo del conflicto», si no existe acuerdo sobre la fecha exacta en que comenzó ese conflicto. Más adelante la fecha puede ser determinada gracias a las investigaciones de la comisión.

Como norma general, no debe asignarse a una comisión de la verdad la tarea de investigar abusos o hechos que hayan tenido lugar una vez iniciados sus trabajos. Es más apropiado que de esos hechos se haga cargo una comisión nacional de derechos humanos o la fiscalía del Estado.

3. Tipos de infracciones investigadas

El mandato de la comisión en algunos ámbitos debe ser específico y relativamente detallado, pero también debe mantener la suficiente flexibilidad para dejar a sus miembros cierto margen de interpretación y definición. En general se prefiere, por ejemplo, que el mandato no enumere los incidentes concretos que haya que investigar, sino que describa de forma más general los tipos

de infracciones que han de ser investigadas. Con ello la comisión dispone de cierta orientación y al mismo tiempo puede adaptar sus investigaciones e informar acerca de los hechos y las pautas observados. En los mandatos de anteriores comisiones de la verdad, por ejemplo, se han utilizado expresiones que piden la investigación de «graves actos de violencia que han tenido un impacto en la sociedad» o «graves violaciones de los derechos humanos o el derecho humanitario, incluidas violaciones que han formado parte de una pauta generalizada de abusos».

Las comisiones de la verdad tradicionalmente han centrado sus investigaciones en los abusos graves de los derechos humanos (torturas, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, crímenes de lesa humanidad, genocidio, entre otros), así como en las violaciones del derecho internacional humanitario y los crímenes de guerra. La comisión debe dar prioridad a aquellos abusos que la sociedad en conjunto y las víctimas en particular consideran especialmente graves y los que necesitan atención más urgente. Así, posiblemente haya que encontrar un justo equilibrio, definiendo un conjunto de crímenes o sucesos lo bastante preciso para que la comisión pueda cumplir su mandato, pero evitando al mismo tiempo restricciones excesivas que puedan excluir actos o sucesos que deberían ser investigados.

En algunos países, los delitos económicos cometidos por un régimen anterior han sido tan prominentes (y, a juicio del público, tan escandalosos) como las violaciones de los derechos civiles y políticos. En esos casos, puede estudiarse la posibilidad de incluir la corrupción y otros delitos económicos en el mandato de la comisión de la verdad, o de ampliar su mandato para incluir las violaciones de los derechos sociales y económicos. Esa decisión, como la mayoría, debe ser adoptada en última instancia por los ciudadanos del país, pero las personas encargadas de elaborar el mandato de la comisión deben ser conscientes de los peligros y las dificultades de incluir en éste los delitos económicos. La metodología y el tiempo necesario para investigar la corrupción y los delitos económicos son bastante distintos de los que se requieren para investigar prácticas individuales o sistemáticas de tortura o ejecuciones, por ejemplo. Además, una atención amplia a las «violaciones de los derechos económicos y sociales» podría sugerir la necesidad de investigar la situación de pobreza, la falta de vivienda, las carencias de la política educativa y otros problemas sociales. Aunque se trata de temas de enorme importancia, ello entrañaría el riesgo de ampliar tanto el mandato de la comisión que le sería prácticamente imposible concluir su trabajo⁴. De todos modos, es indudable que las cuestiones económicas no deben ser excluidas *a priori*. Si se observa un vínculo claro entre las cuestiones económicas y la violencia, por ejemplo conflictos de tierras que desencadenan actos de violencia, o cuando el Estado confisca las propiedades de

⁴ La Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona decidió que su mandato, que incluía la investigación de «violaciones y abusos de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario», comprendiese los derechos económicos, sociales y culturales. Cuando se presentaron personas con denuncias de ese tipo, las aceptó del mismo modo que las violaciones de derechos civiles y políticos. Otras comisiones, como la del Perú, han decidido centrarse en las violaciones de derechos civiles y políticos al tomar declaraciones, en las audiencias y las investigaciones, aunque en algunos casos los derechos económicos están entrelazados; con frecuencia los informes finales se refieren directamente a los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente en las recomendaciones.

una persona detenida o desaparecida, entonces una comisión de la verdad debe reconocer claramente, investigar e informar sobre esas cuestiones. Por último, varias comisiones de la verdad han incluido en su informe una evaluación de la incidencia económica de los abusos y la represión cometidos en el pasado, incidencia a menudo sorprendentemente elevada.

4. Atención especial a las principales poblaciones de víctimas

Cuando ciertos grupos de población se han visto particularmente afectados por la violencia y especialmente cuando se cree que el alcance de esa violencia no se conoce o se interpreta debidamente, conviene instruir a la comisión para que preste particular atención a esas víctimas o esos tipos de abusos. Por ejemplo, se ha encomendado a algunas comisiones que se interesen particularmente por los abusos contra mujeres y niños, o por las víctimas de abusos sexuales⁵. Es posible que la comisión necesite establecer procedimientos especiales para esas poblaciones, como garantizar a los niños un mayor grado de confidencialidad, hayan sido víctimas o autores de abusos, o establecer procedimientos especiales para que las víctimas de abusos sexuales participen en las audiencias. Lo mejor es que el mandato de la comisión la instruya para que conceda particular atención a unas u otras poblaciones especiales, pero dejando que ella misma adopte las decisiones operacionales específicas.

5. Actividades fundamentales

El mandato debe enumerar las funciones o actividades fundamentales que habrá de llevar a cabo la comisión. Por ejemplo, pueden asignarse funciones en la toma de declaración a víctimas y testigos, entre otros; investigaciones y estudios; audiencias o sesiones públicas, y todas aquellas actividades que sean necesarias para determinar la verdad en el marco de su mandato. En algunos casos, se ha encomendado a una comisión que incorpore a sus tareas a los dirigentes tradicionales o religiosos, como los principales jefes de tribus en algunos contextos africanos⁶.

6. Atribuciones

Las atribuciones que se asignen a una comisión ayudarán a determinar su autoridad y su ámbito de actuación. En general, las comisiones necesitan estar facultadas como mínimo para entrevistar a cualquier persona que pueda proporcionar información pertinente, beneficiarse de la cooperación de las autoridades públicas y realizar cualquier visita sobre el terreno que sea necesaria. Cada vez es más frecuente que las comisiones de la verdad reciban poderes de citación, registro e incautación, y de protección de testigos. Para proteger los derechos de aquellas personas que

⁵ Las comisiones de la verdad de Sierra Leona y Haití prestaban atención específica a las víctimas de violencia sexual y, en el primer caso, a los niños que fueron víctimas o autores de violencia sexual durante el conflicto.

⁶ Este aspecto se incluyó en el mandato de la comisión de Sierra Leona, por ejemplo, aunque algunos miembros de la comisión opinaban que los principales jefes no estaban bien preparados para prestar asistencia.

puedan verse obligadas a declarar contra sí mismas cuando son citadas, la comisión podría estar facultada para conceder *inmunidad parcial*, que garantiza a una persona que la información que proporcione no será utilizada en su contra en ningún procedimiento penal⁷.

La comisión también debe ser dotada de poderes suficientes para garantizar la posibilidad de sancionar (mediante multas, prisión o ambas) a todo el que interfiera indebidamente con sus trabajos o que a sabiendas le proporcione información falsa, o a quien infrinja sus poderes de citación o de protección de testigos, por ejemplo.

7. ¿Amnistía o enjuiciamiento?

La mayoría de las comisiones de la verdad no están facultadas para amnistiar a los autores de delitos. La gran mayoría, en realidad, recomiendan en su informe final que se emprenda una acción penal (o una investigación judicial que lleve a posibles procesamientos) por los hechos que han documentado, y a menudo entregarán las pruebas de que disponen a las autoridades judiciales. Dado que una comisión de la verdad, por su propia naturaleza, trabaja con información relativa a delitos, a menudo crímenes en gran escala, conviene prestar cuidadosa consideración a la relación entre sus investigaciones y las de cualquier procedimiento penal independiente. En su calidad de órganos no judiciales, las comisiones propiamente dichas no pueden encausar a nadie, sino que deben recurrir al sistema judicial para que lleve adelante cualquier proceso penal. Esa relación se examina con mayor detalle más adelante; lo que aquí se examina son los aspectos que deben tenerse en cuenta al diseñar el mandato de la comisión.

En términos generales, una comisión de la verdad podría adoptar uno de los tres criterios siguientes:

Recomendar el enjuiciamiento. Como ya se ha señalado, este es el criterio más común. No es necesario detallarlo en el mandato, pues en general éste ya incluye la formulación de recomendaciones. En algunos casos, puede entregarse información a los fiscales mientras prosiguen los trabajos de la comisión, pero normalmente las recomendaciones no se formulan hasta que se publica el informe final. La recomendación puede referirse a personas concretas, o tratarse de una recomendación general de que se realicen más investigaciones y se ponga en marcha la justicia penal para crímenes cometidos en el pasado.

