



Al servicio
de las personas
y las naciones

El derecho a la verdad como fundamento de la **construcción de paz**

REFLEXIONES SOBRE UNA COMISIÓN DE LA VERDAD PARA COLOMBIA



Aportes para la
construcción de paz





El derecho a la verdad como fundamento de la **construcción de paz**

REFLEXIONES SOBRE UNA COMISIÓN DE LA VERDAD PARA COLOMBIA

**Capítulo I La verdad y la justicia para Colombia: una relación
cautelosa pero fundamental**

Priscilla Hayner

**Capítulo II 25 aspectos imprescindibles y sus preguntas para
una Comisión de Verdad (CV) en Colombia**

Alejandro Valencia Villa

Capítulo III Comisiones de la verdad

Análisis de la experiencia comparada de Comisiones de la Verdad en diferentes países

Capítulo IV Una comisión de la verdad para Colombia

Carlos Martín Beristain

Director de País del PNUD

Arnaud Peral

Directora de País Adjunta del PNUD

Inka Mattila

Coordinador del Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación del PNUD

Alessandro Preti

Coordinadora Fondo de Justicia Transicional

Isabel Albaladejo Escribano

Autores

Priscilla Hayner

Carlos Martín Beristain

Alejandro Valencia Villa

Coordinación Editorial

Alessandro Preti, Isabel Albaladejo Escribano

Conceptualización Edición

Área de Comunicaciones Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación - PNUD

Carlos Alberto Rivera C.

Fotografías

Portada: Fondo de Justicia Transicional - PNUD - Jornada Pedagógica Escuela Puente Amarillo-Meta

Internas: Fondo de Justicia Transicional - PNUD

www.infojusnoticias.gov.ar Actas secretas de la dictadura: la verdad sale a la luz

www.infojusnoticias.gov.ar El Olimpo hoy, el centro donde los represores fueron dioses

www.fotospublicas.com Tânia Rêgo/ Agência Brasil

Diseño e Impresión

Grafik Publimpresos. E:mail: grafik.publimpresos@gmail.com

Bogotá, abril de 2016

Se agradece a la Dirección de Justicia Transicional y del Derecho del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia por facilitar esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento son las de los autores y no reflejan la posición institucional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Esta publicación hace parte de una serie de aportes para la construcción de paz en el marco del Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo.

Contenido

Preámbulo	7
Capítulo I La verdad y la justicia para Colombia: una relación cautelosa pero fundamental	11
La verdad y la justicia para Colombia	13
Capítulo II 25 aspectos imprescindibles y sus preguntas para una Comisión de Verdad (CV) en Colombia	33
Capítulo III Comisiones de la verdad	41
Introducción	43
Comisiones de la verdad. Análisis de la experiencia comparada de Comisiones de la Verdad en diferentes países	45
1. Definición y objetivos de las Comisiones de la Verdad	46
1.1. <i>Definición</i>	46
1.2. <i>Objetivos</i>	46
1.3. <i>Antecedentes del trabajo de una CV</i>	47
1.4. <i>Comisión como un resultado (informe) y un proceso</i>	47
1.5. <i>Similitudes y diferencias en la violencia sufrida y CV</i>	47
1.6. <i>Tipos de transición política y evaluación de impacto de las CV</i>	48
2. Comisionados, legitimidad e independencia de la Comisión	49
2.1. <i>Número y características de los comisionados</i>	50
2.2. <i>Componente nacional y/o internacional</i>	51
2.3. <i>Tipo de comisionados y composición de la CV</i>	52
2.4. <i>Elección y consulta</i>	53
2.5. <i>Independencia y legitimidad</i>	54
2.6. <i>Nivel de consenso</i>	

2.7. Participación de las víctimas	54
3. Poderes y facultades	55
3.1. Ley o decreto	56
3.2. Tipo de violaciones investigadas	56
3.3. Tareas encomendadas a las CV	56
3.4. Duración de las CV	56
3.5. Ámbito temporal de investigación	57
3.6. Investigación de los hechos y análisis de las causas	58
3.7. Facultades y poder de las Comisiones	60
3.8. La cuestión de las responsabilidades	60
4. Funcionamiento de la Comisión	62
4.1. Estructura de la Comisión	63
4.2. Audiencias públicas	63
4.3. Investigación: enfoques y metodologías	64
4.4. Fuentes y tipo de información	65
4.5. Entrevistas, formación y manejo de testimonios	67
4.6. Base de datos	67
4.7. Enfoques de género e investigación de violaciones de Derechos Humanos	68
4.8. Pueblos indígenas	68
5. Informe Final de la CV	69
5.1. Presentación del Informe Final	70
5.2. Seguimiento de las recomendaciones	70
6. Análisis sobre los efectos positivos y negativos de las Comisión de la Verdad	72
Estado de Derecho, democracia y reconciliación	
6.1. Impacto y objetivos que puede lograr una Comisión	72
6.2. Evaluación del impacto de las comisiones	73
6.2.1. Establecer la verdad sobre el pasado	74
6.2.2. Plataforma pública para las víctimas	74
6.2.3. Catalizar el debate y cambiar las narrativas sobre el pasado	74
6.2.4. Asumir la responsabilidad por los perpetradores	75
6.2.5. Recomendaciones sobre reparaciones	76
6.2.6. Reformas institucionales y desmilitarización	78
6.2.7. Actitudes políticas ante la memoria y democratización	79
	79

Capítulo IV Una comisión de la verdad para Colombia	83
1. La verdad como parte de la construcción de la paz	85
2. Contexto del conflicto y justicia transicional	86
3. Escenario fragmentado y medidas parciales	87
4. Antecedentes y preparación del trabajo de la CV	88
5. Contexto político para la creación de una CV	88
5.1. <i>Condiciones de seguridad y protección</i>	89
5.2. <i>Salida política y superación de la polarización social</i>	89
5.3. <i>La verdad en sociedades polarizadas</i>	90
5.4. <i>Verdad para la convivencia local</i>	90
6. Participación de las víctimas y experiencias de construcción de verdad	91
7. Apoyo social y político	92
8. Configuración de la Comisión y selección de Comisionados/as	93
9. Marco legal y competencias	95
9.1. <i>Tipo de marco legal</i>	95
9.2. <i>Competencias y poder de la CV</i>	95
9.3. <i>Acceso a archivos</i>	96
9.4. <i>Petición de comparencias</i>	96
9.5. <i>Colaboración con instituciones del Estado</i>	96
10. Definir los objetivos y énfasis en la investigación	97
10.1. <i>El periodo de investigación</i>	97
10.2. <i>Tipo de violaciones</i>	97
10.3. <i>Periodo de funcionamiento</i>	97
10.4. <i>Patrones y contextos</i>	98
11. Enfoques de investigación	99
11.1. <i>Determinar hechos, causas y consecuencias</i>	99
11.2. <i>Enfoque diferencial</i>	99
11.3. <i>Enfoque de género y visión desde las mujeres</i>	99
11.4. <i>Recogida de testimonios</i>	100
12. Dinámica regional y diseño de la CV	101
12.1. <i>Lo regional en la historia colectiva</i>	101
12.2. <i>Tiempo nacional y tiempo local</i>	102

<i>12.3. Implicaciones de la dimensión regional en la CV</i>	102
13. Definir los objetivos y sentido de la Comisión en Colombia	103
<i>13.1. Ayudar a establecer la verdad sobre el pasado</i>	103
<i>13.2. Promover que los perpetradores de las violaciones de derechos asuman su responsabilidad</i>	104
<i>13.3. Plataforma pública a las víctimas: valor de reconocimiento</i>	104
<i>13.4. Catalizar el debate público</i>	105
<i>13.5. Recomendar reparaciones para las víctimas</i>	105
<i>13.6. Recomendar las reformas legales e institucionales</i>	105
<i>13.7. Promover la reintegración social y (re)conciliación</i>	106
<i>13.8. Ayudar a consolidar una transición democrática</i>	106
14. Seguimiento de las recomendaciones	107
Capítulo V Autores	109
Priscilla Hayner	111
Alejandro Valencia Villa	112
Carlos Martín Beristain	113

Preámbulo

“ *Los grandes países no son aquellos que no han tenido épocas oscuras y de barbarie, son los que pudieron examinarlas sin temores para así superarlas. Las verdaderas democracias son las que pueden examinarse a sí mismas. Las naciones con futuro son las que pueden, con valentía, enfrentar la verdad”.*

El 4 de junio de 2015 la Mesa de Conversaciones de La Habana presentó el acuerdo donde se establece la creación de una Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición en Colombia, como un avance significativo en las conversaciones de paz.

La Comisión de la Verdad, tiene como propósitos principales, facilitar y aportar a la construcción y preservación de la memoria histórica que permita lograr un entendimiento amplio de las múltiples dimensiones de la verdad del conflicto, incluyendo la dimensión histórica, de manera que, además de satisfacer este derecho, se contribuya a sentar las bases de la convivencia, la reconciliación y la no repetición.

En concreto, los objetivos de la referida comisión de la verdad serán: contribuir al esclarecimiento de los hechos -incluyendo las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH- ofrecer una explicación del conflicto y de sus aspectos menos conocidos, promover al reconocimiento de las víctimas y de los responsables y por último, promover en los territorios la convivencia, la justicia social, la equidad de género, una cultura democrática, la tolerancia y la reconciliación.

Esta publicación busca contribuir al actual pensamiento sobre lo que podría ser un elemento crucial de la justicia transicional en Colombia tras la eventual firma de un acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionaras de Colombia: una comisión de la verdad.

Para que la justicia transicional pueda ayudar a una sociedad a enfrentar un pasado de conflicto o de violaciones a los derechos humanos, es necesario que integre una serie de medidas interdependientes y complementarias: medidas de verdad, de reparación, de justicia y de garantías de no repetición. El balance entre estas medidas dependerá del contexto específico y de las negociaciones llevadas a cabo entre las partes en conflicto y dentro de la sociedad más en general.

En Colombia, donde el conflicto ha sido largo, complejo, y ha involucrado a múltiples y cambiantes actores armados, sigue habiendo desconocimiento sobre la suerte de millones de víctimas, en particular víctimas de la desaparición forzada y del secuestro, y sobre los autores intelectuales de varios crímenes cometidos dentro del marco del conflicto armado. En este contexto, el clamor por la verdad entre las víctimas directas del conflicto es resonante. Así fue manifestado en los Foros sobre Víctimas realizados en el 2014 y en el cual participaron más de 3,000 víctimas de todos los actores armados.

En este contexto, una comisión de la verdad podría ser un componente crucial de la justicia transicional en Colombia, dirigido a satisfacer el derecho a la verdad, tanto de las víctimas como de la sociedad en su conjunto. La recuperación, el reconocimiento, y la preservación de la Memoria Histórica – deberes de todo Estado – también serían facilitados por una comisión de la verdad. En un país como Colombia donde ya ha habido múltiples esfuerzos de investigación y estudio sobre los hechos y dinámicas del conflicto armado, un mayor reconocimiento de la verdad sería un objetivo principal de una comisión de la verdad. Este reconocimiento ayudaría a acercar y a construir una narrativa común sobre el pasado que, a su vez, permitiría la construcción de una visión común del futuro.

Sin embargo, dentro de la arquitectura de la justicia transicional, la función de una comisión de la verdad va más allá del derecho a saber. Una comisión de la verdad bien diseñada puede avanzar de forma complementaria otras medidas al corazón de la justicia transicional.

Empezando con el derecho a la justicia, las comisiones de la verdad pueden resultar esenciales para la labor de las instituciones de justicia en el esclarecimiento de las responsabilidades penales de los artífices de violaciones a los Derechos Humanos. También pueden contribuir a la puesta en marcha de dispositivos institucionales para que el restablecimiento del Estado de derecho o el cese de los conflictos armados no traigan consigo la persistencia de cuadros de impunidad.

En relación con la reparación integral a las víctimas, las comisiones de la verdad se pueden convertir en prueba sumaria que además de certificar la condición de víctima, facilitan el trabajo de las entidades facultadas para su atención y materialización de las medidas de indemnización, satisfacción, rehabilitación, restitución y garantías de no repetición. Además de su valor como testimonios históricos y como acervos probatorios en términos judiciales, las comisiones de la verdad son esenciales para el ejercicio de derechos individuales y colectivos derivados de las políticas especiales de reparación a las víctimas. En otras palabras, la verdad y la memoria histórica que se deriva de una comisión de la verdad tienen un innegable valor reparador para las víctimas.

Finalmente, en relación con las garantías de no repetición, las comisiones de la verdad pueden constituir la fuente primaria con que se escribe la historia y con la que se toma conciencia de los horrores de la guerra y se sensibiliza a la sociedad sobre su pasado violento para evitar que se repita en el futuro.

Por lo anterior, en la presente publicación, *El derecho a la verdad como fundamento de la construcción de paz “Reflexiones sobre una Comisión de la Verdad para Colombia”*, busca alimentar y dinamizar debates sobre el diseño e implementación de una comisión de la verdad en Colombia que pueda responder a las particularidades del conflicto armado colombiano.

Para esto, en el primer capítulo, Priscilla Hayner hace un análisis, a la luz de la realidad colombiana, de la relación cautelosa, pero fundamental, que existe entre verdad y justicia. Es un capítulo central del libro *“Verdades Silenciadas: Justicia transicional y los retos de las Comisiones de la Verdad”*, donde se realiza un análisis comparado de numerosas Comisiones de la Verdad (Perú, El Salvador, Guatemala, Argentina, Sudáfrica, Haití entre otras) con importantes lecciones aprendidas para Colombia.

En el segundo capítulo, Alejandro Valencia presenta 25 preguntas claves para una Comisión de la Verdad en Colombia. El propósito de formular estos temas e interrogantes es ofrecer una mirada holística de qué aspectos deben ser tenidos en cuenta para una creación y puesta en funcionamiento adecuada y eficaz de una Comisión de Verdad. Los temas y preguntas no son exhaustivos, pero sí plantean los principales retos y desafíos de una Comisión de Verdad para Colombia. Sería ideal que muchos de ellos sean debatidos de manera amplia, no sólo en la mesa de negociaciones de paz, sino con sectores de la sociedad civil, incluyendo las víctimas de las violaciones de derechos humanos.

En el tercer capítulo, Carlos Beristain presenta un análisis de la experiencia comparada de comisiones de la verdad en diferentes países, analizando aspectos propios de creación y funcionamiento y destacando los efectos positivos que las mismas han tenido sobre el Estado de Derecho, la democracia y la reconciliación.

En el cuarto capítulo, el referido experto establece una propuesta de Comisión de la Verdad para Colombia, que empieza con un análisis sobre la verdad como parte de la construcción de la paz. En acápite siguientes, se refiere a la preparación del trabajo, el contexto político y la importancia de la participación de las víctimas en la construcción de la verdad. Continúa con aspectos tales como la configuración de la Comisión de la Verdad y selección de comisionados; el marco legal y competencias; definición de objetivos y énfasis en la investigación (período de investigación y período de funcionamiento, tipo de violaciones, patrones y contexto); enfoques de investigación y diseño de la misma; así como la importancia de la dinámica regional. La base local del trabajo de una Comisión de la Verdad es fundamental teniendo en cuenta que Colombia es un país de regiones, con dinámicas locales propias y que la dinámica regional de la violencia y la propia configuración de los actores sociales y políticos en las regiones marca de forma determinante las características del conflicto, la evolución en el tiempo y sus consecuencias o situación actual.

A continuación, se abordan los que podrían ser los objetivos de una Comisión de la Verdad para Colombia, a saber: ayudar a establecer la verdad sobre el pasado, promover que los perpetradores de las violaciones de derechos humanos asuman su responsabilidad, constituirse en una plataforma para las víctimas en cuanto que tiene un valor de reconocimiento, catalizar el debate público, recomendar reparaciones para las víctimas, recomendar las reformas legales e institucionales, promover la reintegración social y la reconciliación y ayudar a consolidar una transición democrática. Finalmente, la propuesta termina con una lectura sobre la importancia de hacer seguimiento a las recomendaciones.

La expectativa es que esta publicación contribuya a fomentar un debate amplio para que cualquier propuesta de comisión de la verdad pueda contar con una amplia legitimación y apropiación social. En Colombia ya existen importantes antecedentes de búsqueda de la verdad e iniciativas de memoria histórica. Estas experiencias deben nutrir cualquier futuro esfuerzo para responder al llamado de las víctimas al esclarecimiento y al reconocimiento de la verdad. Una comisión bien preparada y bien pensada puede ser un instrumento esencial en estos esfuerzos, consolidando el camino hacia una reconciliación y una construcción de paz sostenible y duradera.

Arnaud Peral

Director de País del PNUD



Capítulo I

La verdad y la justicia: una relación cautelosa pero fundamental

Priscilla Hayner

Introducción

La verdad y la justicia para Colombia

La relación entre la verdad y la justicia ha sido un aspecto clave en los procesos de justicia transicional. También en Colombia en la actualidad hay un debate entre el papel de una futura comisión de la verdad y la posibilidad de procesos judiciales sobre delitos serios en la historia reciente del país.

No es la primera vez que ha surgido esta cuestión en un contexto de negociaciones de paz. En casi todos los procesos de paz en el mundo, desde hace 25 años, el tema de justicia ha sido compleja, y la relación entre diferentes procedimientos, jurídicos o de otra índole que se suelen dar simultáneamente, es quizás la más difícil prever.

El siguiente capítulo es una parte del libro *Verdades Silenciadas: Justicia Transicional y los Retos de Comisiones de la Verdad*¹, que relata las diferentes experiencias sobre este tema en varios países. Describe lo que ha pasado durante y después de las comisiones de la verdad en Perú, El Salvador, Argentina, Sudáfrica, Haití, y otros países. En estas historias es evidente que cada país ha tenido una experiencia distinta respecto a la justicia, y sobre todo en relación al papel de la comisión de la verdad en recomendar o no procesos judiciales basados en su información. También demuestran la dificultad de lograr un nivel de justicia penal satisfactorio después de una guerra larga y difícil.

Frente a lo que tiende a pensarse, en ningún contexto ha sido posible predeterminar de antemano lo que vaya a pasar después en el tema de justicia u otras formas de rendición de cuentas, la verdad, y el respeto a los derechos de las víctimas. Los propios procesos son tan complejos, y los factores de influencia son tan diversos, que resulta muy difícil proyectar en detalle lo que vendrá. Pero, a pasar de eso, la planificación es bien importante para dar una estructura a un plan de justicia y verdad, ser claro sobre sus intenciones, y otorgar poderes apropiados a las instituciones o nuevos mecanismos que se creen.

En el momento actual en Colombia, el tema de justicia transicional está enfocando la atención pública y la de las partes en la negociación política que se está llevando a cabo. Colombia va a tener que determinar sus propias soluciones, dado que cada país representa una situación única. Las experiencias de otros países quizás puedan ser útiles en las discusiones que ya se están dando y en la implementación de un mecanismo como una comisión de la verdad en el futuro.

¹ P. Hayner (2014). *Verdades silenciadas: Justicia Transicional y los Retos de Comisiones de la Verdad*. Ed Bellaterra, Barcelona.



Fotografía: Fondo de Justicia Transicional - PNUD

Durante las negociaciones para poner fin a la guerra civil en Guatemala, las fuerzas armadas guatemaltecas respaldaron la idea de una búsqueda de la verdad oficial. Mario Enríquez, por entonces ministro de Defensa, dejó clara su postura en una reunión mantenida con defensores de los derechos humanos en 1994: «Apoyamos plenamente una comisión de la verdad. Como en Chile: verdad, pero no juicios».

Esta historia me la confió a finales de la década de 1990 José Miguel Vivanco, director de la División de las Américas de Human Rights Watch, para ilustrar el riesgo de que una comisión de la verdad se pueda utilizar para evitar que se juzgue a los violadores de los derechos humanos. De hecho, durante este periodo de la década de 1990, cuando las comisiones de la verdad parecían cobrar una repentina importancia, los defensores de los derechos humanos se mostraron bastante preocupados por la intención y el impacto de estos organismos, especialmente en contextos donde la justicia penal era improbable y la oposición política a la rendición de cuentas, elevada. Simplemente existía la sospecha de que era posible que las comisiones de la verdad dificultaran las posibilidades de impartir una justicia adecuada en los tribunales o incluso de que a veces se utilizaran intencionadamente para evitar una rendición de cuentas más seria.

Guatemala no fue el único ejemplo. En las conversaciones de paz mantenidas en Sierra Leona en 1999, en la República Democrática del Congo en 2002, en Liberia en 2003 y en muchos otros contextos, ha habido un vínculo explícito o implícito entre un acuerdo para la creación de una comisión de la verdad y un acuerdo o esperanza de que no se celebraran juicios. En 2009, Kenia seguía oponiéndose a que rindieran cuentas quienes instigaron la violencia poselectoral de principios de 2008. Los mensajes contradictorios de los dirigentes políticos de Kenia y la evidente incomodidad del gabinete ministerial pusieron de manifiesto que algunos dirigentes esperaban que la comisión de la verdad keniana pudiera sustituir a la justicia penal en los tribunales. (La recién creada comisión de la verdad ayudó a atajar esta especulación al declarar públicamente que no iba a desempeñar dicho papel.)

Así pues, es cierto que seguimos viendo que poderosos perpetradores de todo el mundo (e incluso algunos legisladores bien intencionados que buscan la «reconciliación») sugieren que una comisión de la verdad es una solución de compromiso útil ante la demanda de justicia

durante una transición política tensa. Sin embargo, aunque esta idea sigue enmarcando el debate político en algunos lugares (o la dinámica política tácita), las preocupaciones han disminuido considerablemente en el seno de la comunidad internacional de derechos humanos. Ello se debe a que los hechos sobre el terreno (el papel y el impacto reales de las comisiones de la verdad, independientemente de su intención inicial) han demostrado que estas comisiones no han tenido el efecto de perjudicar o debilitar la justicia penal. Al contrario, muchas comisiones de la verdad han hecho considerables esfuerzos para promover los procesos judiciales, incluso facilitando a los fiscales los nombres de los sospechosos y pruebas claras con las que preparar un caso. Sin embargo, incluso más allá de la posibilidad de facilitar información para los juicios, muchos defensores de los derechos humanos consideran ahora que las comisiones de la verdad en general son un paso positivo hacia la rendición de cuentas. El temor a una «disyuntiva» entre verdad y justicia prácticamente se ha desvanecido entre quienes defienden la justicia penal.

«Esta falsa dualidad se ha vuelto obsoleta», señalaba en 2009 Wilder Tayler, un destacado experto jurídico de la comunidad internacional de derechos humanos. «Hemos recorrido un largo camino —afirmaba, recordando el “acalorado debate” sobre estos temas diez años antes—. Cuando oigo hablar de una nueva comisión de la verdad ahora, lo primero que pienso es que es algo bueno en principio e inmediatamente después pienso en las normas que deben guiar a la comisión. Sin embargo, no pienso en cómo podría afectar negativamente a la justicia. Ya no se trata de un debate interno en el seno de la comunidad de derechos humanos, de una preocupación por una “disyuntiva” entre verdad y justicia.»²

José Miguel Vivanco, que había expresado diez años antes su preocupación porque el ministro de Defensa guatemalteco intercambiara justicia por verdad, afirma que su opinión ha cambiado considerablemente a este respecto. Aunque sigue dando prioridad a la justicia penal, sugiere que cuando no es posible entablar procesos judiciales debido a las restricciones políticas, «una de las opciones más inteligentes, desde el punto de vista estratégico, puede ser poner en marcha una comisión de la verdad. Normalmente, esto va a crear las condiciones para la rendición de cuentas». En su opinión, esto ocurre porque, de forma natural, se abre la posibilidad de formular nuevas preguntas sobre el tema. Cuando un organismo creíble expone los hechos de lo sucedido,

la siguiente pregunta, en la mente de cualquier persona normal, es: ¿qué hacemos? No es «se ha acabado», sino más bien: «¿Estamos haciendo lo suficiente? ¿Dónde están esas personas que han desaparecido? ¿Están vivas? ¿Hay alguna posibilidad de que se haga justicia? ¿Siguen trabajando los criminales en la policía y el ejército?».

Y señala que, posiblemente, se pueden conseguir recursos adicionales para que un juez se centre en estos casos, como ha ocurrido en Chile.³

También se acepta ahora entre los responsables de formular políticas bien informados, como en el seno de Naciones Unidas o entre muchos miembros de la comunidad de mediación por la paz, que la búsqueda de la verdad no judicial no puede considerarse legítimamente una «alternativa» que sustituya a la justicia penal, en especial en el caso de aquellos perpetradores a los que se considera más responsables de crímenes a gran escala. De hecho, normalmente el enjuiciamiento de delitos graves es una obligación del Estado, fundamentada tanto en el derecho nacional como internacional. Muchos documentos y muchas declaraciones políticas de la ONU se hacen eco del carácter complementario de los enfoques judiciales y no judiciales. En resumen, ahora se acepta esta idea.