Conceder o recomendar la amnistía. Hasta la fecha, sólo una comisión de la verdad en pleno funcionamiento, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica, ha tenido claros poderes de amnistía para los culpables. Esa comisión concedió amnistías sólo en relación con los delitos de motivación política demostrada y una vez que el solicitante de la amnistía revelaba total y

⁷ La inmunidad parcial no anula la responsabilidad penal ni debe confundirse con la amnistía. Simplemente hace que ciertas pruebas sean inadmisibles ante un tribunal.

públicamente los detalles del delito. Desde entonces, otros países han adoptado este criterio en la esperanza de que ello alentaría a los autores a confesar sus delitos; varias comisiones en fase de establecimiento quizá tengan poderes limitados para conceder o recomendar la amnistía⁸. A pesar de todo, conviene actuar con suma prudencia antes de adoptar este modelo en otros contextos: esos arreglos de amnistía a cambio de la verdad sólo serían eficaces si existe una amenaza real de enjuiciamiento que incite a los autores a presentarse a la comisión. Cualquier poder de amnistía debería ir acompañado por una sólida capacidad de investigación, de la que muchas comisiones carecen, y una rigurosa atención a los derechos de las víctimas a tomar parte en los procesos o a impugnar cualquier solicitud. Cabe señalar también que las amnistías en casos de graves violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario (crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio) suelen considerarse ilegales en el derecho internacional, con independencia de que se concedan a cambio de una confesión o una disculpa. Las amnistías de ese tipo contravienen las Directrices para los Representantes de las Naciones Unidas sobre ciertos aspectos de las negociaciones para la resolución de conflictos⁹. Por todo ello, los redactores deben cuidar particularmente de evitar la incorporación de ese tipo de inmunidades en el mandato de una comisión de la verdad. (La concesión de *amnistía* no debe confundirse con la concesión de *inmunidad parcial*, examinada en la sección anterior, que sí es aceptable en el derecho internacional.)

Conceder exención limitada y condicional de responsabilidad penal. En Timor-Leste se ha utilizado una variante del modelo «amnistía a cambio de la verdad» que ha sido considerado aceptable a nivel tanto internacional como nacional, incluso por las comunidades de víctimas. La comisión de la verdad recibió la facultad de anular la responsabilidad penal y civil en delitos no graves (excluidos el asesinato y la violación, por ejemplo), siempre que hubiera un reconocimiento o disculpa completos y se prestaran servicios comunitarios o un pago simbólico acordado a la víctima o la comunidad. Todo ello se estructuró en torno a los procesos tradicionales de resolución de conflictos utilizados en las comunidades de Timor-Leste e implantados localmente gracias a la incorporación de dirigentes comunitarios y a la integración de las tradiciones. Dado que la exención penal depende de la prestación de servicios comunitarios o de un pago y es supervisada por un tribunal local, se parece más a una transacción negociada y no se considera una amnistía. En otros lugares

⁸ La legislación propuesta en Liberia concedería a la comisión de la verdad en el país poderes para recomendar la amnistía, aunque no en los casos de violaciones del derecho internacional humanitario o de crímenes de lesa humanidad. Del mismo modo, en la República Democrática del Congo, la comisión de la verdad creada en 2004 está facultada para «aceptar o rechazar» una solicitud de amnistía por «actos de guerra, crímenes políticos y delitos de opinión», pero un acuerdo de paz anterior impide que esa amnistía se aplique a los crímenes de lesa humanidad o al genocidio. Por último, la legislación aprobada en Indonesia parece implicar algunos poderes de amnistía para una comisión de la verdad aún por establecer en el país, pero todavía no está clara la redacción ni cómo se interpretará.

⁹ Véase el informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616), en el que se confirma y se detalla esta prohibición de la amnistía en caso de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio. Esas Directrices fueron establecidas por primera vez por las Naciones Unidas en una nota enviada por el Secretario General a los Representantes de las Naciones Unidas en 1999. Véase también el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, Principio 24: restricciones, y otras medidas relativas a la amnistía (E/CN.4/2005/102/Add.1).

se puede estudiar la posibilidad de recurrir a prácticas análogas de raíz local, especialmente para los delitos menos graves.

8. ¿Establecimiento por vía legislativa o ejecutiva?

Las comisiones de la verdad se crean generalmente mediante legislación nacional o por decreto presidencial. Ambas vías pueden tener ventajas y desventajas; el contexto nacional puede pre-determinar automáticamente cuál de ellas es claramente preferible o necesaria. Sin embargo, cuando es posible elegir una cualquiera de ellas, hay que tener en cuenta los factores de tiempo (un decreto presidencial puede aplicarse con mayor rapidez que una ley), posibilidades de influencia política (el órgano legislativo puede incluir a partes interesadas en debilitar los poderes o el alcance de la comisión) y legitimidad política o popular (el proceso legislativo es capaz de generar un apoyo político más amplio para la comisión). En algunos ordenamientos jurídicos, se requiere un acto legislativo para que una comisión reciba ciertos poderes, como el de citación.

9. Aplicación de recomendaciones

El mandato debe comprometer al gobierno y al poder legislativo a tener seriamente en cuenta las recomendaciones de una comisión de la verdad. En algunos casos, como en Sierra Leona, el mandato establece un procedimiento complementario que exige al Gobierno que informe, públicamente y con periodicidad trimestral, sobre la aplicación de las recomendaciones emanadas de la comisión. Hasta la fecha hay dos ejemplos, en El Salvador y Sierra Leona, donde las comisiones de la verdad están facultadas para formular recomendaciones obligatorias (es decir, con un acuerdo previo en virtud del cual el gobierno aplicará todas esas recomendaciones). Sin embargo, esto puede plantear dificultades constitucionales o de otro tipo, si lo que se percibe es que la comisión está usurpando las atribuciones del parlamento o del poder ejecutivo. Quizá sea preferible, por lo tanto, exigir la consideración seria de las recomendaciones y la presentación periódica de informes públicos acerca de su aplicación.

C. Selección de los miembros de la comisión

En último término, ningún factor definirá mejor a la comisión que las personas que la componen. En condiciones ideales, deben ser miembros ampliamente respetados de la sociedad (o personalidades internacionales) cuya neutralidad sea aceptada por todas las partes de un conflicto previo (o bien el grupo en conjunto debe ser considerado representativo de un abanico relativamente amplio de opiniones). Puede incluir a profesionales de distintos ámbitos o trayectorias, como dirigentes religiosos, abogados en ejercicio o jueces retirados, psicólogos, educadores, expertos en violencia contra la mujer o los niños y profesionales de los derechos humanos, entre otros. Algunos países han decidido incluir a miembros internacionales; esa decisión dependerá

de distintos factores e inclinaciones locales, y debe ser adoptada en definitiva por los ciudadanos del país¹⁰.

El proceso y el momento de selección de los miembros de la comisión son importantísimos. En primer lugar, los miembros de la comisión no deben ser designados hasta que no se haya establecido el mandato de la comisión. Se han dado casos en el pasado en los que se ha intentado impulsar el proceso mediante el rápido nombramiento de los miembros de la comisión, por ejemplo inmediatamente después de concluirse el acuerdo de paz, lo que ha tenido el efecto de debilitar enormemente las perspectivas de contar con una comisión efectiva y ampliamente respetada. El mandato debe detallar el proceso de selección y las calificaciones o características generales de los miembros de la comisión ideales. Conviene oponerse resueltamente a toda intención de incluir en la comisión a dirigentes políticos o representantes de partidos políticos, facciones o antiguos grupos armados.

En cambio, las comisiones de la verdad gozarán del máximo apoyo público e internacional si sus miembros son seleccionados mediante un proceso consultivo y se intenta sinceramente alcanzar un justo equilibrio en la representación de grupos étnicos, regionales o religiosos, de hombres y mujeres y de opiniones políticas. En ese proceso consultivo, puede por ejemplo invitarse a la población a designar candidatos y formarse un comité de selección representativo (nombrado por diversos sectores o grupos sociales) encargado de examinar las candidaturas y entrevistar a los finalistas, y de recomendar los miembros elegidos a la autoridad encargada de designarlos. En el pasado, varias comisiones han procedido de este modo con gran eficacia¹¹. En la selección de miembros de la comisión internacionales pueden intervenir entidades internacionales como las Naciones Unidas, pero las candidaturas también deben pasar por el proceso nacional de investigación de antecedentes antes del nombramiento definitivo¹².

Los miembros de la comisión pueden serlo a tiempo parcial o a tiempo completo. Esto puede venir determinado por distintos factores, pero dado que las comisiones cada vez incorporan más audiencias públicas en sus tareas, la participación a tiempo completo es cada vez más indispensable. En comisiones de investigación anteriores, que no celebraban audiencias, los miembros de la

¹⁰ Una de las razones para incluir a miembros de la comisión no nacionales puede ser la necesidad percibida de que la integren personas que se considerarían más neutrales que los nacionales, o personas que puedan aportar especiales conocimientos jurídicos o de otro tipo al proceso y contactos internacionales para recabar fondos, realizar investigaciones y sensibilizar a la comunidad internacional. En cambio, en algunos contextos nacionales la idea de contar con miembros internacionales se considera inapropiada y completamente innecesaria.

¹¹ Esta modalidad de selección se utilizó en Sudáfrica y Sierra Leona, por ejemplo.

¹² Los modelos para la elección de miembros de la comisión internacionales han variado. En Sierra Leona, se pidió al ACNUDH que propusiera tres miembros, que luego fueron examinados por el comité de selección nacional. Sin embargo, este proceso fue criticado porque no tuvo plenamente en cuenta las candidaturas internacionales firmemente recomendadas por entidades locales, con lo que quedaron excluidos algunos candidatos eminentes. En otros lugares, como Haití, El Salvador y Guatemala, se nombraron miembros de la comisión internacionales sin apenas proceso consultivo; muchos de los nombres venían indicados desde la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York. Hay que prestar gran atención a la mejora de algunas de estas prácticas pasadas, para permitir que surjan candidaturas de alto nivel y garantizar la participación plena e informada de las instancias nacionales en la selección final.

comisión estaban presentes apenas una semana al mes. En esos casos, sus responsabilidades se centraban menos en las operaciones cotidianas, que quedaban a cargo del director ejecutivo, para dedicarse a la dirección general de las investigaciones temáticas, el establecimiento de las políticas generales de la comisión y la supervisión del informe final. La autoridad política y personal de los miembros es la imagen pública de la comisión y además puede ser decisiva en las relaciones con autoridades recalcitrantes. La disponibilidad a tiempo parcial o completo de los miembros y sus relaciones de responsabilidad con la dirección administrativa de la comisión deben quedar claras desde el principio.

D. Período preparatorio

Muchas comisiones de la verdad creadas en el pasado perdían mucho tiempo en preparativos administrativos y logísticos, que reducían considerablemente su limitado período de operaciones. Cuestiones básicas de organización como el alquiler de una oficina, la contratación de personal, la compra de escritorios y computadoras, y la adaptación o creación de un programa de base de datos, así como tareas de mayor envergadura como la recaudación de fondos o el diseño de una campaña de información pública, pueden fácilmente consumir varios meses del tiempo asignado a una comisión antes de que ésta pueda razonablemente emprender las investigaciones o la toma de declaraciones.

Por todo ello, el mandato debe fijar un período preparatorio de tres a seis meses, una vez designados los miembros de la comisión, antes de que comience el período oficial de operación. Entre los preparativos iniciales pueden figurar los siguientes:

- elaboración de un plan de plantilla y contratación del personal inicial;
- capacitación del personal encargado de tomar declaraciones y otras personas para la primera fase del trabajo;
- adopción de un plan de trabajo;
- estudio de planes detallados para las futuras audiencias públicas;
- establecimiento de un programa de protección de testigos, en caso necesario;
- preparación del presupuesto y recaudación de fondos iniciales de fuentes nacionales e internacionales;
- diseño e instalación de una base de datos eficaz para el almacenamiento, la organización y la recuperación de datos sobre los posibles miles de delitos que se comunicarán a la comisión;
- diseño de una campaña de divulgación pública;
- inicio de las investigaciones generales preliminares;
- acopio de la documentación existente de ONG nacionales e internacionales, las Naciones Unidas, gobiernos extranjeros y otras fuentes.

Durante ese período, deben prestarse los recursos, el apoyo y las consultas internacionales que serán indispensables para facilitar las actividades preparatorias de la comisión.

E. Dotación de personal

Mientras que las circunstancias y las necesidades difieren de unos países a otros, es probable que las necesidades de personal sean bastante amplias en todos los casos. Por ejemplo, la comisión seguramente necesitará expertos en derechos humanos, investigadores, juristas, documentalistas, terapeutas o trabajadores sociales, traductores, especialistas en computadoras, personal de almacenamiento de datos y personal de seguridad, por nombrar sólo algunas categorías. El puesto de director ejecutivo o secretario ejecutivo, que recibe diversos nombres, es fundamental para la gestión global y la supervisión de una comisión, particularmente si sus miembros trabajan a tiempo parcial. La comisión debe poner gran cuidado en la contratación de su personal, especialmente el de grado superior, dado que el contexto políticamente sensible y en rápida evolución exigirá excelentes competencias en administración y gestión, un sólido instinto político y la capacidad de trabajar con eficacia bajo gran presión.

El tamaño de la plantilla puede variar durante el período de operación de la comisión de la verdad, según la fase de trabajo en que se encuentre. En cualquier caso, las comisiones recientes han tenido normalmente entre 200 y 500 empleados en su momento de mayor actividad. Esa cifra comprende a decenas de encargados de tomar declaraciones, codificadores y personal de almacenamiento de datos, y numerosos investigadores, documentalistas y coordinadores de las audiencias públicas. Más adelante, se necesitará un equipo mucho más pequeño para redactar y coordinar el informe final. Muchas comisiones de la verdad han incluido personal internacional entre sus empleados, pero esto debe venir determinado por las competencias disponibles en el nivel nacional, así como por las preferencias o las prioridades nacionales al respecto.

Puede recurrirse a consultores por cortos plazos que aporten conocimientos técnicos y prácticos, por ejemplo, especialistas en medicina forense o historiadores para proyectos concretos, sea para exhumaciones o para ayudar a esbozar períodos históricos o temas fundamentales en el diseño de un plan de investigación.

III. FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES DE LA VERDAD

A. Actividades básicas

1. Toma de declaraciones

Las comisiones de la verdad recaban gran parte de su información primaria mediante las declaraciones tomadas directamente a las víctimas, testigos y supervivientes de crímenes pasados, generalmente durante una reunión privada e individual con una persona de la comisión encargada de esta tarea. Estas personas pueden trabajar en la sede o en las oficinas regionales de la comisión, o pueden desplazarse en equipos móviles a distintas localidades del país. La toma de declaraciones debe estar diseñada de manera que las víctimas puedan relatar sus experiencias en un entorno propicio y seguro.

La toma de declaraciones suele ser una de las primeras actividades importantes de una comisión de la verdad y se prolonga durante al menos varios meses, quizá hasta un año, según la duración del mandato. Los encargados de tomar declaraciones probablemente necesiten capacitación previa. Deberán saber cómo proceder correctamente al tomar declaración a las víctimas, que pueden tener recuerdos confusos o borrosos o tal vez mostrarse profundamente traumatizadas, incluso muchos años después de los hechos. Además, deberán conocer los aspectos técnicos precisos de las modalidades y los procedimientos utilizados para tomar declaraciones. El miembro del personal encargado de tomar declaraciones será el único contacto directo que la mayoría de las víctimas y los testigos tendrán con la comisión, de modo que es importante que la información que ofrezcan sea clara y que su actitud sea alentadora e imparcial.

Normalmente, una comisión de la verdad recibe entre 7.000 y 20.000 declaraciones de víctimas, testigos o incluso autores que desean informar sobre su propia participación o la de otras personas en los hechos investigados.

2. Base de datos

Para facilitar el tratamiento de esa enorme cantidad de información, la comisión de la verdad debe estudiar la posibilidad de crear una base de datos para almacenar, organizar y analizar las declaraciones que recibe. Los sistemas de tratamiento de la información permiten realizar un nivel

de análisis y llegar a conclusiones de un tipo y una precisión imposibles de obtener de otro modo. Sin embargo, hay que prever claramente por adelantado el tiempo y los costos asociados a esa solución, tanto en lo que se refiere a las necesidades de personal como a las de equipo y programas informáticos. Además de un jefe de gestión de sistemas y de varios analistas, la comisión habrá de contar con equipos de codificadores y técnicos de incorporación de datos para tratar las declaraciones; una parte considerable del tiempo total del personal de la comisión se dedicará a la codificación, la incorporación y el análisis de esa información. Gracias a esa actividad podrán observarse características y tendencias importantes, que podrán representarse en forma de gráficos, y dar a la comisión los medios para estimar con precisión el número total de víctimas.