2 Wilder Tayler, secretario general interino, Comisión Internacional de Juristas, entrevista, 23 de noviembre de 2009, Ginebra.

3 José Miguel Vivanco, director ejecutivo, Human Rights Watch Americas, entrevista, diciembre de 2009.



Fotografía: Fondo de Justicia Transicional - PNUD

Sin embargo, no cabe duda de que la «obligación» de juzgar no equivale necesariamente a que se inicien procesos judiciales o a que, si se producen, sean satisfactorios y estén libres de influencias políticas. No es habitual que se celebren juicios justos y adecuados en los países que han dejado atrás un periodo de atrocidades. Las razones de la falta de enjuiciamientos son muchas, se han explicado a menudo y son muy comunes en la mayoría de los países que se abordan en este libro. En dichos contextos, una comisión de la verdad puede ser un primer paso estimulante, y aparentemente bastante valiente, hacia la rendición de cuentas. Entretanto, la relación entre las comisiones de la verdad y el sector de la justicia pueden ser complejas. No se trata solo de que los juicios puedan basarse en parte en información de una comisión de la verdad, sino también en que las comisiones de la verdad a veces tienen acceso a expedientes en curso de los fiscales y, además, las comisiones suelen investigar y llegar a conclusiones firmes sobre los fallos del sistema judicial durante los años de la represión. Por último, aunque el acuerdo de amnistía a cambio de verdad de Sudáfrica no se ha utilizado en otros lugares, ha habido coqueteos con otros tipos de inmunidad, mencionados en el mandato o en las recomendaciones de algunas comisiones, que exigen un examen minucioso.

A varias comisiones de la verdad (por ejemplo, la de Marruecos, la segunda comisión chilena y la de las Islas Salomón) se les ha prohibido expresamente nombrar a los perpetradores o desempeñar algún papel que pueda dar lugar a procesos judiciales. Sin embargo, incluso cuando esta prohibición es explícita (como en el caso del mandato guatemalteco, que señala que la comisión no tendrá ningún «propósito o efecto judicial»), la información obtenida por una comisión de la verdad puede ser muy útil en procesos judiciales posteriores o sus procedimientos pueden dar pie, indirectamente, a que se celebren juicios. Por ejemplo, quienes presionaron a favor de juicios internacionales para los crímenes cometidos en Guatemala remitieron el informe de la comisión de la verdad guatemalteca para apoyar su caso y, en Chile, las víctimas no tardaron en darse cuenta de que podían interponer demandas por su cuenta en los tribunales, aunque la comisión no pudiera.

Por consiguiente, aún hay mucho que analizar sobre cuál es y debe ser la relación entre estos dos procesos paralelos y a veces superpuestos para investigar crímenes a gran escala.

Una prioridad para las comisiones de la verdad

La mayoría de las comisiones de la verdad han recomendado o incluso han instado encarecidamente en sus informes finales a que se celebren juicios y muchas han facilitado nombres y pruebas para respaldar las acciones judiciales. Por ejemplo, el mandato de una comisión puede mencionar explícitamente este objetivo, insistiendo en la necesidad de «combatir la impunidad». En algunos casos, el gobierno o las autoridades judiciales han aceptado estas recomendaciones a regañadientes, las han obviado o han respondido con lentitud.

Sin embargo, en otros casos, la información de una comisión de la verdad ha contribuido de forma directa y satisfactoria a que se entablaran procesos judiciales que, en algunos casos excepcionales, han conducido a la condena y el encarcelamiento de importantes comandantes o dirigentes políticos. Solo una de las 40 comisiones que se documentan en este libro ha manifestado su apoyo a una amnistía amplia para los perpetradores de abusos graves.⁴ Incluso la comisión sudafricana, famosa por sus poderes para conceder amnistías, instó en su informe a que se entablaran acciones judiciales, cuando hubiera pruebas de un delito grave, en aquellos casos en que el acusado no hubiera solicitado la amnistía o se le hubiera denegado.

El que se celebren juicios como resultado del trabajo de una comisión es algo que normalmente deciden muchos factores que escapan al control de la misma: la fortaleza y la independencia de la judicatura; la voluntad política para enfrentarse a perpetradores poderosos; la fortaleza de organismos independientes que presionen para que se rindan cuentas o se impida o anule una amnistía; y la habilidad, la experiencia y los recursos de un fiscal para hacer avanzar grandes casos. Aunque no cabe duda de que los resultados son desiguales, no existe ninguna razón intrínseca por la que una comisión no pueda fortalecer directamente la justicia penal. A continuación se describen solo algunas de las muchas tentativas de las comisiones de la verdad en este ámbito, así como las grandes dificultades con que se han encontrado.

Argentina, Perú y Chad: pruebas para los procesos judiciales

La Comisión Nacional sobre la Desaparición de las Personas de Argentina desempeñó un papel decisivo en los juicios contra miembros de la antigua junta militar a mediados de la década de 1980 y sirvió como modelo de la relación positiva que puede existir entre las comisiones de la verdad y los procesos judiciales posteriores. Sin embargo, la comisión no adoptó este papel desde el principio. Tras un debate interno sobre cuál era la relación adecuada con la justicia penal, la comisión finalmente anunció que pretendía identificar a los presuntos perpetradores y trasladar esta información a la fiscalía «para que estos individuos puedan explicar los hechos ante el tribunal. Así pues, la construcción de la verdad adquirió un propósito completamente legal».⁵ La comisión le pidió al presidente que prohibiera que los oficiales sospechosos abandonaran el país, a lo que accedió.⁶ Después, entregó los expedientes directamente a los fiscales, incluso mientras la comisión estaba en curso, lo que les permitió preparar rápidamente casos contra nueve de los principales cargos del régimen militar y tener acceso a un gran número de testigos fundamentales.

4 La comisión de la verdad de Sierra Leona opinaba, y lo declaraba en su informe, que la amnistía otorgada en el acuerdo de paz de Lomé era necesaria para conseguir la paz (y creía que la creación del Tribunal Especial para Sierra Leona constituía un incumplimiento de dicho acuerdo). Sin embargo, se seguía considerando que la amnistía estaba en vigor en el ámbito nacional y la opinión de la comisión no afectó ni a las inmunidades ni a los procesos judiciales nacionales o internacionales. Véase *Testigo de la verdad: informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona*, vol. 3B, pp. 364-369.

5 Emilio Crenzel, «Argentina's National Commission on the Disappearance of Persons: Contributions to Transitional Justice», *International Journal of Transitional Justice* 2 (2008), pp. 173-191, en p. 181.

6 *Ibid.* Esto fue en relación con unos cuarenta oficiales del ejército.

Según Luis Moreno Ocampo, por entonces fiscal adjunto en Argentina, el momento y la naturaleza de estos juicios habrían sido «imposibles» sin la información facilitada por la comisión, conocida como CONADEP. «Quizá habría sido posible celebrar un juicio sin los archivos de la CONADEP, pero nunca lo habríamos podido preparar ni reunir tantos casos sólidos en un plazo de tiempo tan breve», me dijo.⁷ En solo cinco meses, la fiscalía revisó los casi 9.000 expedientes de la comisión para elegir a más de 800 testigos y presentarlos ante el tribunal en relación con unos 700 casos individuales. El juicio empezó solo dieciocho meses después de que la junta militar hubiera abandonado el poder, cuando el impulso para exigir la rendición de cuentas y el interés de la población seguía siendo grande. El proceso cautivó a la nación; como la comisión había tomado las declaraciones en privado, este juicio y los siguientes fueron la única oportunidad que tuvo la población de escuchar los testimonios directos de las víctimas.

Al final, cinco de los nueve acusados fueron condenados por homicidio, tortura y otros actos de violencia, con penas que oscilaban entre los cuatro años y medio y la cadena perpetua. Aunque al principio los argentinos se sintieron molestos por la levedad de las sentencias y las absoluciones, la comunidad internacional aplaudió uno de los primeros juicios nacionales celebrado contra exgobernantes en una democracia recién recuperada. Se planearon muchos otros juicios, también basados en los archivos de la CONADEP, pero pronto fueron suspendidos. Ante las presiones del ejército, se aprobaron leyes restrictivas que limitaron los procesos judiciales por abusos cometidos durante la «guerra sucia».⁸ Cuando el presidente Carlos Menem asumió el cargo en 1989, no tardó en indultar a los pocos que habían sido condenados.

Sin embargo, la demanda de justicia continuó. Una combinación de presiones constantes, nuevos gobiernos, un ejército debilitado y un cambio de contexto político dio lugar a que las leyes de amnistía fueran totalmente revocadas solo quince años más tarde. Se iniciaron los procesos en serio y, en 2009, había varios centenares de juicios en marcha, con más de 1.400 sospechosos identificados en relación con crímenes que tuvieron lugar durante la guerra sucia. Una vez más, los fiscales utilizaron los archivos de la CONADEP como fuente principal de información.⁹

Si aún quedaba alguna duda del papel decisivo que una comisión de la verdad puede desempeñar a la hora de intentar instar a los fiscales nacionales a actuar, la comisión peruana la disipó. La comisión de Perú fue la primera en crear una unidad casi independiente dentro de la comisión dedicada específicamente a preparar casos para su enjuiciamiento. Este Equipo Especial de Investigaciones se creó después de las primeras audiencias públicas, en las que los miembros de la comisión oyeron a las víctimas exigir reiteradamente que se juzgara a los perpetradores. Sin embargo, pese al duro trabajo de este equipo, la comisión se encontró con la oposición de la fiscalía, y sus intenciones de seguir adelante con los procesos judiciales se vieron frustradas.

La comisión firmó un convenio oficial con la fiscalía al inicio de su labor, cuyo objetivo era ayudar a coordinar las exhumaciones conjuntas, el intercambio de información y la protección de los

7 Luis Moreno-Ocampo, entrevista, 11 de diciembre de 1996, Buenos Aires. Moreno Ocampo sería nombrado posteriormente fiscal general de la Corte Penal Internacional.

8 La primera, la ley de «Punto Final», establecía una fecha límite para entablar juicios por hechos ocurridos durante el régimen militar; posteriormente, la ley de «Debida Obediencia» impidió que se juzgara a quienes afirmaban haber actuado cumpliendo órdenes de superiores. Véase *Truth and Partial Justice in Argentina: An Update* (Nueva York, Human Rights Watch, 1991), pp. 47-52.

9 En Argentina, al inicio de una nueva investigación, el juez solicitaba rutinariamente cualquier información relevante al Archivo Nacional de la Memoria, donde se encuentran los archivos de la CONADEP. El juez puede admitir las conclusiones de la CONADEP con estatus probatorio, estipulando hechos sobre sucesos, fechas, nombres, etc. Sin embargo, los testimonios de estos archivos no gozan de la misma fuerza que las declaraciones tomadas directamente por el juez de instrucción. Más bien, habría que encontrar a la persona que tomó la declaración y repetir el testimonio, lo que obviamente, no siempre es posible. Una organización de derechos humanos argentina, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), ha estado trabajando para cambiar el estatus legal de los testimonios de la CONADEP. Información facilitada por CELS y Cath Collins, febrero de 2010.

testigos.¹⁰ Por desgracia, el acuerdo resultó ser demasiado genérico como para abordar muchos de los problemas que surgieron, según Eduardo González, un alto miembro del personal¹¹. Por ejemplo, las exhumaciones conjuntas se vieron «entorpecidas por el enfrentamiento y la hostilidad» entre el personal de la comisión y el de la fiscalía¹². Aunque el convenio abordaba el intercambio de información, «prestaba poca atención a la cuestión de cuándo compartir información o a los criterios para compartirla, sobre todo en las investigaciones consideradas confidenciales», escribe González¹³. Esto se puso a prueba cuando la fiscalía pidió acceso a unos expedientes mientras aún estaba en marcha una investigación y la comisión se opuso. Finalmente se decidió en un tribunal, en el que un juez falló que la comisión tenía la consideración de un organismo adscrito al poder ejecutivo y, por tanto, mantenía privilegios de confidencialidad y podía esperar hasta que hubiera concluido su trabajo para compartir la información¹⁴. González señalaba:

Esta capacidad de compartir información obviamente plantea la cuestión de qué hacer con respecto a aquellas indagaciones que se llevan a cabo confidencialmente, que es lo que ocurre con la inmensa mayoría de las investigaciones de la comisión. Sin embargo, dado que las leyes de amnistía peruanas son nulas, la comisión debe evitar interpretar la confidencialidad de una manera que equivalga a ocultar información a la Fiscalía.¹⁵

Por consiguiente, desde que la comisión terminó, la fiscalía ha tenido un acceso prácticamente ilimitado a los archivos de la comisión.¹⁶

En sus declaraciones públicas y en su informe, la comisión dejaba claro que la justicia penal era un requisito previo para la reconciliación. La comisión envió los cuatro primeros casos al fiscal mientras la comisión aún estaba en marcha, instando públicamente a entablar acciones judiciales y confiando en que el respaldo de la opinión pública incrementara las posibilidades de que los fiscales actuaran. En su informe final, la comisión recomendaba que se juzgaran otros 43 casos en relación con más de 60 perpetradores, y aportaba expedientes detallados con la intención de justificar su enjuiciamiento.

Sin embargo, la fiscalía no mostró el menor entusiasmo por estos casos y puso en duda las pruebas, cuestionó la validez de los testimonios y otras informaciones de la comisión, y en general mostró una «formidable falta de voluntad» de actuar.¹⁷ «Esta renuencia no hizo sino aumentar con el tiempo y se convirtió en hostilidad después de que [la comisión] presentara su informe final», comentaba un alto miembro del personal.¹⁸

En 2005, un año después de que concluyera la comisión de la verdad, Perú creó una nueva Sala Penal Nacional para que se ocupara de los casos de derechos humanos, como recomendaba

10 «Convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio Público y la Comisión de la Verdad y Reconciliación», 15 de agosto de 2002.

11 Eduardo González Cueva, «The Peruvian Truth and Reconciliation Commission and the Challenge of Impunity», en eds. Naomi Roht-Arriaza y Javier Mariezcurrena, *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice* (Cambridge, Cambridge University Press, 2006), p. 85.

12 *Ibid.*, p. 84.

13 *Ibid.*, p. 83.

14 *Ibid.*, p. 84.

15 Eduardo González Cueva, «The Contribution of the Peruvian Truth and Reconciliation Commission to Prosecutions», *Criminal Law Forum* 15 (2004), pp. 55-66, en p. 60.

16 Eduardo González Cueva, entrevista telefónica, 16 de noviembre de 2009, y correspondencia con Javier Ciurlizza, febrero de 2010.

17 González Cueva, «The Peruvian Truth and Reconciliation Commission», p. 91.

18 Javier Ciurlizza y Eduardo González, «Truth and Justice from the Perspective of the Truth and Reconciliation Commission», en *The Legacy of Truth: Criminal Justice in the Peruvian Transition*, eds. Lisa Magarrell y Leonardo Filippini (Nueva York, International Center for Transitional Justice, 2006), p. 52.

la comisión. A lo largo de los años siguientes se juzgó a decenas de perpetradores acusados, pero con resultados limitados: se ha absuelto a 52 y se ha condenado a 12.¹⁹ En 2008-2009, la proporción de condenas empeoró: solo dos condenas de 31 veredictos, y una de ellas fue anulada tras apelar al Tribunal Supremo. El razonamiento empleado en las decisiones judiciales fue muy preocupante. La sala no ha estado dispuesta a aceptar que las violaciones de los derechos humanos constituyen «crímenes contra la humanidad», lo que sugeriría un patrón sistemático de violaciones; en cambio, las trata como incidentes aislados. En algunos casos, la sala puso en duda si realmente se había cometido un crimen, insistiendo en que una desaparición, por ejemplo, debe estar corroborada por un registro escrito por el ejército en el momento en que se produjo, un argumento que los observadores de los derechos consideraron absurdo. La sala tampoco aceptó nunca la idea de la responsabilidad de mando, «consolidando una jurisprudencia peligrosa» que desvincula a los comandantes del ejército de los crímenes perpetrados en las zonas bajo su control, según un análisis de expertos legales peruanos. Estos analistas señalaron que, básicamente, las decisiones «no solo absolvían al acusado, sino que cuestionaban y negaban la veracidad de las conclusiones de la comisión de la verdad».²⁰

En Chad, el informe de la comisión de la verdad respaldaba directamente iniciativas de justicia penal de una manera no prevista inicialmente. El informe de la comisión de la verdad de 1992 recomendaba que a los perpetradores acusados se les apartara de sus cargos en el gobierno y fueran juzgados, pero apenas obtuvo respuesta del gobierno (que había incorporado al nuevo gobierno a muchos responsables de graves abusos del antiguo régimen). Sin embargo, ocho años más tarde, el informe de la comisión fue remitido como una «prueba principal» en los cargos que se presentaron contra el expresidente en el ámbito internacional.²¹ Este caso, que llevaron ante los tribunales de Senegal y Bélgica grupos de víctimas chadianas y Human Rights Watch, fue preparado discretamente utilizando el informe de la comisión de la verdad como base y para orientar a los testigos. En ese momento, no había prácticamente nada más que documentara estos abusos. Reed Brody, de Human Rights Watch, recordaba que el informe de la comisión fue especialmente importante para que su propia organización comprendiera lo ocurrido cuando consideraron por primera vez entablar un proceso judicial. «Nos dio la confianza de que lo que nos habían contado las víctimas encajaba en un patrón, en un sistema», afirmaba.²² El informe también aportaba testimonios relevantes de personas de dentro del régimen, una información decisiva que los defensores de los derechos humanos no podían conseguir directamente.

Uganda y Haití: iniciativas frustradas

Otras comisiones de la verdad han trasladado su información a la fiscalía y han recomendado emprender acciones judiciales, pero con menos éxito. En Uganda, la comisión de la verdad, que funcionó desde 1986 hasta 1995, remitió muchos casos a la unidad de investigación policial cuando parecía haber pruebas suficientes para justificar un procesamiento. Tras la investigación, la policía tenía que enviar cada caso al fiscal general del Estado. Sin embargo, pocos de estos casos llegaron a los tribunales.

19 Hasta octubre de 2009, se había juzgado a 64 acusados en relación con 15 casos, la mayoría de desapariciones forzadas. Véase Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Perú), «Los retrocesos del proceso de judicialización de graves violaciones a los derechos humanos: las sentencias de la Sala Penal Nacional», octubre de 2009.

20 *Ibid.* Este documento constituye un excelente análisis de la Sala Penal Nacional hasta octubre de 2009. Traducción de la autora.

21 Reed Brody, entrevista, 18 de noviembre, 2009, Ginebra. Para una descripción detallada de estos esfuerzos, véase Reed Brody, «The Prosecution of Hissène Habré: International Accountability, National Impunity», en ed. Naomi Roht-Arriaza y Javier Mariezcurrena, *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice* (Cambridge, Cambridge University Press, 2006), pp. 278-300.

22 Reed Brody, entrevista, 2009.

Según el presidente de la comisión ugandesa, el juez del Tribunal Supremo Arthur Oder, la comisión remitió unos 200 casos para su posterior investigación; el fiscal acabó procesando unos 50 casos y consiguió condenas en unos 12, la mayoría por delitos menores, como intento de secuestro o conspiración. El informe de la comisión recomendaba juzgar a todos los implicados en abusos, pero los miembros de la comisión reconocían que no era realista. El juez Oder afirmaba:

Puede que haya 50.000 personas responsables de estos crímenes. Se puede identificar quizás a 10.000. En los documentos de la comisión se señala a entre 2.000 y 3.000. Pero, a lo sumo, nos podríamos ocupar de entre 1.000 y 2.000.²³

No obstante, era evidente que 1.000 o 2.000 era una cifra muy superior a la de casos que llegarían a los tribunales. Esto reflejaba una serie de problemas de infraestructura, políticos y psicológicos, y es un ejemplo del tipo de retos a los que se enfrentan a menudo los países que tienen que lidiar con un sistema de justicia que funciona mal.

Le pregunté al exfiscal general de Uganda, Alfred Nasaba, por qué habían llegado a los tribunales tan pocos casos de la comisión. Me dijo que la policía solo le había remitido uno de cada tres casos de la comisión en los cinco años que fue fiscal general, entre 1991 y 1995. Y la fiscalía no pudo encontrar testigos dispuestos a declarar en ninguno de ellos. «Los testigos o los demandantes se reconcilian y después no quieren ir a probar la acusación», me explicó. En otros casos, los testigos habían muerto o desaparecido, o simplemente no querían cooperar por razones que no explicaban.²⁴

George Kanyeihamba, el asesor del presidente en materia de derechos humanos y exfiscal general de Uganda, me dio las mismas razones. «No es una cuestión de capacidad. Es una cuestión de pruebas. Es difícil probar estas acusaciones en los tribunales. Los testigos se sienten intimidados y están demasiado asustados para declarar.»²⁵ En Uganda hay un temor generalizado a la venganza si se declara contra alguien en los tribunales. Incluso la comisión descubrió que, en ocasiones, los testigos regresaban después de una audiencia para retirar su testimonio y a veces negaban rotundamente lo que habían dicho, pese a estar grabado en video o audio. Era evidente que los habían presionado para que se retractaran de su historia, sobre todo cuando había nombrado a perpetradores. Sin duda, los testigos vacilaban aún más cuando se trataba de acudir al tribunal para ayudar a enviar a alguien a la cárcel.

En un país conocido en todo el mundo por la brutalidad de los regímenes de Idi Amin y Milton Obote, sorprende que los procesos judiciales se pudieran tambalear por falta de pruebas. El ministro de Justicia, Bart Katureebe, me contó una historia para explicar por qué podía ocurrir esto. Cuando era un joven abogado en la década de 1970, durante el régimen de Idi Amin, empezó a trabajar de subalterno en el Ministerio de Justicia. Un día, él y sus colegas vieron desde la ventana del cuarto piso cómo unos soldados metían a un hombre en el maletero del coche para llevárselo, seguramente para torturarlo brutalmente y probablemente para matarlo. Decía:

Pero si me hubieran llevado a los tribunales como testigo, no habría podido decir quiénes eran los soldados. No podía reconocerlos desde donde estábamos. Y todos los que estaban en la zona se fueron corriendo. Si la gente ve algo así, corre en la dirección contraria. Así que no hay testigos oculares que puedan decir exactamente quién lo hizo.²⁶

23 Arthur Oder, entrevista, 10 de octubre de 1996, Kampala.

24 Alfred Nasaba, entrevista, 14 de octubre de 1996, Kampala.

25 George Kanyeihamba, entrevista, 11 de octubre de 1996, Kampala.

26 Bart Katureebe, entrevista, 13 de octubre de 1996, Kampala.

El ministro de Justicia Katureebe proseguía diciendo que los más culpables, y a menudo los que ocupan una posición elevada en la jerarquía, suelen ser los más difíciles de llevar ante la justicia. «Si se trajera ahora a Idi Amin de vuelta a Uganda, probablemente no se le podría condenar de acuerdo con nuestras leyes. No estuvo implicado personalmente en la mayoría de los actos. Se necesita una acusación concreta y pruebas que no hayan sido destruidas para probar la acusación». Y preguntaba: ¿Se puede prescindir de las reglas probatorias normales y estrictas para condenar a antiguos déspotas? En Uganda decidieron que, en aras de un Estado de derecho justo, no se podía. «Las pruebas presentadas ante la comisión son tan creíbles, que uno espera que los condenen. Pero cuando comparecen ante un tribunal, con unas reglas probatorias diferentes, los absuelven del delito concreto. Esto disuade a otros de presentar demandas», proseguía Katureebe. El exvicepresidente de Idi Amin y ministro de Defensa vivía libremente en Uganda después de haber sido absuelto en un juicio. «Nuestra política en Uganda es: si tienes una causa contra alguien, acúsale. Si no tienes una causa, entonces puede vivir como un ciudadano normal. Esta política ha dado resultado.»