3. Estudios e investigaciones

Lo más conveniente es combinar los estudios y las investigaciones en un solo departamento, lo que permite vincular naturalmente las investigaciones de casos y los estudios temáticos. La comisión de la verdad no tendrá tiempo de investigar cada caso en profundidad, por lo que normalmente seleccionará un número de casos representativos para estudiarlos a fondo. Puede tratarse de casos de violencia contra personas concretas o de sucesos de mayor alcance, como matanzas. Mientras tanto, la comisión quizá desee realizar un estudio temático de las causas y las consecuencias de la violencia o la represión, por ejemplo hasta qué punto ciertas comunidades se vieron particularmente afectadas o cuáles son los grupos que se considera que tienen la mayor responsabilidad. Algunas comisiones de la verdad han seleccionado varias localidades o comunidades concretas para estudiar con mayor profundidad la historia de la represión en un lugar determinado.

Para comprender debidamente el contexto de los acontecimientos históricos, quizá también sea preciso evaluar la dimensión internacional del conflicto. La participación de otros países puede haber adoptado la forma de financiación o suministro de armas a las partes beligerantes en una guerra civil, o incluso una intervención directa con tropas o instructores militares, o puede haberse manifestado en forma de apoyo político a un gobierno abusivo sin formular críticas a los abusos cometidos. La comisión debe examinar esas diferentes cuestiones en el marco de sus investigaciones.

4. Audiencias públicas

Al ofrecer a las víctimas y los supervivientes la oportunidad de relatar su experiencia de forma pública, especialmente cuando las audiencias se emiten por televisión o radio, una comisión puede dar reconocimiento oficial y público a injusticias pasadas, ofrecer a las víctimas la ocasión de ser escuchadas, reducir la probabilidad de que siga negándose la verdad y reforzar la transparencia de su labor. Las audiencias públicas facilitan la participación ciudadana, alentando la cobertura en la prensa de las cuestiones durante un período más largo y estimulando un debate nacional acerca del pasado.

Algunas audiencias pueden centrarse en escuchar a las víctimas; otras pueden tratar temas concretos o sucesos especiales, por ejemplo los principales episodios de violencia, o referirse a instituciones determinadas (por ejemplo, el papel de las fuerzas armadas en la represión o el papel de las instituciones religiosas en la respuesta a la violencia).

En la decisión de celebrar audiencias públicas se tendrá presente la situación de seguridad del país, así como el tiempo y los recursos de que disponga la comisión para completar su tarea. Sin embargo, las audiencias públicas han demostrado ser un medio particularmente potente y eficaz para mostrar la labor de la comisión al público, y todas las comisiones de la verdad deben cuando menos estudiar la posibilidad de realizarlas.

Por último, hay ejemplos interesantes de reuniones organizadas en el nivel local que cuentan con la participación de la comunidad afectada. En algunos casos, los miembros de la comunidad pueden plantear preguntas directamente a autores de delitos menores que así lo han reconocido, como en los procedimientos de reconciliación comunitaria en Timor-Leste que ya se han descrito. En Sierra Leona, la comisión también hizo participar en algunas de las audiencias a dirigentes tradicionales locales. Estos tipos de audiencias modificados y adaptados a las condiciones locales también pueden ser apropiados para otros países.

5. Información pública y comunicaciones

El carácter y el alcance de las campañas de divulgación de una comisión contribuirán a determinar las repercusiones de su labor. La comisión debe hacer un esfuerzo por presentar y explicar su labor al público, invitar a víctimas u otras personas que tengan información pertinente a sus oficinas para que presten declaración, y asegurarse de que su misión y sus objetivos son debidamente comprendidos. Este esfuerzo contribuirá a que las expectativas del público se mantengan dentro de límites razonables. La estrategia de divulgación puede incluir la distribución de folletos acerca de la función y el mandato de la comisión, reuniones públicas y amplios contactos con los medios. Los grupos de la sociedad civil y de tipo religioso también pueden contribuir de manera sumamente útil en la difusión de información acerca de la tarea de la comisión.

Si bien una sólida estrategia de divulgación y una actitud general de transparencia son importantes, no se pretende sugerir que la comisión deba llevar a cabo todas sus actividades de manera pública. Muchas de sus investigaciones, reuniones e información deben seguir teniendo carácter confidencial, ciertamente hasta que se publique el informe. Es frecuente que los miembros y el personal de la comisión firmen un compromiso de confidencialidad y que se establezcan sistemas internos para aprobar qué información puede hacerse pública antes de la publicación del informe.

6. Informe y recomendaciones

El informe final de la comisión, en el que se resumen sus conclusiones y recomendaciones, será su legado más duradero. Para garantizar la correcta adaptación de sus investigaciones temáticas al

informe final, es muy conveniente que la comisión proyecte un esbozo aproximado o un índice en las primeras fases de su trabajo.

Algunas comisiones, en especial las más recientes, han producido informes de muchos miles de páginas en varios volúmenes¹³. No obstante, las comisiones deben sopesar si sería apropiado un informe más corto, de uno o dos volúmenes, para que el documento sea más accesible y para tener en cuenta las limitaciones de tiempo en la producción¹⁴. Cuando se produce un informe mucho más largo, también conviene preparar una versión resumida para distribuirla ampliamente.

Las comisiones más recientes han producido interesantes presentaciones, diferentes y complementarias, de sus informes finales. La comisión peruana publicó un libro de fotografías independiente, con imágenes de gran efecto, para documentar el conflicto¹⁵. La Comisión de Sierra Leona trabajó con una ONG internacional en la producción de una versión en vídeo y con el UNICEF en la publicación de una versión de su informe final de 50 páginas destinada a los niños¹⁶. Varias comisiones han publicado importantes resúmenes de sus informes en periódicos nacionales de gran tirada.

Las recomendaciones de la comisión pueden sugerir reformas jurídicas, institucionales o legislativas para prevenir abusos futuros, un programa de reparación para las víctimas, nuevas exhumaciones o investigaciones en esferas importantes en las que no pudo concluir todos los trabajos necesarios, u otros programas pertinentes para resolver las deficiencias señaladas en sus conclusiones. La comisión también puede sugerir medidas complementarias específicas para garantizar la aplicación oportuna y efectiva de sus recomendaciones.

B. Principales retos

1. Limitaciones de tiempo: no pueden investigarse todas las infracciones

Las comisiones de la verdad raras veces disponen del tiempo o los recursos necesarios para investigar todos los casos particulares, aun cuando existan pruebas claras y testigos. Así, mientras que las víctimas suelen exigir que se determine la verdad de cada caso, y ciertamente las normas internacionales que especifican el derecho a la verdad sugieren que se trate de una verdad indi-

¹³ Por ejemplo, el informe de la comisión de Guatemala tenía 12 volúmenes, el de Sudáfrica 5 y el del Perú 9.

¹⁴ En El Salvador, la Argentina y Chile, los informes finales de las respectivas comisiones de la verdad tenían uno o dos volúmenes, en algunos casos con un volumen independiente para los apéndices.

¹⁵ *Yuyanapaq - Para recordar: relato visual del conflicto armado interno en el Perú, 1980-2000*, Lima, Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003.

¹⁶ Witness, ONG con sede en Nueva York, produjo un vídeo de una hora de duración, *Witness to Truth*, en el que se resumen las principales conclusiones del informe de Sierra Leona. Puede obtenerse más información en www.witness.org. El informe de la Comisión de Sierra Leona, *Truth and Reconciliation Commission Report for the Children of Sierra Leone* está disponible en la dirección <http://www.unicef.org/voy/media/TRCCF9SeptFINAL.pdf>.

vidualizada, la mayoría de las comisiones de la verdad sólo pueden ofrecer una verdad global, una descripción de pautas, e investigar en profundidad e informar en detalle sobre algunos casos individuales representativos. A menudo, esto supondrá una decepción para las víctimas, que quizá hayan prestado declaración en la esperanza de que su propio caso sea resuelto. Así, el establecimiento de una comisión de la verdad no necesariamente completa la obligación del Estado de ofrecer toda la verdad a las víctimas de actos violentos de los cuales es responsable; la comisión puede, de hecho, recomendar un proceso de seguimiento para llevar a cabo nuevas investigaciones individualizadas.

2. Alcance de la investigación

Si su mandato es lo suficientemente flexible, la propia comisión podrá definir los parámetros precisos de sus investigaciones. Algunas comisiones han encontrado particularmente difícil determinar hasta qué punto deben entrar en las cuestiones relativas a la justicia económica y social, habida cuenta de que raras veces hay una división clara entre esos factores y los abusos más específicos a los que principalmente prestan su atención. Así, puede darse cierta contradicción entre una estrategia de investigación exclusivamente centrada en los casos y otra que tenga en cuenta el entorno económico y social en relación tanto con la causa como con las consecuencias de los hechos. Esa contradicción por lo general se resuelve incorporando ambos aspectos en la investigación de la comisión, cuidando al mismo tiempo de no ampliar demasiado su ámbito de actuación, pero sin excluir aquellos factores que podrían considerarse indispensables para comprender los hechos.

3. Divulgación de identidades

Es probable que una comisión de la verdad haya de tomar difíciles decisiones sobre cómo tratar la información que identifica a los autores reales o presuntos de los hechos investigados. Esas cuestiones pueden plantearse tanto en el contexto de las audiencias públicas como en la preparación del informe final, cuando la comisión debe decidir cuánta información conviene publicar acerca de culpables concretos.

A este respecto se plantean varios problemas distintos, que cada comisión habrá de resolver aplicando su propio conjunto de criterios. Mientras que el imperativo de la verdad empuja a la comisión a divulgar información que pone de manifiesto responsabilidades individuales, el interés por preservar entre otras cosas las garantías de debido proceso y la precisión de los informes debe hacer que la comisión reflexione cuidadosamente sobre su respuesta y establezca una estrategia clara.

En las audiencias públicas, es posible que las víctimas o los testigos deseen señalar a las personas que saben que han estado implicadas en los abusos. En ese caso la comisión debe recurrir a algún procedimiento que permita a las personas señaladas responder a las acusaciones formuladas contra ellos. En general es aconsejable, no obstante, no permitir que las personas acusadas interroguen directamente a sus acusadores.

También es probable que la comisión acopie gran cantidad de información en el curso de la toma de declaraciones y de sus investigaciones que señalen a muchos autores concretos. Mientras que ese tipo de información puede obtenerse en sesiones privadas, la comisión ha de decidir si es conveniente identificar a esas personas en su informe. Antes de ser así identificados, los acusados deben como mínimo tener la oportunidad de responder a las acusaciones, quizá en forma de escrito presentado a la comisión una vez que han sido informados de las acusaciones. Al menos una comisión de la verdad, la de Sudáfrica, ha sido objeto de demandas judiciales por personas que iban a ser identificadas en audiencias o en su informe. Si bien la comisión prevaleció en última instancia, el tribunal impuso claras medidas restrictivas con el fin de garantizar el debido proceso¹⁷.

Existen razones legítimas por las cuales una comisión puede decidir no identificar a los infractores, o identificar sólo a los que tuvieron más responsabilidad o los de mayor rango en la cadena de mando. En ello pueden intervenir consideraciones relativas a la seguridad de los testigos o la seguridad personal de los identificados, especialmente si no cabe prever que intervengan los tribunales.

Además, la comisión habrá de asegurarse de que la información sea fiable y compatible con las normas mínimas de prueba que ha establecido para sí misma. Las diferentes comisiones han recurrido a distintas normas de prueba, pero en general la norma que debe aplicarse en el caso de un infractor cuyo nombre ha de hacerse público es más estricta que el grado de prueba exigido para formular otras conclusiones generales. Por ejemplo, algunas comisiones han recurrido al criterio de la «mayor probabilidad» para sus conclusiones básicas, pero se han basado en una norma más rigurosa antes de citar nombres, aunque por lo general sin llegar a la norma estricta de la «prueba concluyente» que se exige en los procesos penales¹⁸. Cuando una comisión identifica a personas en su informe, debe indicar claramente que sus conclusiones no constituyen una conclusión de culpabilidad legal o penal.

Para conseguir la flexibilidad necesaria, la mejor práctica es que el mandato de una comisión de la verdad permita pero no exija la identificación de autores, dejando el asunto a discreción de la comisión.

4. Incorporación de una perspectiva de género

Si los miembros de una comisión de la verdad no tienen experiencia o conocimientos en la aplicación de una perspectiva de género a la labor en materia de abusos de los derechos humanos, es importante integrar esas competencias entre los funcionarios de mayor nivel o los asesores, o consultar con ONG u otros expertos cuyo trabajo haya prestado atención particular a ese aspecto. Los

¹⁷ Véase el proceso *Van Rensburg y Du Preez c. la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*.

¹⁸ El criterio de la «mayor probabilidad» se conoce como la «preponderancia de la prueba» en algunos países.

abusos sufridos por las mujeres en general tienen tendencia a notificarse con menos frecuencia, y pueden ser diferentes de los que padecen los hombres. Es probable que muchos abusos sexuales, en particular, no lleguen a declararse.

La comisión debe estudiar la posibilidad de adoptar procedimientos para facilitar y alentar a las mujeres a dar información acerca de estos temas en ocasiones sumamente delicadas. Para ello, puede velar por que entre el personal encargado de tomar declaraciones también haya mujeres, lo que puede ayudar a las mujeres víctimas a sentirse más cómodas cuando informen sobre abusos sexuales. La comisión también puede celebrar audiencias en las que solamente haya miembros mujeres y observadoras, o permitir que las mujeres oculten su identidad cuando presten declaración en una audiencia pública.

5. Confidencialidad

Una de las normas de actuación que debe fijarse la comisión es la de cómo y a quién garantizar la confidencialidad, y de qué manera se protegerá esa garantía. Pueden plantearse problemas si las autoridades encargadas de los enjuiciamientos se interesan por la información de la comisión; incluso pueden estudiar la posibilidad de utilizar su poder de citación para tener acceso a los archivos de ésta. En el mandato debe preverse algún tipo de protección (por ejemplo, afirmar que ninguna garantía de confidencialidad puede ser anulada por ninguna entidad externa). Sin embargo, conviene que la comisión preste suma atención a estas cuestiones desde el principio.

6. Acceso a la documentación

La cuestión de quién controla y tiene acceso a los archivos de la comisión después de que haya concluido sus trabajos puede complicar aún más la protección de la confidencialidad. En algunas circunstancias puede ser conveniente hacer que se conserven duplicados del material pertinente fuera del país.

7. Apoyo psicológico

Para algunas víctimas y supervivientes, el hecho de volver a relatar su historia ante una comisión de la verdad puede suponer un apoyo o incluso una terapia; para otros, en cambio, se trata de una experiencia dolorosa y traumática. La comisión debe estar preparada para prestar ayuda y asesoramiento a esas personas, como mínimo en el contexto inmediato de las declaraciones prestadas en audiencias públicas y a las que se muestran más afectadas emocionalmente cuando prestan declaración. Muchas comisiones contratan a profesionales de la salud mental o trabajadores sociales para esa labor de apoyo, y establecen sistemas de envío de casos a organizaciones de base comunitaria que puedan proporcionar una asistencia más sostenida.

Es probable que los miembros y el personal de la comisión también sufran efectos traumáticos después de pasar muchos meses escuchando relatos terribles. Es aconsejable que también el personal de la comisión disponga de servicios de apoyo y oportunidades para hablar sobre lo que les perturba.

Conviene asimismo que la comisión tenga previstos servicios de asistencia médica de emergencia, especialmente durante las audiencias públicas. Durante una audiencia pública televisada de la Comisión Nacional de Reconciliación en Ghana, por ejemplo, una de las víctimas murió de una crisis cardíaca mientras prestaba declaración. En lo sucesivo, la comisión estableció sistemas para comprobar la tensión arterial de todos los declarantes antes de que se les permitiera prestar declaración, y siempre había una ambulancia disponible cerca de la sala de audiencias.

8. Protección de los testigos

Las personas que facilitan información a la comisión también pueden encontrarse en peligro físico, pues los implicados en crímenes pasados pueden intentar obstaculizar la cooperación de testigos fundamentales o tomar medidas contra los que cooperan. Esta situación puede darse en el contexto de las audiencias públicas, cuando los declarantes reciben amenazas después de la audiencia. La comisión debe estudiar qué formas de protección puede ofrecer a los testigos e informarles de la existencia de esos recursos (así como de sus limitaciones) antes de que presten declaración. Algunas comisiones han intentado evitar esos problemas seleccionando para las audiencias públicas aquellos casos que tengan menos probabilidades de poner en riesgo a los declarantes.

Las personas que proporcionan información por otras vías también pueden tener motivos razonables de preocupación. A menudo sucede que algunos responsables de alto nivel, que conocen los hechos desde el interior y pueden facilitar información específica y detallada acerca de los sistemas y las responsabilidades en abusos pasados, eligen voluntariamente cooperar con la comisión. Es previsible que exijan estricta confidencialidad y que se reúnan con la comisión de manera prácticamente secreta. El mantenimiento de este nivel de confidencialidad, que puede llegar hasta limitar la información a la que tiene acceso el personal de la comisión, ya supone en sí mismo una forma de protección. En cualquier caso, la comisión debe estar al tanto de toda amenaza que se dirija contra cualquier persona que haya cooperado con ella.