El argumento del ministro de Justicia Katureebe de que solo se puede llevar ante los tribunales a los dirigentes si han estado directamente involucrados en delitos concretos no es del todo correcto. De hecho, según la teoría de la «responsabilidad de mando», muy aceptada en el derecho internacional, se puede responsabilizar a un superior civil o militar no solo de sus órdenes ilícitas, sino también de los actos de sus subordinados si 1) sabía o tenía razones para saber que el subordinado había cometido o estaba a punto de cometer esos actos; y 2) no tomó las medidas necesarias y razonables para impedir esos actos ni castigar al subordinado. (El satisfactorio enjuiciamiento de la junta argentina, por ejemplo, se basó en este principio).²⁷

No obstante, para que haya procesos judiciales también es necesario que exista voluntad política. Los miembros de la comisión ugandesa cuentan historias de casos muy claros en los que la documentación por escrito debería haber bastado por sí sola para condenar al acusado, pero en los que solo se le detenía brevemente, se le dejaba en libertad bajo fianza y el caso nunca se investigaba en serio. Como muy bien saben los miembros de la comisión, en Uganda hay muchos asesinos conocidos que se pasean libremente. «Me encontré con uno de ellos en el banco —me dijo el presidente de la comisión, el juez Oder—. Un alto funcionario de la comunidad musulmana de aquí. Había pruebas claras contra él, pero está en libertad.»²⁸

Y hay otros retos. La unidad de investigación policial de Uganda padece una deplorable falta de personal, de recursos y de capacitación que se debe, en parte, a las purgas a gran escala en la policía en la década de 1970, durante el régimen de Idi Amin. Haya o no pruebas, cuando hay pocos testigos dispuestos a enviar a la cárcel a un vecino, los investigadores están sobrecargados de trabajo y poco capacitados, y apenas hay interés oficial en que se celebren más juicios por actos cometidos en un régimen anterior, cada vez hay menos posibilidades de que se imparta justicia en relación con los hechos anteriores a 1986. Otros factores pronto eclipsarían los esfuerzos de la comisión de la verdad.

En Haití, también se pretendía utilizar la información de la comisión de la verdad para procesar a los acusados. El mandato de la comisión ordenaba que se enviara la información al Ministerio de Justicia. Cuando la comisión estaba terminando su trabajo, el ministro de Justicia René Magloire

27 Para una descripción más exhaustiva del principio de responsabilidad de mando, véase Steven R. Ratner, Jason S. Abrams y James L. Bischoff, *Accountability for Human Rights Atrocities: Beyond the Nuremberg Legacy*, 3a. ed. (Oxford, Oxford University Press, 2009), pp. 146-148. Para un resumen sobre los 67 ex jefes de Estado que han sido llevados a juicio desde 1990, véase Ellen L. Lutz y Caitlin Reiger, eds., *Prosecuting Heads of State* (Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2009).

28 Arthur Oder, entrevista.



Fotografía: Fondo de Justicia Transicional - PNUD

(un exmiembro de la comisión que había dimitido para ser ministro de Justicia) me dijo que su oficina se estaba preparando para recibir los expedientes.²⁹ Sin embargo, apenas hubo progresos en los años siguientes. Los abogados internacionales que trabajaban en algunos de estos casos describieron el profundo miedo a las represalias que tenían los testigos, los abogados, los jueces e incluso la policía, sobre todo porque en el país aún seguían activos grupos armados que estaban vinculados con los abusos del pasado.

Sudáfrica: conceder amnistías y recomendar procesos judiciales

Sudáfrica es el único país en el que se ha facultado a una comisión de la verdad para conceder amnistías por delitos graves como el homicidio y la violación. Sin embargo, esta amnistía solo se concedía a título individual a quienes contaban todo lo que sabían sobre sus crímenes en el pasado y podían demostrar que tenían una motivación política. Aunque en las audiencias de amnistía se reveló bastante información nueva, en general fue un proceso cuestionado en el que hubo pocos solicitantes de amnistía de alto rango y en el que la comisión acabó recomendando el procesamiento de muchos perpetradores acusados.

Cuando el primer gobierno posterior al apartheid accedió al poder en 1994, se rigió por una Constitución provisional que establecía que «se concederá una amnistía por actos, omisiones y delitos asociados con objetivos políticos». Sin embargo, no se especificaba cómo se iba a poner en práctica. El nuevo ministro de Justicia, Dullah Omar, dedicó sus primeros meses en el cargo a lidiar con el problema de cómo aplicarla o, como dijo, «cómo abordar el requisito de la amnistía de manera que sea aceptable moralmente para la población». La amnistía no tardó en vincularse a la propuesta, que se desarrollaba con rapidez, de crear una comisión de la verdad nacional: la amnistía solo se concedería a cambio de la verdad. La concesión de la amnistía sería la zanahoria para conseguir que los perpetradores cooperaran en el proceso y la amenaza de procesamiento sería el palo.³⁰

²⁹ René Magloire, entrevista, 6 de diciembre de 1995, Puerto Príncipe, Haití.

³⁰ Dullah Omar, entrevista, 27 de agosto de 1996, Ciudad del Cabo.

Las audiencias de amnistía tenían por objeto que los solicitantes facilitaran información sobre cómo se planearon exactamente las operaciones, por qué se eligieron determinados objetivos, qué tipos de torturas sufrieron las víctimas antes de ser asesinadas y quién en la línea de mando, y con qué rango, daba las órdenes o tenía conocimiento de los actos. Sin embargo, a muchos observadores les preocupaba que, en realidad, no se estuviera contando toda la verdad. Cuando se concedía, la amnistía eximía a los individuos de ser juzgados por los actos expuestos en la solicitud y excluía los juicios civiles por daños y perjuicios. También eximía al Estado de cualquier responsabilidad que se pudiera derivar de dichos actos.

Mientras la comisión aún estaba en curso, se celebraron varios juicios clave. Poco después de las elecciones de 1994, se crearon dos equipos especiales de investigación para que se hicieran cargo de casos relevantes de violencia política. Cuando los perpetradores que podían ser procesados empezaron a notar la presión de las investigaciones y oyeron a sus antiguos colegas mencionar sus nombres en las audiencias de amnistía, no tardaron en presentar solicitudes. La relación entre la comisión de la verdad y las oficinas de los fiscales generales fue en ocasiones tensa. Las investigaciones criminales y los posibles arrestos de la fiscalía se interrumpieron cuando los acusados solicitaron la amnistía a la comisión de la verdad. En opinión de un investigador, su equipo sirvió para «meter a todas las ovejas en el corral de la comisión de la verdad. [...] Sin nosotros, muchos no habrían salido. Los “grandes avances” de la comisión se produjeron porque empezamos a perseguir a estas personas».³¹

El flujo de información iba de la fiscalía a la comisión de la verdad. La política oficial de las oficinas de los fiscales generales era permitir que el personal de la comisión examinara los expedientes y tomara notas de sus documentos, pero la comisión se dio cuenta de que a veces se postergaba ese acceso o se retenían documentos importantes. La comisión estaba facultada para solicitar mediante una citación los expedientes, pero decidió no hacerlo por falta de tiempo y para evitar tensar aún más la relación. Entretanto, el personal de la fiscalía asistió a algunas de las audiencias de amnistía de la comisión, aunque normalmente no les interesaba recibir los expedientes de la comisión por miedo a que la posesión de dicha información pudiera poner en peligro futuros procesos.³² El analista Jeremy Sarkin llega a la conclusión de que

pese a algunos ejemplos de colaboración, por lo general, la relación entre la CVR y el sistema de justicia penal fue limitada, con consecuencias negativas para ambas partes. Si hubiera habido una relación de cooperación en la que hubieran apoyado mutuamente sus misiones, habría sido mucho más beneficioso para los objetivos globales.³³

Más de 7.000 individuos solicitaron la amnistía, aunque muchas peticiones provenían de personas que ya estaban en la cárcel y 4.500 fueron denegadas por no existir motivación política. En su informe final, la comisión señalaba con decepción que la mayoría de los solicitantes «habían apretado el gatillo» y que «uno de los aspectos más vergonzosos» del proceso fue que los dirigentes políticos no «apoyaron a los que cometieron las violaciones a instancias suyas y en su nombre», respaldando sus solicitudes de amnistía y admitiendo las políticas estatales que

31 Entrevista, 7 de noviembre de 1997, Sudáfrica.

32 El exmiembro de la comisión sudafricana Dumisa Ntsebeza recuerda que un fiscal general insistía en que «no podía recibir ninguna declaración de [la CVR] relacionada con lo que estaba investigando» porque comprometería futuros juicios. Dumisa Ntsebeza, «The Role of the Investigative Unit in the South African Truth and Reconciliation Process: Success and Failures: A Critical Assessment», artículo sin publicar para el curso de Derecho Transicional de la Universidad del Cabo Occidental, mencionado en Jeremy Sarkin, *Carrots and Sticks: The TRC and the South African Amnesty Process* (Amberes, Intersentia, 2004), p. 128.

33 Sarkin, *Carrots and Sticks*, p. 131.

sancionaron los abusos.³⁴ La comisión también llegó a la conclusión de que los perpetradores solicitaban la amnistía solo cuando veían que era en su propio beneficio.³⁵

No obstante, muchos perpetradores no la solicitaron. Por ejemplo, no se recibió ni una sola solicitud de miembros del antiguo servicio de inteligencia nacional, algo que la comisión destaca en el informe.³⁶ En todo el informe, y sobre todo en el capítulo de «Conclusiones», la comisión nombra a muchos individuos concretos a los que encuentra «responsables» de abusos concretos. Recomienda que «si no se ha solicitado la amnistía o ha sido denegada, se debe considerar el enjuiciamiento cuando existan pruebas de que un individuo ha cometido una grave violación de los derechos humanos». Y afirmaba que la comisión estaba entregando toda la información relevante a las autoridades.³⁷ Instaba en especial a que el «fiscal general preste una atención rigurosa al enjuiciamiento de miembros de la policía sudafricana que se determine que han agredido, torturado y/o asesinado a personas a su cargo».³⁸

La comisión indicó que iba a entregar una lista de presuntos perpetradores a las autoridades, pero no reveló quién figuraba en ella. En enero de 1999, poco después de que se presentaran los cinco primeros volúmenes del informe final de la comisión, varios miembros de la misma se reunieron con la Fiscalía Nacional y le entregaron una lista de 300 casos que incluía nombres concretos para que se realizara una investigación penal. La comisión reconoció que no tenía ni los recursos ni la capacidad para investigar en profundidad cada caso, pero que la lista representaba «aquellos nombres que se mencionaban constantemente» en sus investigaciones y que exigían que las autoridades judiciales les prestaran una atención más rigurosa.³⁹

Uno o dos antiguos miembros de la comisión continuaron siguiendo este tema, a título personal, durante los años siguientes, reuniéndose regularmente con la fiscalía para instarla a que adoptara medidas sobre la lista. Se asignó a unidad especial de la fiscalía que se ocupara de los «asuntos derivados del proceso de la CVR». Tras auditar los 300 casos, la unidad llegó a la conclusión de que no se podían juzgar 167.⁴⁰ El jefe de la unidad señaló posteriormente que solo 21 de estos casos «merecían ser investigados».⁴¹

Sin embargo, en los diez años transcurridos desde que se remitió la lista, apenas se ha hecho nada al respecto. Se han juzgado pocos casos de crímenes de la época del apartheid, en torno a media decena en total, incluidos los primeros casos de alto perfil que se solapaban con la comisión. Algunos de ellos terminaron en absoluciones. Ni una sola persona de la lista facilitada

34 *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, 2003, vol. 6, sec. 3, cap. 1, pp. 183, 263.

35 *Ibid.*, vol. 6, sec. 3, cap. 1, p. 263. Un aspecto interesante es que los perpetradores no encontraban ningún incentivo legal en solicitar la amnistía para crímenes cometidos en el extranjero. La CVR señalaba: «Como una amnistía concedida en Sudáfrica no tiene validez en el derecho internacional, la cúpula [Fuerza de Defensa Sudafricana] advirtió a sus miembros que no solicitaran la amnistía para actos fuera de Sudáfrica». *Ibid.*, vol. 6, sec. 3, cap. 1, p. 185.

36 Véase, por ejemplo, *ibid.*, vol. 5, cap. 6, sec. 34, p. 202.

37 No obstante, la comisión señaló que no facilitaría «información privilegiada como la que contenían las solicitudes de amnistía». *Ibid.*, vol. 5, cap. 8, sec. 14, p. 309. Algunos analistas sostienen que la comisión sudafricana no recomendó con mucho entusiasmo los enjuiciamientos, pese a las exhortaciones de las víctimas. Véase Audrey R. Chapman y Hugo van der Merwe, eds., *Truth and Reconciliation in South Africa: Did the TRC Deliver?* (Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2008), pp. 266-267.

38 *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, vol. 5, cap. 8, sec. 14, p. 309.

39 Información facilitada por Yasmin Sooka, entrevista telefónica, 18 de enero de 2010. Yasmin Sooka fue miembro de la comisión sudafricana y desde entonces se ha reunido regularmente con autoridades judiciales para solicitar investigaciones.

40 South African Department of Justice, «Profile of PCLU cases», mencionado en Carnita Ernest, ed., «Reconciliatory Justice: Amnesties, Indemnities and Prosecutions in South Africa's Transition», Centre for the Study of Violence and Reconciliation, octubre de 2007, 13.

41 *Ibid.*

por la CVR ha sido procesada, según la exmiembro de la comisión Yasmin Sooka.⁴² La voluntad política de proseguir con los procesos penales era claramente limitada, debido quizá en parte a la vulnerabilidad jurídica de la dirección del Congreso Nacional Africano. En 2005, el gobierno intentó enmendar la política nacional de enjuiciamiento y permitir que se negociaran discretamente nuevas amnistías individuales, pero sin la participación de las víctimas y fuera del marco de la comisión de la verdad. Los familiares de las víctimas recurrieron ante los tribunales y se declaró inconstitucional en 2008.⁴³

Entretanto, Desmond Tutu escribió en la introducción de los volúmenes finales del informe de la CVR, publicados en 2003, una mordaz crítica a la capacidad del sistema judicial para impartir justicia o establecer la verdad. Escribe que la prudencia de la CVR quedó confirmada en el juicio de Wouter Basson, el jefe del programa de armas químicas y biológicas de Sudáfrica, que fue acusado de ser el responsable de centenares de muertes; Basson fue absuelto en 2002 pese a la existencia de pruebas fehacientes en su contra, lo que causó un enfado generalizado. Tutu prosigue:

El caso ha mostrado claramente lo inadecuado que puede ser el sistema de justicia penal a la hora de exponer toda la verdad sobre lo que sucedió en nuestro país y de establecer responsabilidades claras. Y lo que es aún más grave, hemos visto cómo juicios poco satisfactorios han provocado rencor y frustración en la comunidad. [...] Por el bien de nuestra estabilidad, es una suerte que el tipo de detalles expuestos por la comisión no se revelara en una serie de juicios penales, que, debido a la dificultad para demostrar la culpabilidad más allá de toda duda razonable ante la falta de testigos salvo los cómplices, probablemente habrían terminado en absoluciones.⁴⁴

El Salvador: impulsar una amnistía general

El Salvador es el caso más claro hasta la fecha de la promulgación de una amnistía general para responder directamente al informe de una comisión de la verdad, aunque los detalles de este caso no permiten extraer conclusiones claras.

El contundente informe de la comisión de la verdad salvadoreña incluyó los nombres de más de 40 altos funcionarios responsables de abusos graves, a pesar de las fuertes presiones del gobierno salvadoreño para que no se publicaran nombres. Como respuesta al informe (y también a los rumores de que el airado ejército amenazaba con un golpe de Estado), el presidente de El Salvador presentó de inmediato un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa para conceder una «amnistía amplia, absoluta e incondicional» a «todas las personas que en cualquier forma hayan participado en la comisión de delitos políticos, [o] comunes conexos con éstos». Solo cinco días después de que se publicara el informe de la comisión de la verdad, la Asamblea Legislativa promulgó esta amnistía general con el apoyo de la antigua oposición armada.⁴⁵

En realidad, en el informe de la comisión de la verdad no había solicitado que se juzgara a quienes, según sus conclusiones, habían participado en crímenes horrendo, lo que sorprendió y decepcionó a los defensores de los derechos humanos. Tampoco se pronunciaba en contra de una

42 Yasmin Sooka, entrevista.

43 Véase Jeremy Gordin y Angela Quintal, «Amnesty Door Slammed», Sunday Independent (Sudáfrica), 14 de diciembre de 2008, 1.

44 Desmond Tutu, prólogo al Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report, vol. 6.

45 Decreto legislativo n.o 486 (El Salvador), 20 de marzo de 1993; disponible en <<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-amnistia-general-para-la-con-solidacion-de-la-paz>>.

amnistía general, lo que podría haber dificultado la aprobación de una ley de amnistía, ya que las recomendaciones de la comisión eran vinculantes por un acuerdo previo. Muchos creen que el incumplimiento expreso de una recomendación de la comisión poco después de la publicación del informe habría suscitado una fuerte reprimenda de la comunidad internacional.⁴⁶ Según un alto miembro del personal, los miembros de la comisión incluso consideraron recomendar que se aprobara una amnistía, dada la extrema parcialidad del sistema judicial. En cambio, el informe insiste en la incapacidad y la parcialidad de los tribunales, y alega que sería imposible celebrar juicios justos sin que antes se aplicaran importantes reformas judiciales. El director de una de las organizaciones internacionales de derechos humanos creía que este argumento «destruía todo lo bueno que había en el informe» al desbaratar la expectativa de que funcionara el sistema judicial y su obligación de hacerlo.⁴⁷ El informe declara:

Un elemento que destaca dolorosamente en esa realidad, es la notoria deficiencia del sistema judicial, lo mismo para la investigación del delito que para la aplicación de la ley, en especial cuando se trata de delitos cometidos con el apoyo directo o indirecto del aparato estatal. [...]

Cabe entonces preguntarse si el Órgano Judicial está en capacidad de satisfacer, en condiciones de igualdad, los imperativos de la justicia. Vista la situación con serenidad, no puede darse una respuesta positiva a ese interrogante. [...] La cuestión que se plantea no es si se debe o no sancionar a los culpables sino si se puede o no hacer justicia. La sanción a los responsables de los crímenes descritos, es un imperativo de la moral pública. Sin embargo, no existe una administración de justicia que reúna los requisitos mínimos de objetividad e imparcialidad para impartirla de manera confiable. [...]

Siendo ese el contexto presente, es claro que en este momento la Comisión solo confía en una administración judicial renovada a la luz de los Acuerdos de Paz, para que sea ella la que aplique cumplida y oportuna justicia.⁴⁸

La comisión fue muy criticada por su silencio sobre la cuestión de la amnistía. Una experta escribió:

Lo más probable es que la comisión de la verdad no hubiera podido impedir que el gobierno aprobara una amnistía general inmediatamente después de publicar el informe. Sin embargo, la comisión no instó a que se entablaran procesos penales, no opinó sobre la amnistía, no reclamó iniciativas para determinar la suerte de las víctimas o identificar a los responsables, y aportó poco al debate sobre las posibles vías de compensación. Si la comisión de la verdad hubiera descrito el tipo de delitos que no se pueden amnistiar conforme al derecho internacional o instado a que las amnistías hubieran estado supeditadas a la total revelación de los hechos (como en Sudáfrica), el gobierno habría tenido que pagar un precio más alto por dicha amnistía.⁴⁹

46 El secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali mostró su preocupación porque se hubiera aprobado la ley de amnistía tan rápidamente y afirmó que «hubiera sido preferible que se promulgara la amnistía después de haber creado un amplio grado de consenso nacional a su favor», pero la mayoría de los demás observadores gubernamentales o intergubernamentales guardaron silencio». Véase «Report of the Secretary-General on All Aspects of UNUSAL's Operations», UN Doc. S/25812, 21 de mayo de 1993, p. 2. Para un análisis más amplio de estos sucesos, véase Martha Doggett, *Death Foretold: The Jesuit Murders in El Salvador* (Nueva York, Lawyers Committee for Human Rights, y Washington, DC, Georgetown University Press, 1993), pp. 271-276.

47 Michael Posner, Lawyers Committee for Human Rights, entrevista, 13 de marzo de 1996, Nueva York.

48 *De la locura a la esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador*, p. 190; disponible en <<http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/elsalvador/Recomendaciones-Epilogo.pdf>>.

49 Margaret Popkin, «Judicial Reform in Post-war El Salvador: Missed Opportunities» (ponencia presentada en la conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, 28-30 de septiembre de 1995), pp. 6-7.

Pese a las fuertes críticas, el miembro de la comisión Thomas Buergenthal defendió la postura de la comisión, alegando que recomendar procesos judiciales cuando era imposible que se celebraran juicios serios habría empeorado las cosas. «Lo habrían hecho por inercia y habrían absuelto al acusado», afirma, dando al gobierno la oportunidad de volver a juzgar las conclusiones de la comisión. Y pregunta:

¿Cómo cabía esperar que alguien testificara contra estas personas? ¿Quién iba a declarar contra el ministro de Defensa [René Emilio] Ponce, por ejemplo? Estoy seguro de que los juicios habrían tenido el efecto contrario al esperado por la gente. No habría declarado nadie y habrían absuelto a todo el mundo, excepto a los de la izquierda. La gente estaba demasiado asustada para hablar con nosotros.⁵⁰

Sin embargo, Buergenthal reconoció que la comisión podría haber adoptado un enfoque diferente. Afirmaba que, viéndolo retrospectivamente, tal vez había sido un error no decir nada sobre la amnistía y que, por ejemplo, se podría haber exigido un referéndum o algún tipo de proceso nacional o de debate público antes de que se discutiera la amnistía en la Asamblea Legislativa.

Es bastante posible que la Asamblea Legislativa salvadoreña hubiera concedido una amnistía por crímenes del pasado aunque la comisión de la verdad no hubiera nombrado a los perpetradores e independientemente de las recomendaciones de la comisión. Los acuerdos de paz de 1991 dejaban el problema sin resolver y solo acordaban que el tema de la amnistía se consideraría seis meses después de que concluyera la comisión de la verdad.

Como ya se ha señalado, los miembros del alto mando militar mencionados en el informe fueron apartados del servicio en las fuerzas armadas varios meses más tarde, pero con todos los honores. Aunque nunca se declaró públicamente, algunos observadores veían en la amnistía un acuerdo pactado por el que los oficiales obtenían la amnistía a cambio de que aceptaran dimitir. Aunque esta inhabilitación no es suficiente, al menos las firmes conclusiones de la comisión tuvieron algún efecto.

La confusión de la amnistía

Debido al caso de Sudáfrica, ha habido un malentendido sobre la relación entre las comisiones de la verdad y la amnistía.⁵¹ La mayoría de las comisiones de la verdad no tiene ningún vínculo formal o informal con las amnistías. Quienes tienen potestad para recomendar la amnistía normalmente tienen prohibido hacerlo en el caso de los delitos internacionales más graves (crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o genocidio). Por ejemplo, en Timor Leste, donde la comisión estaba facultada para facilitar que se eximiera de juicio a las personas que participaran en los procesos locales de reconciliación, las exenciones se concedían después de que revisara los casos el Grupo Especial de Delitos Graves; los casos relacionados con delitos graves eran remitidos al fiscal.

Algunas comisiones han funcionado en contextos donde ya estaba vigente la amnistía (Sierra Leona, Ghana) o, en casos excepcionales, donde se ha aprobado una amnistía general después de que la comisión presentara el informe (El Salvador). En muchos más ejemplos, como hemos visto en otros casos anteriormente, la ley no contempla la amnistía, pero existe una resistencia o falta de voluntad (o a veces falta de capacidad y de pruebas) para llevar adelante los procesos

⁵⁰ Thomas Buergenthal, entrevista, 14 de junio de 1996, Washington, DC.

⁵¹ Para un análisis de estas ideas equivocadas frente a la práctica de las comisiones de la verdad, véase Francesca Pizzutelli, «Moving Away from the South African Model: Amnesties and Prosecutions in the Practice of 40 Truth Commissions» (ponencia presentada en la conferencia «Taking Stock of Transitional Justice», Oxford Transitional Justice Research, Universidad de Oxford, 26-28 de junio de 2009, disponible en <<http://www.csls.ox.ac.uk/documents/TakingStockofTransitionalJusticeProgramme.doc>>).

judiciales. No obstante, no es correcto decir que la mayoría de las comisiones de la verdad brindan una cobertura política a las amnistías, como han sugerido algunos analistas, ni que la mayoría de las comisiones de la verdad se crean junto con una amnistía.

Naciones Unidas ha prohibido desde 1999 a sus representantes que respalden la amnistía para los delitos internacionales más graves (crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o genocidio). Otros organismos internacionales han adoptado una postura similar, en ocasiones basándose en su compromiso con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, e incluso a veces mencionan explícitamente esta prohibición en sus documentos de política.⁵² En aquellos casos poco frecuentes desde 1999 en los que las comisiones de la verdad prácticamente han recomendado una amnistía para delitos graves, Naciones Unidas se ha negado a colaborar (como en la Comisión de la Verdad y la Amistad auspiciada conjuntamente por Timor Leste e Indonesia, y Naciones Unidas también amenazó con hacerlo en el caso de la comisión de la verdad keniana mientras se estaba constituyendo).⁵³ Las amnistías para delitos internacionales están cada vez peor vistas y se consideran en general una vulneración del derecho internacional, por lo que no se suelen considerar una opción en las comisiones de la verdad actuales.⁵⁴

Juzgar a la judicatura

Una importante aportación de muchas comisiones de la verdad es su análisis del papel que ha desempeñado el sistema judicial a la hora de tolerar, permitir o incluso perpetuar los abusos que se cometieron durante el periodo sometido a investigación. En algunos países, la judicatura siguió actuando de manera relativamente independiente incluso en los peores años de la represión. En Chile, por ejemplo, el ejército apeló a la independencia de los tribunales para intentar legitimar su régimen y negar problemas con los derechos humanos; entretanto, las autoridades judiciales no hicieron ningún uso de sus competencias para detener los abusos. En Sudáfrica, El Salvador, Guatemala y otros países se han dado patrones similares: los jueces han mirado hacia otro lado o han apoyado activamente las políticas y prácticas represivas, descartando, obviando o encubriendo pruebas, o simplemente negándose a cursar las denuncias relacionadas con abusos cometidos por el Estado. El informe de la comisión de la verdad guatemalteca sostiene que la «impunidad caló hasta el punto de apoderarse de la estructura misma del Estado».⁵⁵ Las comisiones de la verdad pueden analizar estos patrones y documentar plenamente el papel que tuvo la judicatura permitiendo la represión: ya sea el ejército, la policía o los agentes de los servicios de inteligencia lo que han cometido los abusos físicos, es el poder judicial el que incumplió su deber de controlar la autoridad del mismo. Si el sistema judicial hubiera funcionado bien y con independencia, los patrones de violencia y abusos cometidos por las autoridades se podrían haber reducido considerablemente.

52 Para una descripción de las políticas de la Unión Europea y Estados Unidos sobre la amnistía en un contexto específico, véase Laura Davis y Priscilla Hayner, *Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC* (Nueva York, International Center for Transitional Justice, marzo de 2009). Para un examen más detallado de este tema, véase Priscilla Hayner, *Negotiating Justice: Guidance for Mediators* (ICTJ y Centre for Humanitarian Dialogue, febrero de 2009).

53 Cuando Kenia empezó a elaborar un proyecto de ley para crear la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos escribió que a los «perpetradores de graves violaciones de los derechos humanos no se les debe recomendar bajo ninguna circunstancia para una amnistía. Naciones Unidas rechaza estas amnistías y, por tanto, no puede prestar ayuda a instituciones y mecanismos que recomienden o concedan amnistías por graves violaciones de los derechos humanos». Véase «Report from OHCHR Fact-Finding Mission to Kenya, 6-28 February, 2008», p. 17, disponible en <www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHRKenya-report.pdf>.

54 Véase, en general, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, 2009.

55 *Guatemala: memoria del silencio. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (Conclusiones y recomendaciones)*, p. 23; disponible en <<http://www.iom.int/seguridad-frontera/lit/land/cap4.pdf>>.

El informe de la comisión de la verdad chilena dedica un capítulo entero a la «Actuación de los tribunales de justicia ante las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990», en el que se exponen los fallos del sistema judicial durante el régimen militar. El informe declara que «el control jurisdiccional fue notoriamente insuficiente» pese a que «la cobertura jurisdiccional siguió ejerciéndose con normalidad en casi todas las áreas del quehacer nacional cuyos conflictos llegaban a los tribunales» y que «el Poder Judicial fue el único de los tres Poderes del Estado que continuó funcionando».⁵⁶ El informe prosigue culpando a los tribunales de la magnitud que alcanzó la represión y afirma que «la actitud adoptada durante el régimen militar por el Poder Judicial produjo, en alguna importante e involuntaria medida, un agravamiento del proceso de violaciones sistemáticas a los derechos humanos», otorgando «a los agentes represivos una creciente certeza de impunidad por sus acciones delictuales, cualesquiera que fueren las variantes de agresión empleadas».⁵⁷

El informe argentino, Nunca más, también dedica un largo capítulo a «El Poder Judicial durante el período en que se consumó la desaparición forzada de personas», en el que hace hincapié en el fracaso del habeas corpus, la inhumación irregular de cadáveres por la Morgue Judicial, la autorización judicial de registros policiales en las oficinas de organizaciones de derechos humanos y otras anomalías. «El Poder Judicial, que debía erigirse en freno del absolutismo imperante, devino en los hechos en un simulacro de la función jurisdiccional para cobertura de su imagen externa».⁵⁸ A diferencia de lo que sucedió en Chile, los máximos niveles de la judicatura argentina fueron sustituidos en el momento del golpe, incluida la Corte Suprema en su totalidad, y el resto de jueces tuvo que jurar defender los objetivos de la junta militar. El informe describe cómo esta nueva judicatura «cohonestó la usurpación del poder y posibilitó que un cúmulo de aberraciones jurídicas adquirieran visos de legalidad».⁵⁹

El informe de la comisión ugandesa incluye un capítulo sobre la «denegación de un juicio justo y público en tribunales imparciales e independientes», en el que describe las prácticas ilegales e injustas de los tribunales ordinarios y militares, ofreciendo ejemplos detallados extraídos directamente de los archivos judiciales. Por ejemplo, llega a la conclusión de que el tribunal militar «no era independiente e imparcial. Actuaba más como parte del régimen militar, en interés de este y para su servicio, que con el propósito de impartir justicia».⁶⁰

El informe de El Salvador menciona los problemas de la judicatura a lo largo de todo su análisis. Por ejemplo, señala que los jueces encubrieron pruebas, en lugar de actuar conforme a ellas, y que se mostraron poco dispuestos a cooperar con las investigaciones de la comisión. En un caso importante, la matanza de El Mozote de diciembre de 1981, el informe llega a la conclusión de que el presidente de la Corte Suprema, Mauricio Gutiérrez Castro, «ha tenido una injerencia indebida y negativa, con criterios políticos parcializados, en el procedimiento judicial que se sigue en el caso».⁶¹ Por último, la comisión concluye que «el cuadro que presenta este informe, no se

56 *Informe de la Comisión Nacional de la Verdad y la Reconciliación*, p. 85; disponible en <http://www.dhnet.org.br/verdade/mundo/chile/nun-ca_mas_chile_a_1vol1_t1.pdf>.

57 *Ibid.*, p. 86.

58 *Nunca más: informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, disponible en <<http://www.desaparecidos.org/arg/conadep/nuncamas/391.html>>.

59 *Ibid.*

60 *Informe de la Comisión de Investigación sobre Violaciones de los Derechos Humanos: resultados, conclusiones y recomendaciones* (Uganda), 1994, p. 234.

61 *De la locura a la esperanza*, p. 125; disponible en <<http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/elsalvador/Casos-y-Patrones-de-la-violencia-C-D.pdf>>.

habría configurado si el sistema judicial hubiera funcionado adecuadamente». ⁶² Y expone con más detalle:

Ninguna de las tres ramas del poder político —judicial, legislativa o ejecutiva— fue capaz de controlar el desbordante dominio militar en la sociedad. Se debilitó el sistema judicial en la medida en que la intimidación la apresó y se sentaron las bases para su corrupción; como este poder nunca había gozado de una verdadera independencia institucional de las ramas legislativa y ejecutiva, su ineficacia no hizo sino incrementarse hasta convertirse, por su inacción o actitud de lamentable supeditación, en factor coadyuvante de la tragedia que ha sufrido ese país. ⁶³

Por último, la comisión sudafricana celebró audiencias públicas especializadas para analizar el papel de la judicatura a la hora de apoyar o permitir la represión estatal. Cuando la mayoría de los jueces declinó la invitación a participar en las audiencias, la comisión contempló la idea de citarlos para obligarlos a comparecer. Finalmente decidió no hacerlo, pero criticó duramente a los jueces por no participar y enfrentarse a ese pasado mancillado, afirmando en el informe que la «historia juzgará a la judicatura con dureza». ⁶⁴

¿La verdad a partir de juicios?

Los procesos judiciales se centran en demostrar con un alto grado de certeza que se produjeron determinados crímenes y que individuos concretos fueron los responsables, que se han satisfecho los criterios probatorios penales en acusaciones concretas. Obviamente, en este proceso debe aflorar la verdad sobre los hechos, pero incluso en los mejores juicios, la verdad que puede surgir es limitada. Por ejemplo, los criterios probatorios pueden excluir información importante.

Como se ha señalado anteriormente, los sudafricanos se dieron cuenta de las limitaciones de los juicios para esclarecer la historia en los pocos casos de perfil bajo que se juzgaron después del fin del apartheid. En 1996, se celebraron simultáneamente varios juicios en Sudáfrica que dieron lugar a frecuentes comunicados de prensa sobre el funcionamiento de los escuadrones de la muerte del gobierno y la conspiración para fomentar la violencia política en los barrios segregados. En una causa se acusaba al exministro de Defensa, Magnus Malan, y a otras diecinueve personas de cometer una matanza de trece personas a mediados de la década de 1980. Tras un juicio difícil, en el que se ocupó de la acusación un fiscal general que había trabajado con el gobierno del apartheid, todos los acusados fueron absueltos. Abandonaron la sala para declarar su inocencia al mundo, para satisfacción del gobierno anterior y sus partidarios.

El segundo juicio fue más satisfactorio: el coronel Eugene de Kock, jefe de una unidad de la policía secreta que se encargaba de cometer asesinatos, fue condenado por 89 cargos, entre ellos asesinato, conspiración, tráfico de armas y fraude. Su condena fue ratificada justo cuando la comisión de la verdad sudafricana iniciaba su labor y fue uno de los primeros en solicitar la amnistía. La comisión informó de que esto provocó «una oleada de solicitudes de cómplices» que esperaban ser nombrados. De hecho, según informó la comisión, el 48 por ciento de

⁶² *Ibid.*, p. 190; disponible en <<http://www.derechoshumanos.net/le-sahumanidad/informes/elsalvador/Recomendaciones-Epilogo.pdf>>.

⁶³ *Ibid.*, p. 185; disponible en <<http://www.derechoshumanos.net/les-ahumanidad/informes/elsalvador/Recomendaciones-Epilogo.pdf>>.

⁶⁴ *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, vol. 4, cap. 4, párr. 46, p. 107. Véase también una descripción detallada del debate interno en esta comisión en Alex Boraine, *A Country Unmasked: Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission* (Oxford, Oxford University Press, 2000), pp. 183-186. En su momento, Boraine se mostró en contra de que se citara a los jueces, pero, retrospectivamente, llegó a la conclusión de que se debería haber requerido su participación. Dado su papel durante el *apartheid*, la negativa de los jueces a comparecer fue «desafortunada y trágica», escribe Boraine.

todas las solicitudes de oficiales de seguridad tenían que ver con incidentes relacionados con de Kock.⁶⁵ La coincidencia del momento ayudó a la comisión de la verdad. Sin embargo, la condena de de Kock, que era un agente de nivel intermedio sin ningún control sobre la toma de decisiones políticas, puede haber tenido el efecto de disipar la sensación de que la responsabilidad era más amplia.

Algunos observadores señalan que los juicios tienen un valor explicativo limitado. «Tratan de la culpabilidad individual, no del sistema en su conjunto», señalaba un abogado sudafricano que observó el juicio de de Kock.⁶⁶

Ronald Slye, que estudió tanto la comisión como el sistema judicial sudafricanos, escribe que «no cabe duda de que la cantidad, y probablemente también la calidad, de la información obtenida en las audiencias de amnistía fue mayor que la que se habría conseguido en juicios penales».⁶⁷

Pese a la oposición política y el lento avance de algunos juicios, el sistema judicial sudafricano es más fuerte e imparcial que el de la mayoría de los países inmersos en una transición después de un régimen autoritario. Hay numerosos ejemplos en otros lugares en los que parece que los juicios han servido para ocultar la verdad sobre importantes crímenes con motivación política en lugar de esclarecerla.

Los juicios no documentan bien la verdad global sobre hechos históricos.⁶⁸ Sin embargo, hay muchos ejemplos de iniciativas judiciales con muchos recursos y minuciosas, a menudo llevadas a cabo por tribunales especiales o internacionales, que recopilan documentación relevante, declaraciones de testigos y otra información que podrían contar mucho más de lo que se puede exponer en un juicio. Naturalmente, esto suscita la pregunta de si parte de esta información se debe difundir fuera de los confines relativamente estrechos de la sala del tribunal y en las resoluciones definitivas sobre casos concretos. Al comienzo de los trabajos del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY), una serie de expertos propuso que la fiscalía del TPIY asumiera las funciones de una comisión de la verdad.⁶⁹ Esta recomendación concreta nunca obtuvo respaldo, pero sirve para poner de manifiesto esta sensación de oportunidad perdida.⁷⁰

La Corte Penal Internacional podría sugerir una propuesta similar. Sería poco aconsejable, por varias razones, que la CPI intentara asumir ese papel tan genérico de búsqueda de la verdad. La Corte no está en condiciones de asumir muchas de las funciones de una comisión de la verdad. Sería injusto y poco realista pedirle a la fiscalía que publicara un informe en el que

65 *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, vol. 6, sec. 3, cap. 1, p. 184.

66 Paul van Zyl, entrevista, noviembre de 1997, Johannesburgo.

67 Ronald C. Slye, «Amnesty, Truth, and Reconciliation: Reflections on the South African Amnesty Process», en Robert I. Rotberg y Dennis Thompson, eds., *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 2000), p. 177.

68 Para un análisis fascinante de la diferencia entre «verdad jurídica» y «verdad histórica», y las limitaciones de los juicios para proporcionar esta última, véase Martti Koskeniemi, «Between Impunity and Show Trials», *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 6 (2002), pp. 1-35.

69 En 1997, tres expertos internacionales recomendaron que «a la Fiscalía se le dotara de un mandato y de personal adicional para que ejerciera como una comisión de la verdad de alto nivel con el objeto de crear un registro históricos veraz e imparcial de la limpieza y el genocidio que se cometieron en Bosnia». Marshall Freeman Harris, R. Bruce Hitchner y Paul R. Williams, *Bringing War Criminals to Justice: Obligations, Options, Recommendations* (Dayton, OH, Center for International Programs, Universidad de Dayton, 1997), p. 25. Estos autores citan el ejemplo de la Fiscalía Especial de Etiopía, que desempeñaba un papel tanto procesal como de comisión de la verdad.

70 De hecho, cuando Slobodan Milošević, el expresidente de la República Federal de Yugoslavia, murió antes de que hubiera concluido su juicio en el TPIY, se planteó la cuestión de si se podía poner la abundante información recopilada por la fiscalía a disposición del público para su escrutinio y a disposición del registro histórico. Sin embargo, el tribunal no estaba muy cómodo, en general, con esta idea.

extrajera conclusiones sobre hechos generales cuando sus propios procesos sobre esos hechos aún estuvieran en marcha. En vista de que dichas acciones judiciales podrían prolongarse durante muchos años, o de que podrían reanudarse años después si se descubren nuevas pruebas, no es muy probable que la fiscalía estuviera dispuesta a publicar conclusiones sobre las pruebas que tuviera en su poder. Además, la fiscalía debe aplicar los criterios probatorios y centrarse en los casos individuales con la minuciosidad que exige un juicio. Es posible que ni siquiera estuviera en condiciones de establecer conclusiones generales sobre patrones de la misma manera que una comisión de la verdad. Seguramente, un fiscal se sentiría incómodo proponiendo recomendaciones políticas sobre la judicatura, el sistema político o las fuerzas armadas nacionales, o diseñando una política de reparaciones que pueda llegar a todas las víctimas. Además, no existe una manera clara de integrar la información pertinente de la defensa que podría refutar dichos cargos. La imposición de responsabilidades similares a las de una comisión de la verdad a un tribunal internacional en el transcurso de sus procesos pondría a prueba la capacidad y los recursos del tribunal, debilitaría su concentración y limitaría injustamente el tipo de verdad que se podría documentar.

No obstante, es probable que la fiscalía de la Corte recopile mucha información en el trascurso de su labor que nunca se revelará en el juicio. Para aprovechar esta gran cantidad de información, y contribuir a que la sociedad comprenda mejor un conflicto o un periodo de régimen autoritario, podría ser útil que la fiscalía publicara un informe resumido de sus conclusiones después de que haya concluido todos los casos relativos a un país o a una situación concretos, quizás excluyendo los nombres de los perpetradores acusados, si no han sido imputados o juzgados. Este enfoque sigue el modelo de los fiscales independientes de Estados Unidos, que presentan informes resumidos cuando concluyen su trabajo. El estatuto de la Corte no recomienda ni prohíbe que se redacten este tipo de informes. Para añadir esta responsabilidad a los deberes del fiscal habría que dedicar recursos y tiempo, y, en caso de que se hiciera, solo se debería utilizar en función de cada caso y a discreción del fiscal. Sin embargo, en vista de que pueden pasar muchos antes de que la Corte concluya todos los casos relativos a una situación concreta, el informe final de un fiscal nunca será un buen sustituto de una comisión de la verdad constituida con rapidez e independiente.

De hecho, este enfoque se intentó adoptar en México, donde se creó una fiscalía especial en los primeros tiempos del gobierno de Vicente Fox, en 2001, que, entre sus responsabilidades, incluía determinadas tareas de búsqueda de la verdad, como la desclasificación de archivos y la elaboración de un informe resumido. Fue un modelo interesante, pero los resultados se vieron afectados por la debilidad general de esta fiscalía. El fiscal general solo consiguió que se juzgaran unos pocos casos, pero realizó un informe titulado Informe histórico a la sociedad mexicana, en el que por primera vez se reconocen oficialmente los abusos cometidos por las fuerzas del Estado entre 1964 y 1982.⁷¹

Por último, el objetivo limitado de los juicios (determinar la responsabilidad individual) puede ser a veces una ventaja para esclarecer la verdad. Argentina interpretó de manera creativa sus leyes de amnistía, a partir de 1999, para llevar ante los tribunales a los perpetradores acusados: los jueces dijeron que la amnistía no se podía aplicar hasta que no estuviera claro a quién se debía aplicar. En los procesos conocidos como «juicios por la verdad», los fiscales y los jueces llevaron a cabo investigaciones judiciales exhaustivas e identificaron públicamente al perpetrador antes de aplicar la amnistía.

71 Informe histórico a la sociedad mexicana (Ciudad de México, Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, 2006). Irónicamente, la Fiscalía Especial de México se creó como una alternativa a «una comisión de la verdad con mayor sensibilidad política», algo que se reclamaba cada vez más. Véase Kate Doyle, «Impunity's Triumph: The Failure of Mexico's Special Prosecutor», 8 de junio de 2006, en <www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB180/doyle_impunity_triumph.pdf>, y Human Rights Watch, *Mexico: Lost in Transition*, 16 de mayo de 2006.



Capítulo II

25 aspectos imprescindibles y sus preguntas para una Comisión de Verdad (CV) en Colombia

Alejandro Valencia Villa



Fotografías: Galería Fotográfica – Incidente de Reparación Mampujan- Montes de María

El propósito de formular estos temas e interrogantes es ofrecer una mirada holística de qué aspectos deben ser tenidos en cuenta para una creación y puesta en funcionamiento adecuada y eficaz de una Comisión de Verdad. Los temas y preguntas no son exhaustivos pero si plantean los principales retos y desafíos de una Comisión de Verdad para Colombia. Sería ideal muchos de ellos se han debatidos de manera amplia no solo en la mesa de negociaciones de paz, sino con sectores de la sociedad civil, incluyendo las víctimas de las violaciones de derechos humanos.

Estos aspectos y sus preguntas deben ser abordados y decididos en varios escenarios. En primer lugar, en la mesa de conversaciones entre el gobierno nacional y las organizaciones guerrilleras, se deben definir los aspectos más generales como son por ejemplo los objetivos, la duración, la integración, los tipos de violaciones, las facultades judiciales, entre otras. En segundo lugar, en la fórmula jurídica que reglamente ese acuerdo, ya sea una ley o un decreto, se deben desarrollar algunos temas vinculados con las fuentes y tipo de información, la colaboración institucional, la relación con otras medidas de justicia transicional, entre otras. En tercer lugar, una vez instalada la Comisión de Verdad, está decidirá lo relacionado con la toma de testimonios, audiencias públicas, divulgación, entre otras.

El éxito de una futura Comisión de la Verdad para Colombia depende de una respuesta seria de estas incógnitas. Si se resuelven de manera adecuada muchas de tales inquietudes, muy seguramente la Comisión de Verdad que necesita Colombia para esclarecer y reconocer las violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario cometidas en el pasado, sea una contribución eficaz a las garantías de no repetición de estos hechos y para la protección de los derechos de todos los colombianos y colombianas.

Fase preliminar. ¿Antes de la creación de la CV se puede contar con una fase preliminar? En caso afirmativo, ¿Qué tareas se deben realizar en esa fase preliminar? ¿Cómo debe ser la divulgación y la sensibilización de la opinión pública nacional e internacional para la creación de una CV? ¿Se debe realizar un mapeo previo de experiencias oficiales y no oficiales de memoria histórica realizados antes de su creación? ¿Cuáles son los criterios para determinar qué bases de datos existentes o que otras fuentes documentales pueden ser de utilidad para la CV? ¿Qué otros elementos debe contener un mapeo previo antes de la creación de la CV? ¿Debe definirse durante esta fase la estructura de la CV incluyendo su despliegue territorial? ¿Debe vincularse durante esta fase el personal que va laborar en la CV? ¿Debe capacitarse durante esta fase el personal que trabajará en la CV? ¿Cuál es la formación que debe recibir dicho personal?

Creación. ¿Cuándo se creará la CV? ¿Cómo se creará la CV? ¿Por un acuerdo de paz entre el gobierno y las organizaciones guerrilleras? ¿Una ley del Congreso de la República? ¿Un decreto gubernamental? ¿Se realizará algún tipo de consulta con las víctimas para su creación?

Comisionados. ¿Cuál será el número de comisionados? ¿Cuáles serán sus nacionalidades? ¿Qué calidades deben reunir? ¿Deben representar algunos sectores? ¿Algunos deben ser víctimas? ¿Cómo deben elegirse? ¿Quién debe ser el presidente, qué calidades debe tener y cómo debe ser designado?

Objetivos. ¿Cuáles deben ser los objetivos de una CV? Algunos son esclarecer y reconocer algunas violaciones de derechos humanos e infracciones del derecho humanitario cometidas en el pasado, cambiar algunas narrativas sobre un pasado de violencia, servir de plataforma pública para dignificar a las víctimas, promover medidas para que los perpetradores asuman la responsabilidad por las violaciones cometidas, fomentar actitudes políticas y éticas que fomenten la memoria histórica y la democracia, recomendar reparaciones para las víctimas y garantías para la no repetición, ayudar a consolidar una transición hacia la paz y/o la democracia, promover la reconciliación.

Duración. ¿Cuál debe ser el período de funcionamiento de la CV? ¿Debe ir solamente hasta entrega del Informe Final?

Períodos de investigación. ¿Cuáles deben ser los años objeto de investigación por parte de la CV? ¿Puede establecerse diferentes períodos para tal efecto, por ejemplo uno para la elaboración del contexto y otro para la toma de testimonios?

Ámbito territorial. ¿La CV sólo tendrá competencia para investigar hechos perpetrados en el territorio colombiano? ¿Investigará hechos perpetrados en el extranjero cometidos contra colombianos o que tengan incidencia en Colombia? ¿Se investigará el exilio y refugio de colombianos? ¿Debe tener un enfoque regional? En caso afirmativo, ¿Cómo serán esos enfoques regionales?

Tipos de violaciones y de víctimas. ¿Cuáles son las violaciones de derechos humanos que debe investigar la CV? ¿Qué violaciones diferentes a las de los derechos a la vida, integridad personal y sexual y libertad personal debe conocer la CV? Por ejemplo, ¿es pertinente que se conozcan violaciones a otros derechos como las garantías judiciales, los derechos políticos o los derechos económicos, sociales y culturales? ¿Quién es víctima para la CV? ¿Los miembros de los grupos armados no estatales que fueron objeto de violaciones de derechos humanos por parte de agentes del Estado son víctimas? ¿Los miembros de la fuerza pública muertos en combate deben ser considerados víctimas? ¿Sólo se deben entender como víctimas aquellas que lo son de hechos exclusivamente ocasionados por el conflicto armado? ¿Pueden ser víctimas personas afectadas por violaciones de derechos humanos perpetradas fuera del marco del conflicto armado? ¿Cuál será el criterio que establecerá la CV cuando una persona tenga el doble rol de víctima y victimario?