Cuando una persona reciba amenazas, la comisión debe estar preparada para proporcionarle al menos una protección mínima, quizá alejándola temporalmente de su comunidad de residencia hasta la que la situación haya mejorado. Cuando lo permitan los recursos disponibles, debe diseñarse un programa de protección de testigos más elaborado, que puede incluir la colaboración con la policía para que proporcione seguimiento y protección continuas, o el uso de viviendas seguras para albergar a los que corren más peligro. También hay que tener en cuenta la sostenibilidad de los sistemas de protección de testigos una vez que la comisión concluya sus tareas.

9. Reacciones contra la comisión

Si una comisión de la verdad lleva a cabo su tarea debidamente, es probable que algunos sectores de la sociedad muy poderosos (o previamente poderosos) la consideren una amenaza. Esos sectores, sean las fuerzas armadas, grupos políticos o grupos armados privados, tal vez intenten debilitar a la comisión mediante ataques directos e indirectos. Esos ataques pueden revestir la forma de violentas críticas a la comisión en los medios de información o de amenazas físicas contra sus miembros o su personal; varias comisiones han recibido amenazas de muerte directas. Si se cree que la comisión está investigando a personas o grupos que tienen poder en el gobierno, tal vez se tope con dificultades para acceder a documentación oficial o quizá las autoridades no le presten toda la cooperación que debieran. En el Perú, la comisión fue violentamente atacada en la prensa por personas cuyos intereses se veían particularmente amenazados por sus decididas investigaciones. También son probables las acusaciones de sesgo político, encaminadas a debilitar el impacto de unas firmes conclusiones de la comisión. Por todos esos motivos, es importante que los componentes de una comisión de la verdad sean tan diversos como sea posible y que haya un justo equilibrio entre las opiniones que representan. Del mismo modo, los miembros de la comisión deben procurar especialmente proceder con la mayor imparcialidad en sus investigaciones, preservando al mismo tiempo el rigor y la objetividad de su tarea.

10. Financiación

Una importante dificultad a que se enfrentan prácticamente todas las comisiones de la verdad es la de recaudar fondos suficientes para llevar a cabo su trabajo. El presupuesto de una comisión de la verdad suele ser superior a los 5 millones de dólares de los EE.UU., y no es extraño que llegue a los 12 millones de dólares o más¹⁹. Lo ideal es que el gobierno nacional asuma el liderazgo aportando tanta financiación como pueda, lo que además sirve en parte para poner de manifiesto su apoyo al proceso. Ese apoyo puede concretarse en la prestación de locales o material de oficina. Aunque algunas comisiones han sido completamente financiadas por el gobierno nacional, la mayoría debe recurrir a la comunidad internacional para financiar la mayor parte de sus necesidades. Conviene, pues, establecer desde el principio un plan de recaudación de fondos que permita alcanzar las metas fijadas.

En condiciones ideales, es aconsejable realizar una campaña de información entre los Estados donantes antes incluso de que la comisión sea designada, de modo que estén preparados para, en su caso, prestar ese apoyo en una fase muy temprana del mandato de la comisión. Una misión de las Naciones Unidas puede ayudar a facilitar esos contactos y mantener informada a la comunidad de donantes sobre la evolución de las necesidades, pero es importante que los propios miembros

¹⁹ Si bien es cierto que el costo de una comisión de la verdad es elevado, a menudo se ha señalado que resulta mucho más económico que los juicios llevados a cabo por tribunales internacionales o mixtos, cuyo costo puede alcanzar muchas decenas de millones de dólares al año.

de la comisión tengan trato directo con los donantes efectivos o potenciales, para que éstos conozcan bien su misión, sus planes y su personalidad. En algunos casos, la labor de recaudación de fondos se disoció de la labor de la comisión sobre el terreno, con lo que los donantes tuvieron la impresión que no había relación entre los fondos efectivamente aportados y las afirmaciones y promesas realizadas por la comisión y sus partidarios en el propio país. Las Naciones Unidas deben asegurarse de alentar los contactos directos en lugar de crear una barrera de hecho entre los donantes y la comisión.

Aunque la comisión debe ser realista en cuanto a sus objetivos presupuestarios, del mismo modo se espera que los Estados donantes sean receptivos y capaces de adaptarse a las limitaciones de tiempo a que están sometidas sus actividades y a la urgencia de los llamamientos para recaudar fondos, así como a la necesidad, sumamente concreta, de que la comisión cuente con una ayuda efectiva para llevar a cabo sus investigaciones con rigor. Es evidente que, para proteger la independencia de la comisión, la financiación nunca debe ser proporcionada con la menor intención de influir en su funcionamiento o de orientarlo en modo alguno.

IV. INTERRELACIONES

A. Enjuiciamiento

Como ya se ha señalado, la información recabada por una comisión de la verdad puede ser de interés para los encargados de investigar casos para su enjuiciamiento, sea mientras la comisión sigue funcionando, sea inmediatamente o muchos años después de su conclusión. En general, debe considerarse que una comisión de la verdad es complementaria de la acción judicial. Incluso cuando no se prevea iniciar enjuiciamientos de inmediato, es importante mantener abierta esa opción y actuar en consecuencia. Quizá más adelante surjan posibilidades de enjuiciamiento, y será entonces cuando el informe de la comisión y el resto de su documentación cobren importancia como material de referencia y como medio para localizar a testigos. Aunque en el informe de la comisión no se identifique a autores concretos, la información que contiene puede revelar las características más amplias de las infracciones y mostrar cuál ha sido el grado de participación y de responsabilidad institucional, así como la responsabilidad de los cargos más altos.

Mientras está en marcha la labor de la comisión, no obstante, puede haber razones por las cuales sus miembros prefieran no poner toda su información a disposición del ministerio público. Si la información se ha recogido en el marco de un acuerdo de confidencialidad, éste ha de ser respetado. Además, si los presuntos autores saben que la información será transmitida a los fiscales y que no se han previsto medidas de amnistía o inmunidad, lo más probable es que se resistan a reconocer sus delitos ante una comisión de la verdad.

Si los procesamientos ya están en marcha y la comisión descubre información exculpatoria que demuestre que se está acusando de un crimen a un inocente, es sumamente importante que la comisión ponga esa información en conocimiento del ministerio fiscal. Conviene, pues, que desde el principio se establezcan sistemas de comunicación entre la oficina del fiscal y la comisión de la verdad con el fin de examinar estas cuestiones.

Aún no está clara la forma en que la Corte Penal Internacional interpretará el establecimiento de una comisión de la verdad por las autoridades nacionales, en la medida en que es la propia Corte la que debe resolver si el Estado es capaz de responder por crímenes graves e inculpar personas, y si está dispuesto a ello. La interpretación que dé la Corte a esta medida probablemente dependerá de que aprecie que existe cierta intención de dar seguimiento a las conclusiones de la comisión

de la verdad con una acción judicial, en lugar de una renuncia a esta posibilidad con el establecimiento de una investigación no judicial. Estas cuestiones relativas a la complementariedad con tribunales internacionales solamente se resolverán en la práctica con el tiempo.

B. Reparaciones

Con frecuencia las comisiones de la verdad observan que muchas víctimas y supervivientes acuden a ellas esperando recibir reparación como respuesta directa a su declaración. Estas demandas de reparación, en ocasiones muy modestas, reflejan la pesada carga y el impacto económico directo que sufren las personas que han perdido a seres queridos o que cuidan de heridos graves. Sin embargo, las comisiones de la verdad no son las más indicadas para poner en práctica ellas mismas un programa amplio de resarcimiento para las víctimas; si lo hicieran así, probablemente sus resultados no serían imparciales, pues influirían en qué personas se presentarían a declarar y en el contenido de sus declaraciones. A pesar de todo, en contados casos las comisiones han proporcionado de manera satisfactoria una reparación provisional urgente a las personas que más lo necesitaban.

Conscientes de la situación real de las víctimas, la mayoría de las comisiones de la verdad formulan enérgicas recomendaciones en sus informes finales para la creación de programas de reparación. Esos programas suelen incluir, aunque no exclusivamente, indemnizaciones de tipo económico y a veces pueden incorporar medidas o prestaciones educativas, simbólicas o de otro tipo²⁰. El diseño de esos programas puede ser complejo, por lo que la comisión habrá de dedicar tiempo y competencias especializadas a la elaboración de un plan al respecto. Las comisiones más recientes han sido mucho más específicas acerca de los detalles de los programas de reparaciones que recomiendan, lo que aumenta la probabilidad de que se apliquen.