Victimarios. ¿La CV investigará hechos perpetrados por quiénes? ¿Quién es victimario para la CV? ¿Cuál será el papel de la CV frente a los presuntos victimarios? ¿La CV debería conocer de hechos de violencia cometidos por miembros que pertenecieron a organizaciones armadas no estatales desmovilizadas y reincorporadas a la vida civil como el M – 19, el EPL, El Quintín Lame, el PRT, la Corriente de Renovación Socialista, entre otros? ¿La CV debería conocer de hechos de violencia cometidos por miembros que pertenecieron a organizaciones armadas no estatales desmovilizadas y reincorporadas a la vida civil como las Autodefensas Unidas de Colombia u otros grupos paramilitares? ¿Debe considerarse la posibilidad de considerar como presuntos victimarios a personas naturales y/o jurídicas o sectores que han promovido violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario?

Enfoques. ¿Cuáles deben ser los enfoques de la investigación de una CV? Por lo menos deben ser los siguientes: desde las víctimas (1), histórico (2), de derechos humanos (3), psicosocial (4) (tanto para

los impactos como para el afrontamiento de las víctimas), diferencial (5) (que tenga una perspectiva transversal en género, mujeres, niñ@s, indígenas, afros, campesinos); (6) nacional, regional y local; (7) con casos paradigmáticos. ¿Cómo se garantizará cada uno de estos enfoques?

Contexto, causas y consecuencias. ¿Cuáles son los temas estructurales en relación con el contexto, las causas y las consecuencias que debe investigar la CV? ¿Cuál es la valoración que se le debe dar al Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas, creada por la mesa de negociaciones de La Habana? ¿Cuál debe ser el aporte diferencial de la elaboración de un contexto frente al Informe general del Grupo de Memoria Histórica y los diferentes aportes académicos sobre la materia? ¿Cuáles son los argumentos a favor y en contra para analizar un contexto que se remita más allá de medio siglo como pueden ser los años 1936 o 1948? ¿Los impactos psicosociales a nivel individual, familiar y colectivo cómo deben ser analizados por parte de la CV?

Responsabilidades a establecer. ¿La CV establecerá responsabilidades? ¿Esas responsabilidades son personales y/o – institucionales? ¿Puede establecer responsabilidades de terceros Estados? ¿Deben establecerse responsabilidades distintas a las del Estado y a las de las partes en conflicto, como por ejemplo a ciertas empresas nacionales o transnacionales?

Facultades judiciales y de comparecencia. ¿La CV tendrá facultades o funciones judiciales? ¿Podrá instaurar denuncias durante su mandato ante las autoridades judiciales? ¿La CV podrá ordenar la comparecencia de presuntos victimarios? ¿Puede ordenar la comparecencia de otras personas, por ejemplo testigos o víctimas? En caso positivo, ¿qué garantías les debe ofrecer a dichas personas?

Fuentes y tipo de información. ¿Qué tipos de fuentes de información puede recabar la CV? ¿Hasta dónde y cómo podrá recabar información judicial? ¿Qué tipo de documentos militares deben ser de acceso para la CV? ¿Qué garantías de contar para acceder a la información de origen militar? ¿Qué tipo de información de origen internacional podrá recabar la CV? ¿Qué políticas debe implementar una CV para la recuperación y preservación de archivos? ¿Qué criterios se tendrán en cuenta para la valoración de las diferentes fuentes?

Toma de testimonios. ¿Quién va a recabar los testimonios de la CV? ¿Serán profesionales y/o víctimas? ¿Cuáles deben ser los criterios de selección y de formación de las personas que van a tomar los testimonios? ¿Cómo se debe garantizar el enfoque diferencial en la toma de testimonios? ¿Se podrán realizar tomas de testimonios colectivos? ¿Cuáles son los testigos / las víctimas a escuchar por parte de la CV? Víctimas con experiencias directas de violación, víctimas con experiencias observacionales: que fueron testigos de la violación y víctimas con aprendizajes de situaciones traumáticas experimentadas por otras personas: familiares de desaparecidos o secuestrados. ¿Además de las víctimas y presuntos perpetradores, otras personas pueden dar su testimonio? ¿Cuáles?

Audiencias Públicas. ¿La CV realizará audiencias públicas? En caso afirmativo, ¿Cuáles deben ser las características de dichas audiencias? ¿Quiénes pueden intervenir en las audiencias públicas? ¿Cómo se garantizarán los diferentes enfoques de la CV en las audiencias?

Colaboración institucional. ¿Cómo deben ser las relaciones de las diferentes entidades del Estado con la CV? ¿Cuáles son los deberes de colaboración que tienen las diferentes entidades del Estado con la CV? ¿Cuáles son las obligaciones de las autoridades judiciales con la CV? ¿Cuáles son las obligaciones de las autoridades militares y policiales con la CV? ¿Qué tipo de relaciones debe tener y que tipo de colaboración puede recibir la CV con otros Estados, organismos intergubernamentales y con tribunales internacionales, por ejemplo con Estados Unidos, la ONU, la OEA y la Corte Penal Internacional?

Relación con las víctimas y la sociedad civil. ¿Cómo debe ser la relación de la CV con las víctimas? ¿Deben participar las víctimas en algunas de las estructuras de la CV? ¿Cómo se puede lograr una

adecuada participación de las víctimas en las diferentes etapas de trabajo de la CV? ¿Cómo debe ser la relación de la CV con las organizaciones de la sociedad civil? ¿Cuál debe ser el papel de la CV frente a las empresas y a los gremios? ¿Cuáles son los deberes de colaboración de los grupos armados no estatales desarmados, desmovilizados y reincorporados a la vida civil con la CV?

Divulgación. ¿Cómo se deben promover los objetivos y el trabajo de la CV? ¿Cómo debe ser la campaña de difusión para la toma de testimonios y para la realización de las audiencias públicas? ¿Cómo debe ser la estrategia de comunicación de la CV?

Relación con otras medidas de justicia transicional. ¿Cómo debe ser el papel de la CV frente a las medidas de justicia transicional ya existentes, por ejemplo la ley de víctimas y el marco jurídico para la paz? ¿Cómo debe ser el papel de la CV frente a las entidades de justicia transicional ya existentes, como por ejemplo la unidad de víctimas, la unidad de restitución de tierras y el Grupo de Memoria Histórica?

Recomendaciones. ¿Cómo será la metodología que impulsará la CV para la formulación de las recomendaciones y garantías de no repetición? ¿Qué tipo de recomendaciones en materia de reparación a las víctimas debe formular la CV teniendo en cuenta la aplicación de la ley de víctimas? ¿Qué mecanismos establecerá la CV para garantizar el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones?

Informe Final. ¿Cuáles serán las características del Informe Final de la CV? ¿Podrá elaborar informes parciales? Por ejemplo, por regiones, enfoques diferenciales, casos paradigmáticos. ¿Cómo será la publicación y presentación del Informe Final o de sus respectivos informes parciales? ¿Cómo se divulgará el Informe Final o los informes parciales? ¿Cómo será la devolución a las víctimas del Informe Final o de los informes parciales? ¿Cuál será el destino de los archivos y de toda la información recabada por la CV?

Acompañamiento a las víctimas. ¿Cómo se garantizará el acompañamiento a las víctimas durante el proceso de la CV? ¿Qué medidas de acompañamiento psicosocial para las víctimas y testigos implementará la CV durante su mandato? ¿Cómo se garantizará dicho acompañamiento una vez sea entregado el Informe Final de la CV?

Medias de protección y de seguridad. ¿Qué medidas de protección y seguridad serán implementadas por la CV para las víctimas y testigos? ¿Qué medidas de protección y seguridad serán implementadas por la CV para sus propios funcionarios y para proteger la información recabada? ¿Cómo se garantizarán las medidas de protección y seguridad tanto para las víctimas y testigos como para los funcionarios de la CV una vez sea entregado el Informe Final de la CV?

Nivel organizativo. ¿Cómo se garantizará la independencia política y la autonomía financiera de la CV? ¿Cómo debe ser la estructura mínima operativa de la CV? Una mínima estructura organizativa debe contar por lo menos con un secretario ejecutivo, un director de investigaciones, un equipo de investigación, una base de datos, un equipo de comunicación, un equipo de atención psicosocial y equipos regionales. ¿Cómo debe ser el despliegue territorial de la CV?



Capítulo III

Comisiones de la verdad

Análisis de la experiencia comparada de Comisiones de la Verdad en diferentes países

Carlos Martín Beristain

Introducción

El presente documento se ha elaborado en el marco del proyecto Fortalecimiento Institucional para la Atención a las Víctimas ejecutado por el Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo de la Unión Europea.

Dentro del ministerio es beneficiaria del proyecto la Dirección de Justicia Transicional que en noviembre de 2013 organizó un “*Conversatorio Nacional sobre Justicia Transicional: Una Mirada desde las Regiones*”

El autor participó como ponente en el foro y contribuye con este escrito a aportar experiencias comparadas al desarrollo, implementación y conformación de la Comisión de la Verdad contemplada en el Acto Legislativo 01 de 2012, conocido como Marco Jurídico para la Paz.

Se trata de un insumo para la discusión en el país sobre la posibilidad, características y sentido de una posible Comisión de la Verdad para Colombia (CV). Tanto desde el propio Estado, en la discusión de la ley de víctimas (1448 de 2011) como en el recientemente aprobado Marco jurídico para la paz (junio 2012) se habla de una futura CV. También por parte de la sociedad civil, distintas organizaciones de derechos humanos, movimientos de víctimas (Movice) y recientemente el movimiento de mujeres (Ruta Pacífica de las Mujeres) han planteado o lle vado a cabo proyectos que tienen que plantean una futura CV para el país, como parte de la salida política al conflicto armado y el proceso para lograr una paz efectiva. Además el acuerdo sobre una Comisión de la Verdad forma parte de la agenda de las negociaciones de paz que se llevan a cabo en La Habana.

La primera parte del documento aborda la experiencia de diferentes CV en el mundo, especialmente América Latina y Sudáfrica. Se realiza un estudio comparativo de las distintas Comisiones en los distintos contextos de transición política. Se aborda su definición y características, el tipo de comisionados, su mandato y elección, las características de la investigación y se hace una evaluación de su impacto y de los factores positivos o negativos para su desarrollo en los diferentes países respecto a las víctimas, el reconocimiento de los perpetradores, el impacto social y la democratización del país, así como los diferentes sentidos de la “reconciliación”.

La segunda parte del documento aborda las posibilidades de una CV en el caso de Colombia. Se analiza el contexto necesario para hacerla posible y su rol en el actual proceso de paz y reconstrucción

del tejido social afectado por la violencia durante décadas. Se valoran los aprendizajes que salen del contraste y análisis crítico de las diferentes experiencias analizadas en la primera parte, así como se contrastan las reflexiones y publicaciones del Foro de víctimas sobre Justicia Transicional realizado en 2013. El análisis y las propuestas que conlleva son abiertas para una valoración contrastada y se basan como el conocimiento personal de la situación colombiana y la participación en varias comisiones de la verdad en América Latina, así como las diferentes publicaciones coordinadas sobre el tema de justicia transicional y comisiones de la verdad en la que el caso colombiano siempre ha sido un desafío y una esperanza.

Comisiones de la verdad

Análisis de la experiencia comparada de Comisiones de la Verdad en diferentes países

En las últimas tres décadas se han puesto en marcha Comisiones de la Verdad en más de 30 países, aunque con diferentes nombres y mandatos. En América Latina, Chile, Argentina, Guatemala El Salvador, Perú, Paraguay, Ecuador (y Honduras)⁷² han tenido una Comisión de la Verdad (en adelante CV) para investigar las violaciones ocurridas en el marco de dictaduras, regímenes autoritarios o conflictos armados internos. En África la CVR de Sudáfrica ha sido la más conocida, pero han existido otras en Liberia o Sierra Leona, o en Asia el caso de Timor. En otros países se han dado investigaciones comparables con estos procesos como en EEUU o en Canadá para investigar fenómenos como el racismo o las violaciones de derechos humanos contra grupos indígenas.

Este documento se centra en las experiencias de las Comisiones de la Verdad más cercanas política y culturalmente en América Latina, especialmente los casos de Chile, Guatemala, El Salvador, Paraguay y Perú, y en algunos aspectos de las de Argentina, Ecuador y de la experiencia sudafricana. Se analiza el tipo de comisiones creadas, los objetivos de las mismas, la composición de los comisionados, su duración y mandato, así como otros aspectos de su funcionamiento y metodología. Por último, se valora el impacto que han tenido en las transiciones políticas y los factores de diversa índole que lo han condicionado.

Los primeros países que tuvieron CV fueron Argentina (1984) y Chile (1990), que sufrieron dos dictaduras militares (1976-1984 y 1973-1989 respectivamente). Posteriormente, El Salvador (1993) y Guatemala (1999) que habían sufrido además sangrientos conflictos armados internos (entre 1980-1992 y 1960-1996 respectivamente), llevaron a cabo CV después de la firma de acuerdos de paz. La CVR de Sudáfrica trabajó entre 1996 y 1998, publicando la última parte de su informe final en 2001. En Perú, tras la caída del Gobierno autoritario de Fujimori, se puso en marcha una Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR) en 2001, que analizó las violaciones de derechos humanos cometidas entre 1980 y 2000, y publicó su informe en 2003. En Paraguay, la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) se centró especialmente en las violaciones cometidas durante el régimen totalitario del general Stroessner (1954-1989) y publicó su informe en 2008. En 2010 la CV de Ecuador publicó su informe especialmente centrado, aunque no solo, en el régimen autoritario de Febres Cordero (1984-1988).

72 Honduras tuvo dos comisiones de la verdad una oficial y otra llevada a cabo por organizaciones de la sociedad civil las dos centradas en el golpe de Estado contra el presidente Celaya en 2009 y los acontecimientos posteriores, ambas con un escaso nivel de impacto y estándar debido a la fuerte polarización.



Fotografía: www.infojusnoticias.gov.ar Actas secretas de la dictadura: la verdad sale a la luz

1. Definición y objetivos de las Comisiones de la Verdad

1.1. Definición

Las Comisiones de la Verdad suponen medidas extrajudiciales para hacer frente a un pasado de graves violaciones de derechos humanos. Una Comisión de la Verdad se refiere por tanto a una entidad temporal e independiente, establecida por las autoridades, sin atributos judiciales⁷³, que se enfoca en la investigación de violaciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, y los patrones de dichos abusos y el análisis de sus causas, y tiende a mirar el pasado con una lente centrada en las víctimas, el reconocimiento de sus derechos, y las propuestas para un fortalecimiento de la transición y la prevención de la violencia.

1.2. Objetivos

Los objetivos de las CV incluyen la investigación de las violaciones de derechos humanos– y en algunos casos el análisis de las causas de la violencia política– formular recomendaciones para la prevención de la violencia así como proponer medidas que favorezcan la “reconciliación” nacional. Una Comisión básicamente emite un informe al final de su trabajo y formula recomendaciones. Además de investigar los hechos en un determinado periodo histórico, las Comisiones se constituyen para favorecer un reconocimiento a las víctimas y promover medidas de reparación y reconstrucción de relaciones sociales fracturadas por la violencia o la represión política.

Comisiones como las de Chile, Sudáfrica o Perú incluyeron entre sus objetivos y su nombre la “reconciliación” además de la “verdad” (Comisión de Verdad y Reconciliación). En el caso de Guatemala no se incluyó en el nombre (Comisión de Esclarecimiento Histórico), pero según el acuerdo entre el gobierno y la guerrilla de la URNG tenía que realizar *recomendaciones específicas encaminadas a favorecer la paz y la concordia nacional (...) preservar la memoria de las víctimas, para fomentar una cultura de respeto mutuo y observancia de los derechos humanos y para fortalecer el proceso*

73 La única Comisión que ha tenido un mandato cuasijudicial fue la CVR de Sudáfrica que además de investigar las violaciones de derechos humanos incluía entre sus tres comités (violaciones, amnistía y reparación), uno que podía otorgar una amnistía individual a los perpetradores bajo ciertas condiciones.

*democrático*⁷⁴. Sin embargo, en el caso de Paraguay (Comisión de Verdad y Justicia) o Ecuador (Comisión de la Verdad), las Comisiones rechazaron el objetivo de la “reconciliación” debido a las características de las transiciones y se centraron en el objetivo de la verdad y la búsqueda de la justicia. La declaración de un objetivo de “reconciliación” ha estado más presente en países en los que se han dado conflictos armados internos (Guatemala, El Salvador, Perú) y regímenes basados en la discriminación racial (Sudáfrica) o una polarización social tras la caída de una dictadura (Chile).

Al margen del nombre, y de la relevancia o diferentes maneras de entender la “reconciliación”, todas las Comisiones han tenido como objetivo enfrentar las consecuencias de las violaciones de derechos humanos y superar las fracturas provocadas por la violencia, proponiendo medidas que ayuden a restablecer la convivencia y el respeto a los derechos humanos. Y han considerado, desde los decretos o acuerdos de su creación, que la investigación de los hechos y la presentación pública de la verdad eran un paso necesario para esos procesos (Chile, Guatemala, Perú).

1.3. Antecedentes del trabajo de una CV

Si bien las Comisiones desarrollan una investigación en profundidad y nueva sobre violaciones de derechos humanos o periodos que han permanecido oscuros, en la mayor parte de los países se basan también en investigaciones anteriores por parte de organizaciones de derechos humanos que se constituyeron en el referente ético en el contexto de las dictaduras o guerras internas.

Por ejemplo, la CVR de Chile utilizó los archivos de las denuncias e investigaciones de casos de la Vicaría de la Solidaridad, y la CV de El Salvador accedió a los archivos de Tutela Legal, ambas instituciones de la Iglesia Católica que operaron como apoyo a las víctimas durante los periodos de dictadura o guerra. En el caso de Guatemala la CEH incorporó en parte, y su trabajo se vio facilitado por dicha experiencia previa, los testimonios recogidos por una Comisión no oficial realizada por la Iglesia Católica (Proyecto de Reconstrucción de la Memoria Histórica, REMHI, 1995-98) que constituye una investigación de envergadura comparable con una Comisión de la Verdad.

1.4. Comisión como un resultado (informe) y un proceso

La experiencia de trabajo de distintas Comisiones de la Verdad muestra que deben ser entendidas como un **proceso** y no solo como un mecanismo para llegar a un **resultado** (Informe Final). Esta dimensión de **proceso** enfatiza la participación de las víctimas; la incidencia social y política de la Comisión durante su periodo de trabajo; la activación del debate público o la discusión del papel de la memoria en la transición política.

A pesar de que esta dimensión de **proceso** no ha estado recogida en los acuerdos o decretos de constitución de las Comisiones, es inherente a su trabajo -dado que supone tomar testimonios de las víctimas, realizar visitas a comunidades afectadas, o usar estrategias de comunicación para acceder a ellas y generar confianza. También ha estado más presente en una Comisiones que en otras. A partir de la Comisión de Sudáfrica, varias CV desarrollaron estrategias de participación a través de Audiencias Públicas, como en el caso de Perú, Paraguay o Sierra Leona. Estas Audiencias funcionaron como espacios de altavoz y reconocimiento a las víctimas, así como estrategias para difundir la verdad mientras la Comisión trabajaba, no dejando estas revelaciones únicamente para la publicación del informe final.

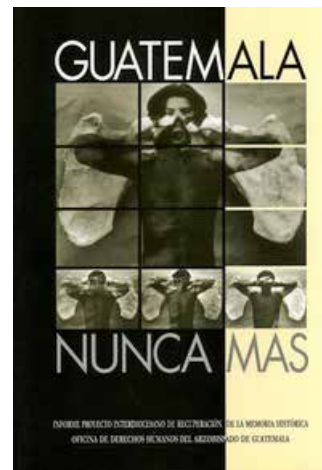
1.5. Similitudes y diferencias en la violencia sufrida y CV

La experiencia de las CV no puede verse aislada del contexto de violencia que tienen que investigar y el país o el nivel de impacto sufrido. Los casos que se analizan han tenido similitudes y diferencias

74 Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca.

respecto al impacto de la violencia sufrida, lo que ayuda a entender tanto las dificultades de la investigación como el impacto posterior del trabajo de las CV. Las diferencias más significativas se relacionan con:

- a) el número de personas muertas y desaparecidas, las víctimas de tortura o los casos de masacres (desde 3000 muertos y desaparecidos en Chile, 12.000 en Argentina, o 65.000 estimado en Perú y 200.000 según estimaciones en Guatemala);
- b) el tiempo de dictadura, régimen autoritario o guerra interna (entre los ocho años de dictadura en Argentina y las casi cuatro décadas de guerra interna en Guatemala, o los 45 años de formalización del régimen del apartheid en Sudáfrica);
- c) el carácter mayoritario de la violencia en el ámbito urbano o rural (mayoritariamente urbana en Chile, Argentina o Ecuador, mientras que fundamentalmente rural en Perú, Guatemala, El Salvador, y en ambos sectores en Paraguay o Sudáfrica); las características, por su parte, se intercambian con el tiempo de democratización en Argentina, o 65.000 estimado en Perú y el pacto armado se han visto étnicas y la situación de exclusión social de la población afectada como el impacto en poblaciones indígenas (75% y 83% de las víctimas en Perú y Guatemala, respectivamente);
- d) la implicación de grupos paramilitares y la violencia intracomunitaria, como en Guatemala y Perú, situación que complica los procesos de reconstrucción y reconciliación local, porque frecuentemente se da la convivencia de víctimas y victimarios en contextos de impunidad;



1.6. Tipos de transición política y evaluación de impacto de las CV

El impacto del trabajo de las CV tampoco puede verse aislado de las características de las transiciones políticas, que van desde la caída de dictaduras militares (Chile, Argentina, Paraguay), el fin de regímenes autoritarios (Perú, Ecuador) y basados en la discriminación (Sudáfrica), a las negociaciones de acuerdos de paz, como en El Salvador, Guatemala o Sudáfrica. Los impactos de las Comisiones pueden verse a medio o largo plazo considerando que dichas transiciones políticas, a pesar de que tienden a verse como periodos cortos, siguen vigentes en Chile 20 años después de la CV, 14 años después de la CEH en Guatemala, 10 años después de la CVR de Perú o 15 años tras la CVR de Sudáfrica.

Además, el grado de institucionalidad previo, el funcionamiento del sistema judicial, la existencia de partidos políticos y las formas de participación de la sociedad civil antes de los periodos de mayor violencia, también contribuyen a explicar y entender las dificultades o los recursos positivos con que han contado los países en los procesos de transición y, específicamente, en las políticas de verdad, justicia y reparación. Dichas medidas son vistas como un elemento central en la contribución a la democratización, y no solo como una deuda respecto a las víctimas. Como señala Barahona (2002)⁷⁵, la democratización en las sociedades en transición depende de un proceso de constitución de una ciudadanía efectiva, de la eliminación de los legados autoritarios y de una reforma institucional profunda y enfocada en el futuro.

Las condiciones estructurales de los diversos países contribuyen a explicar también las dificultades de las transiciones políticas. En países como Guatemala y El Salvador las elites económicas y políticas se aliaron con el Ejército y desarrollaron una clase dirigente excluyente y un modelo de Estado totalmente militarista, que condujo a dictaduras y conflictos armados internos. Y los procesos de negociación se

⁷⁵ Barahona de Brito, A.; Aguilar Hernández, P.; González Enríquez, C. (Editores). (2002). Las políticas hacia el pasado. Madrid: Istmo.

dieron forzados por una falta de legitimidad del Estado y la ausencia de salidas militares al conflicto, más que por un cambio en las élites que gobernaron los países durante décadas.

En el caso del Perú, la propia Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) señaló en su análisis de las causas de la violencia política de los años ochenta que la discriminación histórica de la población de los Andes y la Amazonía, y la existencia de dos Perús, eran aspectos estructurales a los que se enfrenta la transición política en la actualidad. A pesar del buen trabajo de la CVR, la crisis que dio origen a la transición y la caída de Fujimori no se debió a las violaciones de derechos humanos sino a la corrupción, y eso incidió posteriormente en el mantenimiento de las resistencias de muchos sectores a las revelaciones de la Comisión.

En el caso de Sudáfrica, la transición conllevó un cambio de régimen, el inicio del fin del apartheid, y el acceso al poder del Estado a través de las elecciones del ANC, lo que supuso un cambio fundamental en las condiciones de participación política, lo que no se dio en Centroamérica. Si bien eso no cambió las bases económicas de la exclusión social, supuso un quiebre del régimen basado en la discriminación, lo que ha ido llevando a cambios sociales progresivos y una mayor inclusión social y política. Este caso muestra la diferencia con países como Guatemala, donde la mayoría indígena sigue en las parecidas condiciones de marginación social y política que en el pasado.

Mientras tanto, Chile o Argentina han sido sociedades con un mayor nivel de institucionalidad y participación social, a pesar del impacto de regímenes autoritarios anteriores, y las transiciones se dieron tras caídas de los regímenes dictatoriales en donde las violaciones de derechos humanos fueron un factor clave. Paraguay vivió un largo régimen totalitario, que conllevó un enorme aislamiento social y el mantenimiento en el poder del mismo partido Colorado, lo que conllevó numerosas dificultades en la transición política todavía hasta la actualidad.

Estas distintas características de las sociedades, el tipo de régimen y su duración, así como los factores de crisis explican, en parte, el nivel de impacto y las dificultades que las políticas de verdad, justicia y reparación han tenido en los diferentes países y que se analizarán más adelante, así como el impacto de la CV en el proceso de democratización.

2. Comisionados, legitimidad e independencia de la Comisión

Las Comisiones han sido constituidas para que realicen un trabajo independiente y "objetivo" respecto al análisis de las violaciones de derechos humanos, los hechos de violencia o las violaciones al DIH, así como que muestren imparcialidad respecto "a las partes en conflicto". Esta declaración se ha incluido en la mayor parte de los acuerdos de constitución de las Comisiones.

Según el Acuerdo firmado por el gobierno de Guatemala y la guerrilla de la URNG *"esclarecer con toda objetividad, equidad e imparcialidad, las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados al enfrentamiento armado"*⁷⁶. O como en el caso de la CVR de Chile señala en su preámbulo *"que el informe en conciencia de personas de reconocido prestigio y autoridad moral en el país... permitirá a la opinión nacional formarse un concepto racional y fundado sobre lo ocurrido"*(...) ⁷⁷.

76 Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca.

77 Decreto Supremo 355. Considerando N°8. Poder ejecutivo, Ministerio de Justicia. Subsecretaría de Interior. Crea Comisión de Verdad y Reconciliación. Santiago, 25 abril 1990.

Es decir, una comisión debe ser independiente del poder político o las “partes” en su conformación y realizar un trabajo contrastado y transparente de cara a fortalecer esa legitimidad de su trabajo. Esta independencia que se refiere en los acuerdos o decretos de creación de las Comisiones también es parte consustancial de su trabajo y del enfoque de la investigación. En el caso de la CVR de Perú, la propia Comisión señaló en la introducción de su informe cómo entendía este mandato, señalando entre sus características que se basaba en un *relato éticamente articulado... científicamente respaldado... contrastado intersubjetivamente... en términos narrativos y que incluye la dimensión afectiva*⁷⁸.

2.1. Número y características de los comisionados

La Comisión está dirigida por los/as Comisionados/as. Estos constituyen la cara de la comisión, aprueban el funcionamiento interno y orientan la investigación, así como toman las decisiones sobre los aspectos clave que serán mostrados a la sociedad en el informe final. Los comisionados llevan también a cabo las diferentes acciones públicas de la Comisión, como audiencias, gestiones ante autoridades nacionales o internacionales, etc. El número de Comisionados ha variado enormemente según la extensión del país y del conflicto o la diversidad de la violencia, pero también según los equilibrios internos entre los comisionados.

País	N. Comisionados	Tipo de Comisionados/as	Presidente
Sudáfrica	17	Representantes de diferentes sectores de la sociedad incluyendo una representación étnica o “racial”.	Desmond Tutú obispo anglicano
Argentina	13	Representantes de varias confesiones religiosas y tres diputados.	Ernesto Sábato, escritor
Chile	8	Dos de ellos funcionarios del régimen de Pinochet, otros juristas reconocidos.	Raúl Rettig, abogado
El Salvador	3	Expresidente de Colombia, un jurista expresidente de la Corte IDH, y un congresista venezolano.	Belisario Betancour ex presidente de Colombia
Guatemala	3	Representante de NNUU y dos ciudadanos guatemaltecos, un abogado y una líder indígena.	Christian Tomuschat, experto NNUU
Perú	12	Excongresistas, un militar, representantes de confesiones religiosas y exaltos cargos de la universidades, además de una representante de la Coordinadora Nacional de DDHH.	Salomón Lerner, rector Universidad Católica.
Paraguay	9	Un obispo, un congresista, representante del sector de la prensa y otros líderes políticos o del movimiento de DDHH que lucharon contra la dictadura de Stroessner.	Mario Medina, obispo católico
Ecuador	3 (4)*	Religiosa y líder del movimiento de derechos humanos, un jurista y una víctima (y un obispo).	Elsie Monge, religiosa presidenta de CEDHU

* Se hace referencia a la nota al pie ⁷⁹

78 Introducción . Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Perú. Págs. 32-34.

79 Si bien la CV de Ecuador fue nombrada con cuatro Comisionados, uno de ellos, figura emblemática en el país, Monseñor

Las Comisiones han tenido diferente número de comisionados, oscilando entre 3 y 13 en América Latina. En el caso de Sudáfrica fueron hasta 17 comisionados, representantes de diferentes sectores de la sociedad incluyendo una representación étnica o "racial", y siendo presidida por el obispo anglicano Desmond Tutú. En el caso de Argentina la CONADEP contó con 13 comisionados (incluyendo representantes de varias confesiones religiosas y tres diputados, presidida por Ernesto Sábató); 8 en el caso de la CVR de Chile (dos de ellos funcionarios del régimen de Pinochet, otros juristas reconocidos, y presidida por el abogado Raúl Rettig); 3 en el caso de El Salvador (un expresidente de Colombia, un jurista expresidente de la Corte IDH, y un congresista venezolano, presidida por el expresidente Belisario Betancour); 3 en el caso de Guatemala (un representante de NNUU y dos ciudadanos guatemaltecos, un abogado y una líder indígena, siendo presidida por representante de NNUU Christian Tomuschat); 12 en el caso de Perú, siendo ampliado a esta cifra después de un número inicial de 7 comisionados (incluyendo dos excongresistas, un militar, representantes de confesiones religiosas y exaltos cargos de la universidades, además de una representante de la Coordinadora Nacional de DDHH, siendo presidida por el rector de la Universidad Católica Salomon Lerner); en el caso de Paraguay fueron 8 comisionados (un obispo, un congresista, representante del sector de la prensa y otros líderes políticos o del movimiento de DDHH que lucharon contra la dictadura de Stroessner, siendo presidida por el obispo de Misiones Monseñor Mario Medina); y 4 en el caso de Ecuador (la referente del movimiento de derechos humanos, un obispo, un jurista y una víctima, siendo presidida por la religiosa y presidenta de CEDHU Elsie Monge).

El diferente número de comisionados ha estado definido por la necesaria representatividad y la extensión de la tarea, pero también genera problemas de funcionamiento o cohesión que deben ser evaluados. Comisiones con un número muy grande de comisionados suponen una mayor facilidad para el reparto de tareas, o tener diferentes "representantes", pero generan problemas de más difícil cohesión y toma de decisiones.

2.2. Componente nacional y/o internacional

El componente nacional o internacional es una cuestión siempre a considerar. En algunos lugares como El Salvador los comisionados fueron sólo extranjeros debido a la dificultad de obtener consenso de "las partes" en el momento inmediatamente posterior a la finalización del conflicto armado y que acababa de pasar por una fase de máxima escalada militar. Si bien esto fue lo único posible en un país en el que no existía la confianza en la independencia de personas nacionales, también limitó la incidencia posterior en El Salvador dada la no continuidad en el país de los actores que participaron en la Comisión después de que terminara su trabajo. En Chile, Perú, Sudáfrica, Ecuador o Paraguay los comisionados fueron del propio país. Guatemala y Sierra Leona contaron con una comisión mixta de comisionados nacionales y representantes de Naciones Unidas.

A la luz de estas experiencias, puede señalarse que la presencia internacional es recomendable en tres supuestos, cuando contribuye a:

- 1) **Despolarización.** En contextos de fuerte polarización social o política en el país y donde la presencia internacional puede contribuir a superarla.
- 2) **Credibilidad.** Cuando existe una gran desconfianza de una buena parte de las víctimas o la población frente al Estado o los líderes nacionales, lo que compromete la credibilidad de su trabajo.
- 3) **Cobertura y protección.** Cuando se necesita una cierta presión, apoyo independiente o cobertura que facilite la participación o genere credibilidad necesaria en el proceso y resultados de la Comisión.



Fotografía: www.fotospublicas.com Tânia Rêgo/ Agência Brasil

2.3. Tipo de Comisionados y composición de la CV

Las personas seleccionadas como Comisionados determinarán, en gran parte, el éxito o fracaso de la CV. Su labor consiste en llevar a cabo el trabajo asignado a la Comisión en las diferentes áreas y son los responsables del Informe Final. Como imagen pública de la Comisión, la autoridad personal y moral de los comisionados es también clave en el trato con autoridades nacionales o internacionales, la búsqueda de apoyos para el trabajo de la Comisión, la relación con las víctimas y organizaciones de derechos humanos, así como la relación con sectores que tienen una actitud negativa frente a la verdad.

En general, en las comisiones analizadas hay mayor presencia de hombres que de mujeres (cerca de un 70/80% hombres y 20/30% mujeres), y no han tenido participación paritaria. El perfil más frecuente entre los comisionados es el de juristas, dado el enfoque predominante en las investigaciones de derechos humanos y ya que se analizan las garantías y responsabilidades, aunque esto ha ido cambiando con el tiempo. Casi todas las comisiones han tenido algún/os líder/es religioso/s entre sus comisionados también como parte de su enfoque o búsqueda de legitimidad moral. La ley que creó la CVR de Sudáfrica sólo indicaba que los comisionados debían ser ‘personas moralmente apropiadas, imparciales y no políticamente señaladas’. En las últimas Comisiones como la del Perú o Paraguay, entre los comisionados había también personas del ámbito universitario o reconocidos investigadores de la violencia.

Otro aspecto a considerar son las “tendencias políticas” de los comisionados. En este sentido se busca en muchos casos una “centralidad” política o un equilibrio entre diferentes “partes”. Se trata de que la composición de la CV contribuya a generar la necesaria credibilidad en su trabajo y también a desconectar la actitud negativa de ciertos sectores. Sin embargo, la estructura de Comisionados ha tratado de no reproducir las diferencias políticas en la sociedad o los partidos, y los Comisionados no han sido considerados “representantes” de una determinada tendencia política. Las tendencias más “conservadoras” o “progresistas” que se han dado entre los comisionados han tenido que generar una base común de trabajo en la cultura de derechos humanos, aunque eso no ha estado exento de tensiones en momentos de decisiones cruciales.

2.4. Elección y consulta

El proceso de elección de las personas nombradas como Comisionados es clave para asegurar una legitimidad de partida, proporcionar un ambiente favorable al trabajo de la Comisión y la confianza de la sociedad. Una comisión generalmente tendrá un mayor apoyo público e internacional cuando sus miembros han sido seleccionados a través de un proceso de consulta, que asegure una amplia legitimidad moral, un equilibrio en la presencia de personas de diferentes tendencias políticas o ideológicas, étnicas y de género, o en su caso de personas que representen la superación de estas diferencias.

País	Sistema de selección	Nombramiento
Sudáfrica	Sistema público de consultas y selección previa.	Elección final y nombramiento por el presidente N. Mandela
Argentina	Selección por gobierno	Nombramiento del presidente R. Alfonsín
Chile	Acuerdo gobierno concertación	Nombramiento presidente P. Alwyn
El Salvador	Acuerdo entre el gobierno y el FMLN	Auspiciado por NNUU
Guatemala	Acuerdo entre gobierno y URNG	Auspiciado por NNUU
Perú	Sistema previo de consultas con grupo interinstitucional	Nombramiento por presidente en transición Paniagua
Paraguay	Selección de representantes de diversos sectores que eligen sus miembros	Nombramiento congreso
Ecuador	Nombramiento por decreto	Nombramiento por presidente R. Correa

En varios de los casos señalados, la idea de la CV y el propio proceso de conformación de la misma constituyeron espacios de discusión pública sobre el valor de dicha iniciativa y de las características de los Comisionados. Por ejemplo, en el caso de Perú, antes de crearse la CVR el gobierno de transición de Paniagua formó un Grupo de Trabajo Interinstitucional para proponer la creación de una Comisión de la Verdad con participación de sectores del gobierno de transición y de la sociedad civil, tales como los Ministerios de Justicia, Interior, Defensa, Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, la Defensoría del Pueblo, la Conferencia Episcopal Peruana, el Concilio Nacional Evangélico del Perú y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Ministerio de Justicia, 2000).

En el caso de Guatemala, la Asamblea de Sectores Civiles, una coordinación de organizaciones de gremios, sindicatos, grupos sociales y organizaciones de derechos humanos presidida por el obispo Quezada Toruño, que tuvo un papel importante en la discusión de los temas del proceso de paz, también generó ideas y criterios sobre una futura CV mientras el tema se discutía en la mesa de negociación entre el gobierno y la guerrilla, aunque el acuerdo logrado finalmente fue mucho más limitado. Estos ejemplos muestran la importancia de la discusión y la participación pública en el proceso, aunque no se dio en ellos una participación social directa en la elección de los comisionados.

Un ejemplo interesante de proceso de consulta en ese sentido fue la CVR de Sudáfrica en el que se estableció un comité de selección que incluía representantes de organizaciones de derechos humanos, y que recibió cerca de 300 nominaciones. De ellas y tras un proceso de selección que incluyó entrevistas públicas fueron seleccionados 25, entre las que el presidente Nelson Mandela eligió finalmente a los 17 comisionados, añadiendo a dos personas más directamente⁸⁰. Consultas

⁸⁰ Posteriormente, en 1996 se nombraron otros 11 miembros de la CV "no solo para colaborar en el descargo de funciones y responsabilidades de estos comités, sino también para garantizar que su pertenencia a la Comisión fuera representativa en términos de raza, género y origen geográfico" (CVR, 1998, vol. 1, 1998).

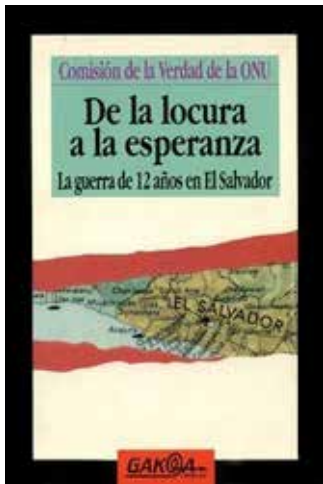
similares se dieron en Sierra Leona y Timor Oriental. La representatividad política, geográfica y étnica o de género ha sido también criterios incorporados al nombramiento de los comisionados en las comisiones de Sudáfrica y otras del continente, probablemente debido a las diferencias en los distintos países y el sentimiento de exclusión de numerosos grupos, así como la importancia de la construcción de una historia colectiva (ICTJ, 2013)⁸¹.

En Ecuador la CV fue creada mediante un decreto y los Comisionados se nombraron sin un proceso previo de discusión pública, justificándose como una forma de evitar la oposición de ciertos sectores políticos que podían verse señalados. Sin embargo, probablemente eso también conllevó mayores dificultades en su fase de trabajo inicial y para su consolidación en el país.

Respecto a los comisionados, ha habido una combinación de perfiles. La mayor parte de las Comisiones han contado con personas especialistas del campo jurídico, algunas con experiencia en el campo de la lucha por los derechos humanos, otras del ámbito de las Iglesias, del campo de académico o cultural. Esta composición y el número de los Comisionados, está en relación con los equilibrios internos, la extensión del país y las funciones que tiene que llevar a cabo la Comisión. En algunos casos la falta de experiencia de los Comisionados respecto a un trabajo de investigación como el que tiene que desarrollar una CV ha generado problemas de comprensión y funcionamiento, por lo que conviene que tengan al menos un número importante experiencia previa y claridad en el rol a realizar.

2.5. Independencia y legitimidad

De la metodología de una Comisión, su proceso, y la capacidad que tenga para involucrar o alcanzar a amplios sectores de la sociedad, depende en gran parte la legitimidad, el respeto que genere una Comisión desde su inicio y el impacto que tenga a largo plazo.



La independencia y legitimidad tienen que ver con los dos aspectos ya señalados que forman parte del *ser* de una Comisión: 1) como un trabajo hacia la producción de una investigación e informe que se conviertan en el referente clave de un periodo histórico, y 2) como un instrumento para facilitar un proceso colectivo de hacer frente a las violaciones cometidas, un espacio de reconocimiento a las víctimas y para hacer que una parte de la sociedad, que ha vivido al margen o sin tener en cuenta el impacto de dichas violaciones, asuma esa verdad como parte de la historia colectiva.

En este sentido, el nivel de consulta que se tenga en el debate alrededor del establecimiento de la Comisión, el proceso de selección de comisionados, la comunicación abierta y transparente que exista durante el mandato y la forma en que se dé a conocer lo investigado, son factores que inciden en el nivel de impacto y resonancia de la Comisión. La Comisión de la Verdad tiene que contar con una legitimidad moral

ajena a la disputa política, integrando personas relevantes de trayectoria personal y legitimidad fuera de dudas o de planteamientos políticos partidistas.

2.6. Nivel de consenso

El contexto del que han surgido las comisiones ha sido diferente en distintos países. En algunos lugares han sido parte de acuerdos de paz como en El Salvador y Guatemala, donde las "partes" firmaron acuerdos para su creación una vez se firmase la paz. En otros han sido puestas en marcha

81 ICTJ (2013). En busca de la Verdad: elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz. Editado por Eduardo González y Howard Varney.

debido al empuje de organizaciones de víctimas o de derechos humanos, como en Perú donde en el gobierno de transición de Paniagua la Coordinadora de DDHH puso en la agenda la demanda de la CV, o en Paraguay, donde las organizaciones de víctimas mantuvieron dicho reclamo durante los años de la transición política después de la caída de la dictadura de Stroessner, logrando su creación años después. En otros países han formado parte de acuerdos de transición política como en Chile, a través del acuerdo del gobierno de la concertación, o en Sudáfrica como parte de los acuerdos que dieron lugar a la nueva Constitución y al fin del régimen del apartheid.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que algunos sectores políticos reacios al reconocimiento de las violaciones, y a revisar ciertos periodos históricos, han tenido una actitud negativa frente a la creación de las Comisiones. Estos problemas se dieron tanto en Chile como en Sudáfrica, Guatemala o Perú, por lo que conviene tener una estrategia clara frente a ello. Si bien lo ideal es que la Comisión obtenga un consenso mayoritario para su instalación, ha sido difícil en algunos casos como cuando existe una fuerte polarización respecto al pasado o cuando antiguos perpetradores, o sus seguidores, siguen teniendo un importante poder político. Por ejemplo, en varios países como en El Salvador o Guatemala, se inició una fuerte campaña por parte de sectores empresariales o militares, contra la idea y el propio trabajo de la Comisión.

2.7. Participación de las víctimas

En los últimos años, la participación de las víctimas en los procesos de las CV ha sido un tema central que no estaba presente en las primeras experiencias. El avance en la propia experiencia de las CV, así como los escenarios de Tribunales internacionales o el propio Estatuto de Roma en ámbitos judiciales, han evolucionado hacia la consideración más explícita y relevante del papel de las víctimas en estos procesos e instituciones.

La necesaria independencia de las CV no está reñida con la participación y la sensibilidad frente a las víctimas, sino que puede ser considerada también como parte de la eficacia de estos procesos. Sin dicha participación no se crean las condiciones de confianza o credibilidad que son constitutivas del trabajo de las Comisiones, y el propio trabajo de la Comisión pierde significado.

En este sentido la CVR de Perú tenía entre las funciones atribuidas en el artículo 6 del decreto de su creación establecer **“canales de comunicación y mecanismos de participación de la población, especialmente de la que fue afectada por la violencia”**⁸². Sin embargo, no hubo entre los Comisionados “representantes” de las víctimas o sus organizaciones, aunque sí hubo un militar, y esto generó cierto malestar en ellas en un inicio, aunque sí hubo una representante de las organizaciones de derechos humanos. En el caso de Paraguay, algunos comisionados entraron a formar parte de la misma propuestos por las organizaciones de víctimas siendo de los 9 comisionados de la CV **“cuatro personas propuestas por las Comisiones de Víctimas de la Dictadura de 1954”** (Ley 2225 de 2003). En Ecuador, uno de los 3 Comisionados era una reconocida víctima con dos hijos desaparecidos por fuerzas de seguridad del régimen de Febres Cordero, sin embargo en este caso no se dio ninguna discusión previa sobre su “representatividad”.

La participación de las víctimas como Comisionados no generó mayor cuestionamiento del trabajo de las Comisiones, aunque se dieron distintas tensiones internas en relación a lo que se consideraba como “representante”. En el caso de Ecuador, se creó un segundo grupo dentro de la CV además de los Comisionados, orientado a activar la participación social llamado Comité de Apoyo constituido por representantes de algunos ministerios, organizaciones de víctimas y grupos de derechos humanos. Si bien su función era más bien consultiva, también esta doble estructura generó problemas de falta de claridad en las tareas y del rol entre los Comisionados y el Comité de Apoyo. Esto sugiere que los

82 Decreto Supremo de creación de la CVR. Presidencia del Consejo de Ministros, 2001.

mecanismos de participación deben tener claridad en sus funciones y de su relación con la CV.

En el caso sudafricano, la participación también se dio a través del papel que el grupo de apoyo mutuo Khulumani tuvo en todo el proceso de la CVR. Este grupo, creado inicialmente para apoyar a las víctimas en el proceso de las audiencias públicas, terminó constituyéndose en una red de grupos locales alrededor de la participación de las víctimas y manteniéndose como organización años después de la finalización del trabajo de la CVR. En otros países, la constitución de las CV ha proporcionado un mayor espacio para las organizaciones de víctimas que ya existían participando en la facilitación del contacto para la recogida de testimonios como en el caso de Guatemala o audiencias públicas como en el caso de Perú o Paraguay.

3. Poderes y facultades de las CV

3.1. Ley o decreto

El marco legal para la actuación de las CV ha sido en general un decreto del presidente del gobierno. En ocasiones la creación provenía de un acuerdo de paz, como en El Salvador (1992) ó Guatemala (1997). En otros, emanaba directamente del nuevo gobierno como en el caso de Chile con la concertación (1990) o del gobierno de transición en Perú (2001). Solo en dos de los casos analizados la base jurídica para el trabajo de la CV se basó en una ley acordada en el Parlamento. En Sudáfrica (ley 34, de 1995) en donde el nuevo gobierno mayoritario del ANC y la propia Constitución incluían las bases para la realización de la CV; y el de Paraguay que aprobó una ley para contar con un mayor consenso que permitiera su aprobación (ley 2225 de 2003). Ello se debe a las características de los procesos de transición en donde se dan mayores dificultades para llegar a un acuerdo entre diferentes fuerzas políticas o el riesgo de bloqueo de dicha iniciativa, o un contexto de falta de legitimidad de dichas instituciones en el proceso de cambio político.

Los diferentes instrumentos legales definen las características y los mandatos de las Comisiones. Estos se refieren al ámbito de su investigación, incluyendo la tipología de las violaciones a investigar, el periodo de estudio, el tiempo de funcionamiento de la Comisión y el poder con que contará para desarrollar su trabajo. También algunos aspectos de su estructura y funciones que se verán más adelante.

3.2. Tipo de violaciones investigadas

Casi todas las comisiones se han centrado en la investigación de graves violaciones, definiendo su ámbito de estudio en el decreto o acuerdo que la crea, tales como ejecuciones extrajudiciales y asesinatos (incluyendo masacres, aunque sin nombrarlas explícitamente); desapariciones forzadas; tortura y lesiones graves; violación sexual; y otras graves violaciones. Este epígrafe de "otras graves violaciones" ha dado lugar a que se consideren diferentes hechos o violaciones (por ejemplo, desplazamiento forzado o otras lesiones graves no asimilables a torturas). Algunas han definido de forma específica en el mandato otras violaciones distintas como el exilio (Paraguay). Sin embargo, la CVR de Chile se centró exclusivamente en los casos de ejecuciones, asesinatos y desapariciones forzadas, y solo doce después se creó la Comisión de Prisión Política y Tortura que investigó los casos de torturas.