Aunque es evidente que puede diseñarse un programa de reparaciones con independencia de una comisión de la verdad, o incluso si ni siquiera se ha creado una comisión de ese tipo, es claramente ventajoso basar un programa de reparación en las investigaciones y los estudios realizados durante la labor de una comisión. Quizá, no obstante, sea necesario ampliar el programa a personas que no hayan llegado a prestar declaración, dado que todas las comisiones son conscientes de que no se han entrevistado con la totalidad de las víctimas. Estas y otras consideraciones deben ser cuidadosamente examinadas por la comisión e incorporadas a sus recomendaciones. Por supuesto, también habrá que tener en cuenta la realidad presupuestaria del país, así como las probables fuentes y los niveles de financiación, cuando se formulen esas recomendaciones.

²⁰ Véase también los recientemente adoptados Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (Comisión de Derechos Humanos, resolución 2005/35, anexo).

C. Procesos de depuración ²¹

En varios países, a menudo con grandes dificultades, se han aplicado programas encaminados a apartar del cargo a miembros del ejército, la policía, el poder judicial o la administración pública que han cometido abusos en el pasado. Algunos de esos programas han sido criticados por ofrecer insuficiente protección o procedimientos para garantizar que no se produzcan acusaciones injustas. Las diversas categorías de personas que deben ser investigadas para apartarlas de la función pública deben examinarse por separado; en este sentido, la investigación de representantes del poder judicial supone un reto particular, pues requiere un equilibrio entre las exigencias de la depuración y la necesidad de respetar la independencia de la judicatura. Dado que la mayoría de los programas de depuración incluyen procedimientos de información o examen público, así como el examen del expediente de cada persona y de toda denuncia previa, la información de una comisión de la verdad podría ser muy útil para ese proceso. Esto puede preverse cuando se esté elaborando el mandato de la comisión y supone otro incentivo para que las víctimas se presenten a declarar, incluso en aquellas situaciones en las que no es probable que se llegue al enjuiciamiento. También puede influir en el tipo de información específica que acopia la comisión sobre cada uno de los autores de delitos identificados durante sus investigaciones.

D. Reformas

A todas luces, las recomendaciones de una comisión de la verdad tienen como último objetivo impulsar todas las reformas y los programas de depuración encaminados a modificar las instituciones que permitieron o llevaron a cabo abusos en el pasado. Esas recomendaciones, que suelen ser de carácter amplio, pueden incluir reformas judiciales, legislativas, jurídicas o políticas. Cuanto más específica y realista pueda ser la comisión en esas recomendaciones, más probabilidades habrá de que se apliquen. Sin embargo, una vez que la comisión haya presentado su informe, serán los grupos de la sociedad civil, o quizá altos funcionarios de la administración sensibles a esas necesidades, los que habrán de llevar adelante las actividades a ese respecto. Las instancias internacionales también pueden desempeñar un papel fundamental haciendo campaña en favor de las reformas necesarias, comenzando por un análisis detallado de las recomendaciones contenidas en el informe de la comisión.

²¹ Véase también el instrumento del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto preparado por el ACNU-DH sobre los procesos de depuración, perteneciente a esta misma serie.

V. REPERCUSIONES Y SEGUIMIENTO

A. Seguimiento y aplicación

El impacto de un informe final puede, en última instancia, depender menos de su contenido que de distintos factores circunstanciales, como cuándo y en qué condiciones se publica y divulga el informe, cuál es su grado de distribución, qué cobertura recibe en los medios de información y, quizá lo más importante, qué acogida tiene entre las autoridades políticas y qué grado de interés tienen éstas en divulgar y aplicar sus conclusiones y recomendaciones.

También en este caso la comisión debe confiar en que las organizaciones de la sociedad civil se asocien a la fase de seguimiento ya que, una vez que presente su informe final y se disuelva oficialmente, serán otros los que deban encargarse de aplicar sus recomendaciones. La aplicación satisfactoria de las recomendaciones formuladas por las comisiones de la verdad es un reto importante, incluso en aquellos casos en los que el gobierno está jurídicamente obligado a actuar. Incluso cuando existe suficiente voluntad política, es posible que la capacidad institucional o los fondos disponibles no sean suficientes para aplicar las medidas recomendadas.

Los mecanismos de seguimiento, sea un comité oficial o una oficina permanente del gobierno encargada de la aplicación de las recomendaciones, deben planearse cuidadosamente. En algunos casos, ya se ha fijado de antemano un mecanismo de este tipo en el mandato por el que se establece la comisión, lo que demuestra que desde el principio existe el compromiso de tomarse en serio sus conclusiones. De lo contrario, la propia comisión debe proponer una estructura o un procedimiento para las actividades complementarias, y debe insistir ante el gobierno antes de concluir su mandato para asegurarse de que se hacen los preparativos necesarios.

B. Distribución del informe

Además de las reformas de política e institucionales que sugiera en su informe, una comisión de la verdad también procurará influir en la manera en que la población comprende su historia nacional y el conflicto o la violencia que han tenido lugar en los últimos años. Por esa razón, es importante que las conclusiones del informe sean objeto de amplia distribución en todo el país. En algunos países, las secciones fundamentales del informe se han publicado en forma de serie en un diario de tirada nacional. También conviene producir versiones resumidas más accesibles, que habrán de ser traducidas a los distintos idiomas del país.

C. ¿Qué sucede con los archivos?

Debe preverse con antelación qué sucederá con los archivos de la comisión de la verdad, con las miles de declaraciones y los numerosos expedientes de la investigación utilizados para preparar el informe, así como la forma de proteger esos archivos para poderlos consultar en el futuro en caso necesario. Lo ideal sería depositarlos en algún tipo de biblioteca pública, por ejemplo una biblioteca de la memoria histórica, u otra institución a la que tenga acceso el público. Esto implica, no obstante, la supresión o la prohibición de acceso a la información de carácter confidencial, como los nombres de los declarantes o los acusados y otros hechos y detalles, según las disposiciones que haya adoptado la comisión en lo que atañe a esta información. La comisión también debe pensar con mucha antelación en la cuestión del uso de esta información a largo plazo; en este contexto, los declarantes pueden llegar a solicitar que su declaración esté disponible para el público sólo una vez concluidos los trabajos de la comisión, por ejemplo.

D. Medida del «éxito»

A menudo resulta difícil valorar el éxito global de una comisión de la verdad. El impacto de una comisión puede sentirse de maneras tan diferentes, en tantos sectores distintos de la sociedad y a lo largo de tanto tiempo, que resulta difícil de medir, cuantificar o evaluar. En algunos casos el informe de la comisión tiene una excelente acogida de inmediato, algunas de sus recomendaciones se aplican rápidamente y las repercusiones de la comisión son indudablemente profundas y ampliamente apreciadas. En otros casos, la acogida inicial del informe puede ser fría u hostil, al menos por parte de las autoridades, y quizá tenga una distribución muy limitada. Pero algunos años más tarde, tal vez con un gobierno diferente, es posible que el informe vuelva a publicarse, la información que contiene se utilice para emprender procesamientos inesperados y sus conclusiones se consideren decisivas para comprender los rencores del pasado, y quizá los del presente. Cuando se celebran audiencias públicas, los efectos de la comisión son más fáciles de observar; las sesiones televisadas suelen atraer una gran atención de los ciudadanos y contribuyen a definir el debate público durante meses. Es importante que la comisión sea percibida como parte de un ejercicio a largo plazo de comprensión de la verdad. Del mismo modo, el trabajo de la comisión de la verdad debe ser visto por todos como apenas una parte de una tarea más amplia de responsabilidad por los crímenes cometidos en el pasado.

VI. ASISTENCIA A LAS COMISIONES DE LA VERDAD: ENTIDADES NACIONALES E INTERNACIONALES

A. Papel de las ONG nacionales

Como ya se ha indicado, las ONG nacionales ocupan un lugar fundamental en la labor de las comisiones de la verdad. La experiencia demuestra que las comisiones más dinámicas han sido aquellas que han trabajado en el contexto de una sociedad civil fuerte y activa²². Las ONG deben en general mantenerse independientes de la comisión, aunque la ayuden aportando información, contactos o conocimientos. Es importante que sigan las actividades de la comisión, que le proporcionen información objetiva, y que la inciten a dar una respuesta adecuada a las necesidades de las víctimas y las comunidades. En muchos países, la comisión de la verdad ha contratado a miembros de ONG, que han aportado una valiosa base de competencias especializadas, aunque en algunas ocasiones también se han generado tensiones ya que con ello algunas organizaciones clave de la sociedad civil quedan privadas de parte de su personal de rango superior. Las relaciones entre la comisión y las ONG no deben darse por sentadas, sino que deben establecerse respetando plenamente la importancia y la independencia del papel que cada una de ellas desempeña en la búsqueda de la verdad.