3.3. Tareas encomendadas a las CV

Dichos mandatos generalmente contemplan que la comisión tome declaraciones a víctimas, familiares o testigos; que investigue y esclarezca los hechos; que determine las condiciones que hicieron posible los abusos; que señale el tipo, número y características de las violaciones más importantes; y que emita

un informe de su investigación que incluya las recomendaciones para la reparación a las víctimas y familiares, propuestas de cambios institucionales para evitar las violaciones en el futuro, o las medidas educativas y de memoria colectiva dirigidas a la sociedad. También dejan a los comisionados y a la propia Comisión la definición de la estrategia de investigación así como del reglamento interno y los aspectos de funcionamiento de la misma.

3.4. Duración de las CV

En los acuerdos o decretos de creación de las CV se define el periodo de funcionamiento. En general, después de señalar este tiempo de funcionamiento se añade la posibilidad de ampliar su plazo por un periodo en general menor.

Las CV trabajan durante un tiempo relativamente corto para la amplitud del periodo que tienen que investigar y la complejidad de la tarea. Sin embargo, por su misma esencia deben tener un ámbito temporal que ayude a que su trabajo tenga un impacto importante en el periodo de transición. También el tiempo depende de la capacidad de negociación entre las partes o la voluntad política del gobierno que la constituye. Algunas CV han sido creadas por periodos muy limitados que se vieron extendidos en el tiempo posteriormente. La CVR de Chile se creó por un periodo de 6 meses (con extensión de 3 meses más) como las CV de El Salvador o Guatemala (con posibilidad de ampliación de 6 meses), aunque sus periodos se vieron prorrogados. En el caso de Argentina, la CONADEP contaba con 9 meses para hacer su trabajo. Sin embargo Comisiones más recientes han tenido periodos de trabajo mayores. La CVR de Perú tenía un mandato de 18 meses, pero trabajó en la práctica durante 2 años tras una prórroga de 6 meses. Lo mismo sucedió con las Comisiones de Ecuador y Paraguay que no habían terminado su trabajo en el periodo inicialmente establecido y vieron prorrogado su mandato.

País	Periodo definido en su mandato	Duración real*
Sudáfrica	24 meses	24 meses más funcionamiento parcial hasta 5 años
Argentina	9 meses	9 meses
Chile	6 meses (prorrogable 3 más)	9 meses
El Salvador	6 meses (prorrogable 6 más)	12 meses
Guatemala	6 meses (prorrogable 6 más)	12 meses
Perú	18 meses	24 meses
Paraguay	12 meses	24 meses
Ecuador	12 meses	18 meses

* Se hace referencia a la nota al pie ⁸³

Sin embargo, el tiempo también es un límite de sus actuaciones. Como se señaló, la CVR de Chile se centró únicamente en los casos de ejecuciones y desapariciones forzadas. La CEH de Guatemala trabajó después del proyecto REMHI del que se alimentó, lo que le permitió hacer su trabajo apoyándose en esa otra experiencia previa. Por su parte, la CV de El Salvador se centró solamente en una selección de casos considerados emblemáticos dado el tiempo señalado. La única CV que ha mantenido su trabajo, al menos formalmente y con parte del equipo durante más de seis años ha sido la CVR de Sudáfrica. Presentó su informe en 1998, pero una parte de la Comisión siguió trabajando hasta 2003 cuando fue disuelta, asumiendo después del informe otras tareas asociadas al registro de víctimas y la evaluación de casos de amnistía.

⁸³ La duración "real" se define en relación a la publicación del informe final. Pero el tiempo efectivo de trabajo ha variado en función en algunos casos de la ampliación de sus tareas y otros criterios específicos de la situación del país.

Estas experiencias muestran que la extensión en el tiempo debe valorarse teniendo en cuenta: 1) el periodo de transición y la función de la CV en el mismo; 2) la extensión y profundidad de la violencia y las dificultades de la investigación; 3) las características del país y el periodo a analizar; 4) la existencia de investigación previa en el país que facilite el trabajo de la CV.

3.5. Ámbito temporal de investigación

Las Comisiones son encargadas de investigar las violaciones de derechos humanos cometidas en un determinado ámbito temporal. El inicio de estos periodos tienen que ver con el comienzo de una guerra o una dictadura y su fecha final es la del inicio del periodo transicional, la propia constitución de la Comisión o la firma de los Acuerdos de Paz.

País	Periodo de investigación*
Sudáfrica	34 años
Argentina	7 años
Chile	17 años
El Salvador	12 años
Guatemala	36 años
Perú	20 años
Paraguay	35 años (extendido)
Ecuador	4 años (extendido)

* Se hace referencia a la nota al pie ⁸⁴

Por ejemplo, la CV de El Salvador tenía como ámbito de investigación el periodo entre 1980 del inicio de la guerra y 1991 dado que los acuerdos de paz se hicieron oficiales en enero de 1992. La CEH de Guatemala investigó el periodo entre 1960 del inicio de la guerrilla y 1996 en que se firmó la paz. En el caso de Chile (11 septiembre 1973/11 marzo de 1990) al igual que Argentina (1976/1983), los periodos tuvieron que ver con el inicio y el fin de las dictaduras. En el caso de Sudáfrica, el periodo fue de 1960, año de la matanza de Shaperville, a 1994 el inicio del gobierno de Nelson Mandela.

En el caso de Paraguay el mandato temporal fue más amplio, no solo teniendo en cuenta el periodo de la dictadura (1954/1989) sino abordando el periodo transicional hasta 2006 en que se constituyó la Comisión, debido a los distintos intereses de los partidos políticos que dieron lugar al pacto para aprobar la ley que creó la Comisión⁸⁵. En Ecuador, si bien la Comisión tenía un ámbito temporal determinado al periodo de gobierno de Febres Cordero (1984/1988) y hacía mención en el decreto a algún caso fuera de ese periodo que había provocado fuerte alarma social "**como el caso Fybeca y otros**"⁸⁶, los Comisionados decidieron incluir también otros casos posteriores que consideraron graves, ampliando en la práctica el mandato a unos pocos casos más cercanos en el tiempo.

84 Los años del periodo a investigar tienen que ver con los de regímenes autoritarios, dictaduras o guerras. En el caso de Paraguay se extendió hasta la transición formalmente, aunque sin un verdadero impacto en la investigación que se terminó centrando en el periodo de la dictadura. En el caso de Ecuador se vio en parte extendido hasta los gobiernos posteriores a Febres Cordero por decisión de los comisionados en la interpretación del mandato.

85 Si bien la CVJ era una demanda de las víctimas y organizaciones de derechos humanos centrada en el periodo de la dictadura de Stroessner, los partidarios del ex general Lino Oviedo forzaron que se ampliara el periodo de investigación al periodo posterior y hasta la constitución de la Comisión porque querían que los casos que afectaban a su partido, y especialmente las represalias tras el intento de golpe de Estado de Lino Oviedo, entrasen en el periodo a investigar.

86 Decreto presidencial de creación de la comisión de la verdad. 4 de mayo 2007.



Fotografía: www.infojusnoticias.gov.ar Actas secretas de la dictadura: la verdad sale a la luz

En síntesis, se puede decir que el periodo de tiempo es señalado por dichos elementos prácticos y simbólicos. Sin embargo, eso no significa que las violaciones de derechos humanos empezasen a darse de forma grave solo en el periodo señalado. Por ejemplo, en el caso de Argentina los escuadrones de la muerte de López Rega actuaban antes de la dictadura durante el gobierno anterior de María Estela de Perón, y esos casos no entraron en la investigación de la CONADEP. En el caso de Guatemala, si bien la guerrilla se constituyó en 1960, con el alzamiento de un grupo de oficiales del ejército contra las Fuerzas Armadas, la invasión del coronel Castillo Armas desde Cuba en 1954 había truncado el régimen democrático de Árbenz y producido numerosas violaciones de derechos humanos antes de 1960, lo que llevó a una represión masiva y dio lugar a la creación de la guerrilla en un intento de derrocar la dictadura.

Los periodos de tiempo largos, como en el caso de Guatemala (36 años de guerra y diferentes regímenes militares y civiles) ó Paraguay (35 años de dictadura más 15 de periodo transicional de gobiernos civiles controlados por el mismo partido) conllevan numerosas dificultades prácticas y en general terminan focalizándose en los periodos de mayor impacto de la violencia. Por ejemplo en Guatemala la CEH ofrece un buen panorama de las violaciones entre 1978 y 1983 y hasta los años 90, sobre todo la violencia en el altiplano y la capital, pero no tiene un buen análisis de la violencia de los años 60 que se dio fundamentalmente en el oriente del país. En Paraguay hubo numerosas dificultades para recoger e investigar los casos durante los primeros años de la dictadura, teniendo una mayor representatividad en el estudio de la década de los 70 y 80. También en el caso de Perú la CVR analizó el periodo propiamente del conflicto armado (1980/1992) y el del periodo autoritario posterior de Fujimori (1992-2000), siendo este largo periodo de tiempo una de las dificultades señaladas por la propia CVR en su informe.

En el caso de la CVR de Sudáfrica, el periodo de investigación era de 35 años. No se extendía a los casi 50 años de régimen de apartheid, pero tampoco tomó como inicio la declaración de lucha armada del ANC (16 de diciembre de 1961), sino la masacre de Shaperville (21 de marzo de 1960) que ocurrió un año y varios meses antes. Respecto a la fecha final se llevó hasta el momento de inicio del gobierno de Mandela (1994) y no hasta la caída del apartheid (1993) para facilitar que la violencia que se dio en dicho periodo se pudiera beneficiar de la amnistía, y debido a las presiones de partidos implicados⁸⁷.

87 Daley (1996). Mandela broadens limits for apartheid-era amnesty. *New York Times*, 14 diciembre. Citado por B.Hamber. *Transformar las sociedades después de la violencia política. Verdad, reconciliación y salud mental*. Institut Catalá Internacional

En síntesis, la extensión en el ámbito temporal incluye una serie de aspectos a tener en cuenta:

1. La representación de la “realidad” de la violencia que supone la elección del ámbito temporal.
2. La consideración del momento en que se inicia la transición.
3. El riesgo de que queden fuera periodos importantes de violaciones de derechos humanos.
4. El marco del derecho aplicable en el periodo a analizar, especialmente cuando se dan regímenes distintos o periodos de conflicto armado.
5. La extensión en el tiempo durante más de dos décadas supone probablemente una dificultad mayor de tener una muestra representativa de casos “antiguos”, y el riesgo de dar una idea equivocada

3.6. Investigación de los hechos y análisis de las causas

Las CV analizan los casos y evalúan las violaciones de derechos humanos cometidas. Pero más allá de los casos concretos, también han tenido entre sus funciones ofrecer elementos o análisis históricos que permitan entender las causas y factores que han alimentado la violencia en determinado periodo. Este enfoque centrado en “explicar” los factores asociados o causantes de la violencia y no solo hacer un recuento de las violaciones o responsabilidades, es básico para que el informe de la CV ayude a entender y asimilar la historia, así como para que pueda señalar en sus recomendaciones los cambios necesarios para que la violencia no vuelva a repetirse.

Por ejemplo, la CEH de Guatemala tenía entre sus finalidades la realización de un *“informe que contenga los resultados de las investigaciones realizadas y ofrezca elementos objetivos de juicio sobre lo acontecido durante este período abarcando a todos los factores, internos y externos”*⁸⁸. En el caso de la CVR de Perú, las explicaciones de la violencia también formaron parte de su cometido. El decreto de su creación señala como uno de sus objetivos *“analizar las condiciones políticas, sociales y culturales, así como los comportamientos que, desde la sociedad y las instituciones del Estado, contribuyeron a la trágica situación de violencia por la que atravesó el Perú”*⁸⁹.

Sin embargo, los aspectos socioeconómicos han sido escasamente tomados en cuenta en los análisis sobre la violencia en las comisiones de la verdad. En la mayor parte de los países la discusión acerca de los modelos económicos como parte de los procesos que llevaron a regímenes autoritarios donde se dieron violaciones masivas de derechos humanos, ha sido reconocida solo años después. Por ejemplo, en el caso de Argentina se han empezado a analizar las responsabilidades de diversas empresas en la represión, a partir de la década de 2000. También en Sudáfrica las responsabilidades de las empresas que apoyaron al régimen del apartheid se han analizado posteriormente, después del trabajo de la CVR. Sin embargo, las dos últimas comisiones en América Latina incluyeron una caracterización del modelo económico que sostuvo el autoritarismo (Ecuador) o bien el proceso de apropiación de la tierra que se dio en el marco de la dictadura en Paraguay (las llamadas “tierras mal habidas”).

3.7. Facultades y poder de las Comisiones

Las comisiones se han constituido como entes extrajudiciales, salvo como se señaló en el caso sudafricano donde el comité de amnistía de la CVR podía otorgar indultos individuales a perpetradores que se presentaran y cumplieran con algunas características: 1) proporcionar toda la información

per la Pau. Bellaterra: Barcelona.

88 Acuerdo sobre el establecimiento de la CEH, citado anteriormente.

89 Decreto Supremo N° 065-2001-PCM del 2 de junio de 2001, publicado el lunes 4 de junio de 2001 en El Peruano.

sobre el caso, 2) ser considerado como un hecho con características o intencionalidad política, 3) estar dentro del periodo y tipo de hechos evaluados por la comisión.

Las competencias de las CV analizadas incluyen:

- a) Recoger información y testimonios de las víctimas, organizaciones de DDHH u otros sectores de la sociedad civil.
- b) Realizar investigaciones sobre los diferentes casos que considere importante, definiendo sus líneas de investigación.
- c) Recabar información de instituciones internacionales o nacionales sobre los casos o la materia objeto de su estudio.
- d) Practicar indagaciones o diligencias que estime conveniente para esclarecer los hechos y poder llevar a cabo sus funciones, incluso solicitando informes, documentos o archivos a autoridades o servicios del Estado. Dichas informaciones han llevado en muchas ocasiones a las CV a realizar sesiones de trabajo, peticiones de información o entrevistas a víctimas o perpetradores en el extranjero, utilizando la estructura de embajadas o consulados para dichas tareas.

Las CV de Chile o Argentina no tenían entre sus competencias la capacidad de pedir la comparecencia de personas señaladas como perpetradores. En los casos de Perú, Paraguay o Ecuador la Comisión tenía facultades para convocar a personas acusadas como perpetradores, pero no poder de coerción para llevar a cabo estas comparecencias. La CV de Ecuador llegó a hacer convocatorias públicas a través de los medios de comunicación –sin señalar de forma específica los posibles objetivos- a personas señaladas en los testimonios o que podrían tener información sobre los casos. Sin embargo, en estos casos las personas convocadas o instituciones no tenían obligación legal de colaborar.

Por otra parte, la colaboración de las “partes” o instituciones involucradas ha sido señalada en los acuerdos de formación de Comisiones en los casos de conflictos armados, y las CV han tenido en general la facultad de solicitar información a agencias del gobierno o instituciones del Estado, pero en la práctica dicha colaboración ha sido escasa. Por ejemplo el gobierno de El Salvador o el de Guatemala apenas proporcionaron información relevante sobre hojas de servicio o estructuras de comando que permitieran identificar a los responsables en determinados casos. Tampoco las guerrillas del FMLN⁹⁰ o la URNG facilitaron el acceso a información sobre posibles responsables u órdenes. La declaración genérica de colaboración no es suficiente en estos casos como muestra de voluntad política de las “partes” o capacidad de acción de la CV.

Las CV pueden pedir información a agencias del Estado, pero no han tenido poder para acceder a archivos directamente, especialmente a los considerados por el gobierno como reservados o de fuerzas armadas o policía seguridad. En algunos casos como Guatemala, el gobierno no proporcionó información pedida oficialmente por la CEH a pesar de contar con ella en el archivo de la Policía descubierto de forma casual años después, respondiendo a la CEH que no había nada en sus archivos sobre ciertos casos emblemáticos o que incluso los archivos no existían.

Por su parte, las últimas comisiones de Paraguay o Ecuador han contado con un acceso parcial a documentación de archivos oficiales, dado que el gobierno ordenó desclasificar ciertos documentos de la policía, fuerzas armadas o de algunos ministerios como una muestra de colaboración con la CV. Además en Paraguay existían los Archivos del Terror que habían sido descubiertos cuando iban a ser destruidos en 1993, siendo de fácil acceso. Este acceso es importante para poder contar con los registros oficiales de los hechos o la víctimas, que muchas veces han permanecido ocultos o no han sido accesibles para los investigadores.

90 Buergethal, Thomas. La comisión de la verdad para El Salvador. *En: Estudios especializados de derechos humanos I*. San José, IIDH, 1996, pp. 11-62.

La única CV de las analizadas que ha tenido poder para revisar archivos, ordenar arrestos o confiscar materiales o documentos ha sido la CVR de Sudáfrica, acorde con sus poderes cuasijudiciales y especialmente en el funcionamiento del Comité de Amnistía. La Comisión de la Verdad y Reconciliación tenía poderes de citar con fuerza de ley y de obligar la entrega de documentos. Sin embargo, no tenía facultades de tribunal en cuanto a la determinación de responsabilidades penales.

Por otra parte, las últimas CV como la de Perú, Paraguay o Ecuador, han tenido el mandato de judicializar algunos casos de las violaciones investigadas en los que la gravedad de los hechos y el nivel de prueba fueran suficientes. Estos procesos de judicialización se han dado en contextos de impunidad para los perpetradores, especialmente agentes del Estado en los diferentes países. Esta judicialización se ha realizado en general una vez finalizado el informe final y con algunos de los casos mejor documentados. Estas CV han presentado algunos casos en los que hay suficientes elementos de prueba para encausar a presuntos perpetradores ante la fiscalía o los jueces. En el caso de Perú, la CVR presentó al terminar su actividad 47 casos al Ministerio Público para ser judicializados⁹¹.

País	Poder de la CV*	Archivos	Judicialización
Sudáfrica	Carácter ejecutivo de sus resoluciones. Obligación de presentarse	Si	CVR con poder cuasijudicial
Argentina	No acceso a perpetradores	No	Posterior de Junta Militar luego amnistías
Chile	No acceso a perpetradores	No	No
El Salvador	Escaso acceso a perpetradores	No	No Amnistía posterior
Guatemala	Escaso acceso a perpetradores	No	No
Perú	Escaso acceso a perpetradores	No	Posibilidad de judicializar
Paraguay	Facultad de convocar a perpetradores. No obligatorio	Parcial	Posibilidad de judicializar
Ecuador	Facultad de convocar a perpetradores. No obligatorio	Parcial	Posibilidad de judicializar

* Se hace referencia a la nota al pie ⁹²

3.8. La cuestión de las responsabilidades

La cuestión de investigar las responsabilidades en las violaciones ha sido parte del sentido y también de la controversia de distintas comisiones. De forma explícita algunas CV, como la de Chile o Guatemala, no señalaron responsabilidades individuales de las violaciones cometidas, tal y como está recogido en los acuerdos o decreto de creación. La CV de El Salvador o la CONADEP en Argentina podían nombrar responsables, e incluyeron en sus informes algunos listados de perpetradores o personas que consideraban responsables en determinados casos. Otras Comisiones más recientes, como las

⁹¹ Tres años después de ser presentado el informe final de la CVR, de los 47 casos 26 tenían procesos abiertos, y solo se habían proferido sentencias en primera instancia en 4 casos. En un caso se trataba de miembros de la Policía, en otro ronderos y en otro miembros de Sendero Luminoso. Ningún miembro de la FFAA había sido condenado. *La judicialización de las violaciones a los derechos humanos en el Perú*. Informe Instituto de Defensa Legal, octubre 2006.

⁹² El poder de las CV se refiere a las competencias incorporadas en el marco legal. En el acceso a archivos se recoge también las medidas llevadas a cabo por el gobierno, al margen del mandato en Paraguay y Ecuador.

de Paraguay o Ecuador, incluyeron en su mandato la posibilidad de determinar responsabilidades individuales, con independencia de las cuestiones judiciales. Por su parte, la CVR de Sudáfrica identificó a los perpetradores de las violaciones cometidas, y en su caso el comité de amnistía examinó sus casos y determinó si era aplicable un indulto individual. La CVR de Perú tenía entre su mandato el de *“identificar, en la medida de lo posible, las presuntas responsabilidades”* en los casos analizados.

La cuestión de la responsabilidad ha sido tema de debate jurídico en diferentes CV⁹³. El derecho al debido proceso en el ámbito judicial ha sido señalado por parte de quienes se oponen a esta determinación de responsabilidad, dado que la CV no es un órgano jurisdiccional. Por otra parte, la no determinación de responsabilidades individuales se ha señalado también como una medida que podría facilitar la colaboración de ciertos perpetradores o sectores con información sobre los hechos. Pero otra parte el derecho a la verdad no puede verse limitado por el miedo a señalar responsables o la coacción de los mismos sobre el trabajo de la Comisión o las víctimas. Y además el conocimiento de las responsabilidades es un mecanismo básico de la lucha contra la impunidad y forma parte del sentido de la investigación y del reconocimiento de la verdad.

También las CV han señalado las responsabilidades políticas, más allá de las de carácter directo en la ejecución de las violaciones de derechos humanos. Estas responsabilidades históricas o políticas han tocado a líderes o partidos políticos, sectores empresariales o expresidentes o incluso fuerzas o gobiernos extranjeros en el marco de la *guerra fría* en otros casos, como en las Comisiones de Guatemala, Perú, Paraguay o El Salvador.

4. Funcionamiento de la Comisión

4.1. Estructura de la Comisión

Para poder desarrollar su trabajo, además del mandato que constituye su marco de actuación, las Comisiones definen un organigrama de los equipos que la constituyen, un reglamento de funcionamiento interno, así como las tareas y responsabilidades de los equipos, comisionados y personal contratado. La estructura de las Comisiones ha variado enormemente según la amplitud, el número de comisionados, la extensión del país y del periodo a investigar.

93 El Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, señala en el Principio 8 que la comisión no sustituye a la justicia, civil administrativa o penal, y por lo tanto son los tribunales los que pueden determinar la culpabilidad penal y la pena en su caso.

Según dichos principios, además de las directrices establecidas en los principios 12 y 13, el mandato de una comisión de investigación ha de incorporar o reflejar las siguientes estipulaciones: ... c) Sus investigaciones se referirán a todas las personas acusadas de presuntas violaciones de los derechos humanos y/o del derecho humanitario, tanto si las ordenaron como si las cometieron, si fueron autores o cómplices, y tanto si se trata de agentes del Estado o de grupos armados paraestatales o privados relacionados de algún modo con el Estado, como de movimientos armados no estatales considerados beligerantes. Sus investigaciones podrán abordar asimismo la función de otros protagonistas para facilitar las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario.

Mientras el Principio 9, relativo a las garantías relativas a las personas acusadas señala que: a) La comisión deberá tratar de corroborar la información que implique a esas personas antes de dar a conocer su nombre públicamente; b) Las personas implicadas deberán haber sido escuchadas o, al menos, convocadas con tal fin, y tener la posibilidad de exponer su versión de los hechos en una audiencia convocada por la comisión mientras realiza su investigación, o de incorporar al expediente un documento equivalente a un derecho de réplica.

En términos generales, las comisiones cuentan con diferentes organigramas⁹⁴ y niveles organizativos, pero generalmente incluyen:

- » **Comisionados/as.** Son quienes dirigen el trabajo de la Comisión. Tienen una función de legitimidad moral y orientar el trabajo de la Comisión. Son quienes se responsabilizan del contenido del informe y tienen la última palabra sobre él. Algunas CV han establecido que uno/a de los comisionados/as se encargue de cada una de las grandes áreas de trabajo de la Comisión (audiencias públicas, áreas de investigación, recomendaciones, etc.).
- » **Responsable de gestión o secretario/a ejecutivo/a.** Se trata de la persona que coordina el conjunto del trabajo de la comisión. Es la encargada de hacer operativas las decisiones de los comisionados y facilitar los medios necesarios para la investigación, la coordinación de las actividades, etc.
- » **Equipo de investigación.** Generalmente formado por personas cualificadas del ámbito de la historia, psicología, sociología, antropología o el derecho y de investigadores del campo de derechos humanos con experiencia en investigación de las violaciones. Incluye investigadores/as principales encargados de diferentes áreas como la parte histórica, el análisis de la tipología de las violaciones o los impactos que estas han tenido en las víctimas y la sociedad. Además lo forman equipos de investigadores/as que trabajan en la elaboración de casos, toma de testimonios, revisión de archivos, codificación de la información, etc. La experiencia de las diferentes Comisiones, muestra la importancia de una buena dirección y equipo de investigación para asegurar la metodología, credibilidad y resultados del trabajo.
- » **Equipo de documentación y base de datos.** Las Comisiones constituyen sus propias bases de datos en función del tipo de documentación previa, las características de los testimonios recogidos y las necesidades de investigación. Las bases de datos han ido perfeccionándose en los últimos años, incorporando parte de esa experiencia internacional acumulada a este respecto. Los centros de documentación de la Comisiones cuentan con toda la información disponible para el objeto de su investigación incluyendo la documentación recogida según el acceso a fuentes oficiales o archivos de la época. La coordinación y el trabajo de forma estrecha con los equipos de investigación es fundamental para una buena investigación de los casos, los patrones de actuación o la responsabilidad de diferentes instituciones o cuerpos de seguridad.
- » **Equipo de comunicación.** Generalmente encargado de diseñar una estrategia de comunicación, gestionar la realización de audiencias, foros u otras formas de incidencia pública de acuerdo a las prioridades definidas por los comisionados. Ha tenido más importancia en las últimas Comisiones.
- » **Equipo de atención psicosocial.** Se refiere al equipo que se encarga del acompañamiento a las víctimas en determinadas instancias como audiencias públicas, asesoría y/o atención a los equipos en su trabajo de toma de testimonios, o frente al impacto del trabajo y confrontarse con el horror en la comisión. En algunos casos ha sido parte central del equipo de investigación para la redacción de las partes del informe que tienen que ver con la experiencia de las víctimas⁹⁵.
- » **Equipo de recomendaciones y reparaciones.** Generalmente este equipo establece contactos con los movimientos de víctimas, sectores sociales e institucionales para recabar información básica que permita establecer el tipo, alcance de las medidas de reparación para las víctimas, medidas de no repetición o reformas institucionales necesarias para llevar a cabo los cambios de la transición.