Además de colaborar en la labor de preparación de los términos del mandato de la comisión y en las actividades que serán necesarias cuando concluyan sus tareas, hay otras aportaciones que las ONG pueden hacer a la labor de una comisión de la verdad. Entre ellas figuran las siguientes:

- Proporcionar capacitación al personal de la comisión y material de referencia sobre la historia y las características de las violaciones de derechos cometidas en el país.
- Facilitar el acceso a sus archivos, que a menudo incluyen gran número de testimonios, y ayudar a la comisión a determinar las regiones geográficas en las que debe centrar sus investigaciones y tomas de declaraciones.
- Favorecer los contactos con dirigentes de las comunidades locales, víctimas u otras personas importantes en las comunidades en las que han estado particularmente activas y han consolidado relaciones de confianza.

²² Para un análisis detallado de esta cuestión, véase «Truth Commissions and NGOs: The Essential Relationship», Centro Internacional de Justicia Transicional y Centro de Ghana para el Desarrollo Democrático, abril de 2004, disponible en www.ictj.org.

- En algunos casos, una comisión de la verdad ha subcontratado a una ONG para que despliegue a un equipo encargado de tomar declaraciones, que trabaja en nombre de la comisión después de haber recibido la formación necesaria.
- Algunas comisiones han pedido a representantes de ONG o les han permitido que acompañen a las víctimas cuando prestan declaración en una audiencia pública, especialmente en lugares donde la organización mantiene una relación de larga data con esas personas y está capacitada para prestarles el apoyo emocional que necesitan durante la audiencia.
- Antes, durante y después de una comisión, algunas ONG están en las mejores condiciones para ejercer su influencia ante funcionarios públicos con el fin de que se apliquen las políticas o los procedimientos más firmes posibles en relación con la comisión.
- Algunas organizaciones de la sociedad civil ofrecen servicios de apoyo hacia los que la comisión puede derivar a las víctimas y los supervivientes, como servicios de asesoramiento individual o en grupo, mecanismos de apoyo comunitario o servicios médicos básicos a los heridos y los que aún sufren por actos violentos pasados.

B. Papel de las Naciones Unidas y otras entidades internacionales

Los organismos internacionales también pueden desempeñar un papel importante. Si en el país está presente una misión de las Naciones Unidas con un componente de derechos humanos o hay una representación del ACNUDH, una u otra pueden proporcionar a la comisión conocimientos teóricos y prácticos en ámbitos específicos, ofreciéndole actividades de capacitación y poniendo a su disposición documentos que recogen las mejores prácticas internacionales de las comisiones de la verdad, así como material de referencia sobre legislación internacional de derechos humanos y derecho humanitario que pueda ser útil para las investigaciones. El componente de derechos humanos de las Naciones Unidas o la oficina local del ACNUDH también pueden poner a disposición de la comisión competencias internacionales a las que tiene acceso en otros países, por ejemplo, consultas o actividades de capacitación con personas que han trabajado directamente para comisiones de la verdad en otros lugares. Esta colaboración a menudo tiene lugar de acuerdo con ONG internacionales.

Como ya se ha indicado, las instancias internacionales, incluidas las Naciones Unidas y en particular el ACNUDH, pueden sugerir, aunque no liderar, un proceso de estudio, constitución o conformación de una comisión de la verdad. Las Naciones Unidas, en particular el ACNUDH, u otros organismos deben implicarse en la fase en la que haya interés por esa posibilidad y se necesite asistencia internacional o información comparativa válida. En algunas cuestiones, como la selección de miembros de la comisión o el examen de la incorporación de inmunidades al mandato de la comisión, conviene que haya una supervisión internacional y que se insista en los principios básicos o en las normas legales.

Sin embargo, el entusiasmo y la experiencia del personal de las Naciones Unidas no deben suplantar el papel de las ONG nacionales u otras entidades. La elaboración del mandato, la definición

de los pormenores del proceso de selección, la proyección de un presupuesto y una estructura administrativa y otras actividades de planificación no deben ser realizadas de forma independiente por personal de las Naciones Unidas, por muchos conocimientos especializados que éste pueda aportar. Esos procesos deben ser dirigidos y asumidos por entidades nacionales, sean ONG, agentes del Estado o, en última instancia, la propia comisión. En algunas situaciones, la presencia internacional puede y debe insistir en el carácter consultivo del proceso de diseño de la comisión y selección de sus miembros, especialmente cuando los funcionarios públicos están dispuestos a avanzar demasiado deprisa. Una vez establecida la comisión, los agentes internacionales externos deben seguir prestándole asistencia pero no dirigir sus tareas.

En algunos casos, se ha pedido a organismos de las Naciones Unidas que se encarguen de recibir los fondos y supervisar los gastos de una comisión de la verdad (por conducto de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, el PNUD o el ACNUDH entre otros). Esto permite aligerar la carga administrativa de la comisión y al mismo tiempo aumentar la confianza de los donantes, pero hay que velar especialmente por que este control financiero no implique en modo alguno control o influencia en el programa de actividades. Las decisiones presupuestarias, que naturalmente reflejan decisiones programáticas, deben ser adoptadas por la comisión y no por un órgano externo. Del mismo modo, la comisión es la más indicada para dirigir su propia labor de recaudación de fondos, incluso cuando un asociado internacional sea el receptor oficial.

Las Naciones Unidas, en particular el ACNUDH, y los gobiernos extranjeros con influencia en el país tienen una función importante a la hora de supervisar el cumplimiento por el gobierno del mandato de la comisión de la verdad, sea permitiendo el acceso sin trabas de los investigadores de la comisión a los archivos o garantizando el nivel de seguridad necesario para que la comisión trabaje sin peligro. A medida que la comisión avance hacia el final de su mandato, la presión de los agentes internacionales puede contribuir decisivamente a que las recomendaciones de la comisión no se dejen de lado y se persiga activamente su aplicación. Las Naciones Unidas, en especial el ACNUDH, también pueden ayudar a garantizar la protección y preservación de los archivos de la comisión, si ello es apropiado (y posible) en el contexto de que se trate. Como ya se ha señalado, las comisiones de la verdad generalmente dependen de los fondos recibidos también de Estados extranjeros.

Las ONG internacionales también han ayudado a muchas comisiones de la verdad en el pasado. Entre sus aportaciones cabe citar las siguientes:

- Suministro de información comparativa sobre el funcionamiento de otras comisiones de la verdad, cómo se han estructurado y cómo han abordado aspectos concretos de su trabajo (toma de declaraciones, bases de datos, audiencias, impugnaciones, garantías procesales, identificación de autores, presupuestación y plan de trabajo, entre otros).
- Presentación a los miembros y el personal de una comisión de la verdad de miembros de otras comisiones de la verdad que estén trabajando en otros lugares, para facilitar el intercambio de información e ideas.

- Presentación de expertos de comisiones de la verdad pasadas, que han dado su punto de vista sobre las enseñanzas extraídas en cuestiones operacionales y de política.
- Análisis y asesoramiento jurídico sobre cuestiones operacionales o estratégicas difíciles en el desempeño de la labor de la comisión.
- Capacitación del personal y de los comisionados al principio y durante el curso de las tareas de la comisión.
- Antes de fundarse una comisión, las ONG internacionales pueden proporcionar la información comparativa necesaria para apoyar un proceso dinámico de consultas, trabajando estrechamente con organizaciones nacionales.
- Las organizaciones internacionales de promoción y supervisión a veces producen importantes informes durante la labor de una comisión que valoran sus logros y critican cualquier aspecto estratégico que pueda contravenir las normas internacionales, especialmente en lo que atañe a la imparcialidad de los procedimientos o a decisiones que puedan afectar a la justicia penal más adelante.

Conclusión

Cada vez más frecuente en los procesos de transición, la creación de una comisión de la verdad está siguiendo modelos innovadores y creativos. Las Naciones Unidas y otros agentes internacionales, colaborando con activistas y funcionarios locales, están en condiciones de proporcionar el tipo de asistencia que necesitan esas comisiones para desempeñar una labor eficaz. Una comisión de la verdad puede ser una empresa difícil e incluso arriesgada, pues a menudo se desarrolla en el contexto de una transición aún frágil. Aunque es cierto que los beneficios pueden ser enormes, y sabiendo que es necesario desvelar y reconocer el pasado, no debe esperarse que el proceso se desenvuelva sin dificultades ni riesgos.

Con una planificación cuidadosa y una particular atención a las decisiones fundamentales en cuanto al diseño y el funcionamiento, no obstante, es probable que el proceso de la comisión de la verdad sea uno de los acontecimientos más importantes e impactantes de los muchos que surgen en el curso de una transición.