94 Como se señaló, en el caso de Sudáfrica, la CVR contaba además con un comité de amnistía.

95 Varias de las Comisiones y experiencias analizadas como el proyecto REMHI de Guatemala, la CVR de Sudáfrica, la CVR de Perú y la CVJ de Paraguay contaron con dichos equipos.

4.2. Audiencias públicas

A partir de la experiencia de Sudáfrica algunas comisiones han incluido la realización de audiencias públicas, como en Perú, Paraguay ó Greensboro (EEUU). Su retransmisión en televisión o radio es una manera de hacer que las revelaciones lleguen al público en general. En Sudáfrica un 10% de los testimonios recogidos por la Comisión fueron escuchados en Audiencias Públicas (2000 testimonios). También en el caso sudafricano existieron audiencias para analizar el papel de diferentes sectores durante el régimen del apartheid. En Perú se realizaron seis audiencias de casos, de dos días de duración, en las zonas más afectadas y seis audiencias temáticas (mujer, niñez, desplazamiento forzado, comunidad educativa, legislación antiterrorista, entre otras). Mientras en Paraguay tuvieron mayor relevancia las audiencias realizadas en el exilio para visibilizar esa problemática, además de otras como audiencias sobre pueblos indígenas, comunidades campesinas y ámbito educativo.

Dichas audiencias fueron en algunos casos televisadas o transmitidas por radio, en horarios con diferentes niveles de audiencia según los países, lo que dependió de la colaboración de los medios de comunicación y de la voluntad del Estado. Sin embargo, en otros casos las condiciones de seguridad o el nivel de terror de las víctimas no permitieron hacer estas audiencias, como en el caso de Guatemala.

Existen argumentos persuasivos para llevar a cabo audiencias públicas como parte del proceso de trabajo, difusión y dignificación que supone una CV. Al darle a las víctimas y a los sobrevivientes una oportunidad de contar su historia frente a una audiencia pública, una comisión puede admitir públicamente errores del pasado, fomentar el entendimiento general y mostrar la compasión para con las víctimas; reducir la posibilidad de que ciertos sectores de la sociedad continúen negando la verdad y aumentar la transparencia de su trabajo al estimular un auténtico debate nacional sobre el pasado (Hayner, 2008)⁹⁶.

También las audiencias necesitan una preparación para favorecer un contexto positivo para las víctimas, proporcionar apoyo psicosocial, y evaluar el miedo o riesgo de retraumatización, y los problemas de seguridad o de cara a una posible judicialización de los casos.

4.3. Investigación: enfoques y metodologías

Las Comisiones en general integran diferentes tipos de enfoques en el análisis de las violaciones. Entre ellos se encuentran:

- a) Un enfoque histórico, centrado en la reconstrucción de los hechos y responsabilidades, contextos de las violaciones, etc.
- b) Un enfoque de derechos humanos en la investigación y valoración de las violaciones según las categorías del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.
- c) Y un enfoque psicosocial que permita comprender y hacer escuchar la experiencia de las víctimas en el informe final de la comisión y el alcance del impacto individual y colectivo de las violaciones.

Si bien en las primeras CV predomina un enfoque centrado en los casos investigados desde el punto de vista del derecho como marco de la investigación, de forma creciente un enfoque histórico y psicosocial se han consolidado en los análisis, formas de dar cuenta de la experiencia de las víctimas o la construcción de una memoria colectiva que surge de las Comisiones.

⁹⁶ Hayner, P. (2008). *Verdades innombrables*. Fondo de Cultura Económica. Madrid.



Fotografía: www.fotospublicas.com Tânia Rêgo/ Agência Brasil

Diferentes partes del informe final de la Comisión pueden tener predominantemente alguno de estos enfoques. Por ejemplo las partes del informe que describen los contextos sociopolíticos tienen fundamentalmente un enfoque histórico o sociológico. Las que corresponden a la evaluación de los casos además tienen un enfoque centrado en la caracterización jurídica de las violaciones. En las partes centradas en las experiencias de las víctimas y familiares predomina un enfoque psicosocial.

El énfasis de la investigación tiene también que ver con los patrones de victimización. Por ejemplo, en el caso de Guatemala o Perú, las masacres fueron un foco muy importante de investigación, mientras que la CONADEP investigó cientos de lugares convertidos en centros clandestinos de detención y desaparición de personas. La CV de El Salvador⁹⁷ se centró en el análisis de algunos casos emblemáticos como señalaba su mandato, lo que hizo que tuviera un enfoque muy selectivo, mientras la mayor parte de las comisiones han tenido un enfoque más general aunque hayan incluido casos paradigmáticos en los que han podido ir más allá en la investigación. Los estudios de caso y contextos regionales han sido muy importantes en países donde el impacto regional y la dinámica de la violencia ha sido diferente en distintas zonas del país como en Perú.

La estructura de los informes también ha sido diferente. Algunas se han centrado en los casos, como la CVR de Chile que recogía un resumen de todos los casos identificados, o la de El Salvador centrándose en los casos emblemáticos. La CEH de Guatemala, la CVR de Perú o la CVJ de Paraguay

97 Según el acuerdo para la constitución de la CV de El Salvador: *La Comisión tendrá a su cargo la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad.* Para esto, se indicó que la Comisión tomará en cuenta las siguientes consideraciones: a. *La singular trascendencia que pueda atribuirse a los hechos a ser investigados, sus características y repercusión, así como la conmoción social que originaron.*

abordaron desde aspectos históricos a patrones de victimización, análisis de casos, impactos en las víctimas y en la sociedad. Todas las CV han investigado las estructuras represivas o que han tenido mayor responsabilidad en la violencia política. También las estructuras de grupos armados como Perú o Guatemala.

En todo caso la construcción del Informe necesita una visión global que tenga en cuenta las distintas perspectivas y enfoques. Esta visión global debe formar parte de la dirección de la investigación y debe definirse en las hipótesis de trabajo, en los énfasis que tendrá la investigación o en los criterios comunes para la construcción de los casos, de forma que el conjunto de la investigación se desarrolle de forma coordinada. En algunas Comisiones que no han tenido esta visión desde el inicio y que han desarrollado su trabajo mediante el reparto de tareas entre diversos investigadores, se han dado numerosas dificultades para dar coherencia al informe en la fase final.

Hipótesis y criterios de investigación

- Claridad en hipótesis o planteamientos de trabajo.
- Criterios para los investigadores específicos (enfoque y estilo). Facilita coherencia, utilidad de estudios y elaboración de informe final.
- Revisión de dificultades y sistema de seguimiento. Evitar actuar en fases tardías.
- Sesiones de compartir resultados preliminares y retroalimentación.

4.4. Fuentes y tipo de información

La mayor parte de las veces las fuentes de información de las Comisiones incluyen numerosas fuentes, entre otras tales como:

- » Testimonios de víctimas y sobrevivientes
- » Entrevistas a testigos clave.
- » Estudios de caso (por área geográfica, periodo, hecho histórico)
- » Monografías (aspectos transversales de la represión o la violencia, regiones, problemáticas)
- » Entrevistas colectivas.
- » Testimonios de perpetradores.
- » Registros y archivos oficiales.
- » Revisión bibliográfica.
- » Revisión hemerográfica.
- » Documentos y manuales militares.

Se necesita establecer una base de datos y un centro de documentación para el funcionamiento de la Comisión. Este puede integrar fondos documentales preexistentes como de Paraguay, donde la Comisión integró la información del Archivo del Terror de la policía política de Stroessner, y debería proporcionarse acceso a archivos oficiales para obtener copias de la información relevante, como en el reciente caso de la apertura parcial de ciertos documentos de archivos policiales para la Comisión de Ecuador.

4.5. Entrevistas, formación y manejo de testimonios

Las previsiones sobre el número y tipo de testimonios a recoger supone el establecimiento de una metodología que incluya tanto la recogida de información como el apoyo a la persona que testimonia. Algunas de las cuestiones a considerar son:

- » Uso de una estrategia activa (búsqueda de testigos activa) o pasiva (convocatoria general para que la gente que quiera dar su testimonio acuda a presentar su caso)
- » Modo de registro de la información testimonial. Incluir preferentemente la grabación del relato, para poder contar con las voces y testimonios de las víctimas para el análisis y la redacción del informe.
- » Uso de fichas para la codificación: de la víctima, perpetradores, hechos.
- » Metodología de entrevista que suponga también un espacio de apoyo a las víctimas y formación de las personas que toman los testimonios sobre conducción de las entrevistas, impacto traumático y comunicación: explicación, escucha, recogida de información, apoyo, cierre, valoración.
- » A pesar de que algunos investigadores hayan podido tener experiencia previa en investigación y realización de entrevistas, se necesita establecer criterios comunes y una formación básica de los entrevistadores que recogerán testimonios.

4.6. Base de datos

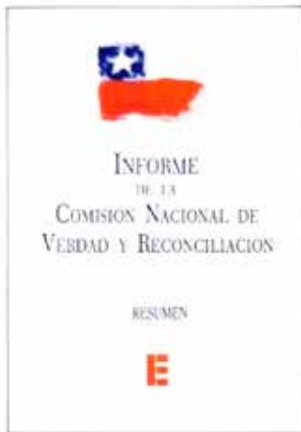
Todas las Comisiones han contado con un equipo informático para el desarrollo de una base de datos como parte de un centro de documentación que alimente a los investigadores, resguarde el material recogido y proporcione elementos para el análisis cuanti y cualitativo de las diferentes partes del informe.

- » Base de datos informática para el análisis cuantitativo de la información. Debería incluir además la información cualitativa con acceso a los relatos, transcripciones de testimonios o pruebas documentales.
- » Base de datos cualitativa, donde se recogen los testimonios de las víctimas, transcripciones, así como la documentación de apoyo de los casos. Se necesita trabajar con alguno de los programas informáticos de análisis cualitativo para realizar las búsquedas de información testimonial de forma adecuada.
- » La relación de los investigadores con la base de datos es un elemento estratégico de la investigación. Varias Comisiones han tenido problemas debido a la falta de claridad de lo que se necesita en fases previas, después de las posibilidades (de lo que da y lo que no da) y la forma de acceso a la misma.
- » Hay que tener en cuenta que se necesita una fase final de depuración de los casos y datos estadísticos debido a la frecuente duplicación, confusión o problemas en la complementación de fichas e instrumentos de recogida de información en otros casos. El tiempo de trabajo de la CV debe tener en cuenta estos factores para evitar que dicha fase condicione la calidad del trabajo y los problemas que se han dado en varias comisiones en la publicación del informe final.

4.7. Enfoques de género e investigación de violaciones de derechos humanos

Un aspecto que ha ido adquiriendo una relevancia mayor en el trabajo de las Comisiones es un enfoque de género en la investigación de las violaciones de derechos humanos, incluyendo la investigación

específica y una atención a las necesidades y visiones de las mujeres en estos contextos, dado que se da frecuentemente una invisibilización de su experiencia (que generalmente declaran sobre la violencia sufrida por otros, sus familiares de forma mayoritaria y menos de sí mismas), así como la frecuente la invisibilización de la violencia sexual o de los efectos de la violencia en las mujeres.



Los primeros informes que incorporaron un análisis específico, aunque parcial, del impacto de la violencia contra las mujeres fueron el proyecto REMHI y la CEH en Guatemala, y posteriormente la CVR en Perú, que contaron con pequeños equipos de trabajo, y que incorporaron un capítulo específico en el informe final. Posteriormente, tanto la CVJ de Paraguay como la CV de Ecuador contaron con equipos que venían del movimiento feminista y que aportaron su visión en el análisis de los hallazgos de las comisiones que, aunque no lograron tener un impacto más global, fueron considerados importantes en el contexto de los propios países.

Estas dos últimas comisiones también integraron, de forma parcial y limitada, un análisis de algunos casos de violaciones de derechos humanos contra personas por su condición u orientación sexual, como el caso de homosexuales que fueron reprimidos por su condición sexual por la dictadura de Paraguay, la documentación de la esclavitud sexual de niñas por miembros del aparato militar de Stroessner, y las violaciones de derechos humanos a las personas de grupos LGTBI en Ecuador, como parte de las políticas de limpieza social de la ciudad Guayaquil (Valencia, 2011)⁹⁸.

La investigación de la violencia sexual debe darse en los contextos de detenciones arbitrarias y torturas, masacres, o en contextos de militarización y desestructuración social (por ejemplo en Perú cuando las mujeres buscaron a los desaparecidos en cuarteles o centros de detención). Después del trabajo de las CV, se han venido dando investigaciones complementarias sobre la violencia sexual, como en el caso de Chile y Argentina. Si bien la mayor parte de las mujeres que resultaron víctimas de detenciones arbitrarias o torturas sufrieron también diversas formas de violencia sexual, en Chile al menos un 10% sufrió violación sexual, y se han dado numerosos casos de tortura durante el embarazo, en los cuales un 10% de mujeres sufrieron abortos (Lira, 2011)⁹⁹, como recogen las últimas investigaciones de Argentina, Chile o Ecuador. Un aspecto a considerar en la investigación de estos casos es la valoración de la confidencialidad, el análisis de las implicaciones subjetivas y en el contexto de las víctimas, así como las necesarias medidas de protección y apoyo.

4.8. Pueblos indígenas

En general, la situación y las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas han estado poco presentes en las agendas de verdad, justicia y reparación. En países con un fuerte componente de población indígena como Guatemala y Perú y donde la mayor parte de las víctimas eran de los pueblos originarios, mayas o quechuas fundamentalmente, se analizaron las consecuencias de la violencia vividas de forma colectiva, pero menos desde los derechos de los pueblos indígenas.

La CVJ de Paraguay analizó solamente el caso del pueblo Aché, que sufrió la violencia de agentes del Estado y grandes terratenientes como parte del racismo que consideraba a los indígenas como “animales que podrían ser cazados”. La CVR de Perú investigó el caso de los Ashaninka, victimizados especialmente por Sendero Luminoso.

98 Valencia, A. (2011) Memorias compartidas: Las Comisiones de Verdad de Paraguay y Ecuador. En *Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en América Latina*. San José: IIDH.

99 Lira, E. (2011) Chile. Verdad, Reparación y Justicia: el pasado que sigue vivo en el presente. En *Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en América Latina*. San José: IIDH.

En cuanto a Chile, la CVR investigó los casos de víctimas mapuches de la dictadura como el resto de los casos, desde una perspectiva individual, pero solo 15 años después, en 2006, se puso en marcha una comisión específica para investigar y dar recomendaciones sobre la situación del pueblo mapuche. Esta Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato investigó los mecanismos de exclusión social y la necesidad de establecer nuevas relaciones entre el Estado y las comunidades indígenas. Aunque las consecuencias de dicha comisión quedaron en recomendaciones generales que no han incidido en la política del Estado, debido a las fuertes implicaciones respecto a la propiedad de la tierra. Además, a la vez que se ponía en marcha dicha Comisión, la política frente a la conflictividad social y la oposición a megaproyectos en territorios indígenas ha conllevado la aplicación a los mapuches de los viejos estigmas, como la ley antiterrorista. Estas condiciones se han seguido dando en otros países que han tenido CV y un fuerte componente indígena, donde la actual conflictividad social pasa por la lucha por el territorio en el contexto de industrias extractivas, como Perú, Guatemala, Paraguay o Ecuador.

5. Informe Final de la CV

La realización del informe final ha requerido en los casos de las Comisiones de un equipo específico, en general un pequeño grupo de los Comisionados y los investigadores principales con un equipo de apoyo para la unificación, revisión de textos y estadísticas, corrección de estilo, etc. Dicho trabajo debe avanzarse unos dos meses antes de la entrega del informe final.

Los periodos finales del trabajo de una Comisión son muy intensos debido a la gran cantidad de insumos para sistematizar, dotar de coherencia al conjunto del informe y revisar minuciosamente los datos para evitar errores. También porque frecuentemente en esta fase hay que tomar decisiones estratégicas por parte de los Comisionados respecto al juicio histórico que incluirá la Comisión sobre un determinado periodo, un tipo de violaciones o de víctimas o la responsabilidad de diferentes actores políticos, religiosos, económicos o militares.

Por ejemplo, la CEH de Guatemala en el último momento de su trabajo determinó que se había producido genocidio al inicio de los años 80 contra determinadas comunidades indígenas en el altiplano del país; la CVR de Perú determinó, además de la responsabilidad de Sendero Luminoso, la responsabilidad directa de las Fuerzas Armadas en numerosas violaciones y de varios partidos políticos y ex presidentes como responsabilidad política por las violaciones producidas bajo su mandato. Dichas grandes definiciones, junto con los datos estadísticos de las violaciones llegan a ser frecuentemente los aspectos más recordados y se convierten en iconos que muestran globalmente el impacto del trabajo de una Comisión.

5.1. Presentación del Informe Final

El Informe Final constituye el legado de las comisiones de la verdad, que se convierte en un referente clave para el país, la memoria colectiva y una fuente de legitimidad para medidas de cambio en el proceso de transición. Los Informes se han convertido en marcas de la historia común en una sociedad que aborda el pasado de violaciones de derechos humanos y un referente de los pasos para la reconstrucción social. La existencia de informes finales bien documentados y con una metodología apropiada y sólida también pueden servir como una protección contra el revisionismo de la historia. Dichos intentos de contradecir las revelaciones de las CV se han dado en todos los casos analizados (Perú, Chile, Guatemala, El Salvador) por parte de ciertos sectores, especialmente militares o políticos, que ven cuestionado su papel o son señalados por su responsabilidad en las violaciones.

Dado que el impacto del informe depende no sólo de su consistencia interna y calidad de la investigación sino de otros factores asociados al proceso, deberán tenerse en cuenta aspectos tales como: el momento y la forma en que el informe sea publicado y distribuido; el grado de atención recibida de parte de medios de comunicación y la cobertura y apoyo social o político; la incidencia

tanto en el ámbito nacional como internacional. Como ya se señaló hay que proteger el trabajo de las Comisiones también después de la presentación de su informe, para que se cumplan su papel en el espacio de la transición política y sus recomendaciones sean tenidas en cuenta.

5.2. Seguimiento de las recomendaciones

Una vez que una Comisión de la Verdad entrega su informe final, archiva sus expedientes y es formalmente disuelta, el cumplimiento de sus recomendaciones recae en general en otras manos. Además, las recomendaciones, sean las reformas institucionales propuestas o las medidas de reparación, no tienen un carácter ejecutivo, es decir las CV no tienen el poder para llevar a cabo la política que proponen y se deriva de su investigación. Este ha sido un problema importante en todos los casos analizados.

Después de la presentación del Informe suele darse un periodo de difusión en el que la propia CV está presente y los Comisionados son un referente clave. Pero más adelante la relevancia del informe o las recomendaciones pueden dejar de ser el punto de referencia central y predominan los problemas de la puesta en marcha de sus recomendaciones o la falta de una incidencia para que se asuman sus investigaciones. Desafortunadamente con frecuencia los periodos posteriores se encuentran con presiones políticas o militares, cambios de gobierno o falta de capacidad institucional y de fondos suficientes. En el caso de Guatemala el rechazo al informe por parte de sectores con fuerte poder económico y del ejército, conllevó una puesta en cuestión de sus revelaciones sobre las masacres o el genocidio, y a una gran dificultad para la puesta en marcha de las medidas de reparación propuestas. El informe de la CEH se vio sometido a la discusión política en los siguientes periodos electorales, lo que conllevó que el consenso que debería suponer el informe de la CEH se viera sometido a la confrontación política. En Perú, el periodo posterior a la presentación del Informe conllevó numerosas dificultades para la puesta en marcha del Programa Integral de Reparaciones propuesto, incluyendo la creación de distintos mecanismos institucionales y un registro de víctimas que se demoró durante casi diez años para la puesta en marcha de las reparaciones individuales.

Los materiales de la CVR fueron protegidos por la Defensoría del Pueblo creando un archivo sobre los casos con acceso para investigadores y víctimas. En otros casos más negativos, como la CV de El Salvador o la CEH de Guatemala, los acuerdos entre “las partes” es decir el gobierno y la guerrilla, conllevan la reserva de la documentación y materiales de trabajo, incluyendo los testimonios recogidos por las Comisiones, lo cual ha supuesto un verdadero secuestro de la verdad en el país, encontrándose dichos archivos en la sede de Naciones Unidas y no estando disponibles en 50 años para las sociedades ni las víctimas.

En el caso de Sudáfrica, la CVR entregó su informe en 1998, pero oficialmente su trabajo concluyó el 31 de diciembre de 2001 y la responsabilidad legal de sus actividades restantes fue transferida al Ministerio de Justicia. Pero en la práctica algunos miembros de la CVR continuaron su trabajo hasta terminar con los casos presentados al comité de amnistía y el listado de víctimas para reparaciones hasta 2003. La CVR fue disuelta después de seis años y medio de actividades (Trial, 2013)¹⁰⁰. Sin embargo, tuvo fuertes limitaciones respecto al programa de reparaciones y el acceso a la justicia de las víctimas, lo que ha generado mucha frustración en ellas. Es decir, que formalmente la CVR continuó su trabajo para asegurar estas tareas en otros casos se han transferido a nuevas instancias (como la Comisión Nacional de Reparación en Chile tras la CVR, o instancias similares de reparación en Guatemala o Perú; y por otra parte, la Fiscalía o el Ministerio Público respecto a los casos judiciales).

La puesta en marcha de programas a gran escala en contextos de un número muy elevado de víctimas, y el componente rural, la pobreza o la discriminación étnica han sido parte de las dificultades

100 <http://www.trial-ch.org/es/recursos/comisiones-de-la-verdad/afrika/sudafrica.html>. Revisado 20/12/2013.

posteriores a las CV, especialmente en Guatemala o Perú, y la inexistencia de reparaciones en el caso de El Salvador supuso una nueva exclusión de las víctimas del proceso de transición tras la guerra.

Algunas comisiones en los últimos años han tratado de poner en marcha mecanismos que faciliten la implementación de las medidas como en el caso de Paraguay y Ecuador. En ambos se realizaron procesos de discusión de las medidas recomendadas por la CV con los diferentes sectores del Estado hacia la finalización de su trabajo (ministerio de salud, educación, fuerzas de seguridad, etc.). Eso permitió poder facilitar una actitud positiva por parte de quien tendría que implementar dichas medidas y un sentido de participación más colectiva con sus ideas y aportaciones para hacer más practicable las medidas. Si bien en ambos casos eso se hizo con mejor estándar que en otras CV, y es una práctica recomendable en futuros casos, el impacto posterior se vio limitado por la falta de voluntad y problemas políticos en ambos países poco tiempo después de terminar el trabajo de las CV¹⁰¹.

Las acciones dirigidas al seguimiento en torno a la Verdad han sido básicamente dos: la difusión del informe de forma masiva a través de publicaciones, resúmenes ejecutivos o medios de comunicación; y la incorporación a los textos escolares, manuales educativos y estudios universitarios como parte del pensum educativo.

La primera opción ha sido la más extendida en los casos analizados. En la mayor parte de los países se ha publicado y tratado de difundir el informe con diferentes niveles de éxito y compromiso. Mientras el informe de la CONADEP ha sido durante muchos años un libro muy vendido en Argentina, en el otro extremo en El Salvador el informe de la CV no se publicó debido a la falta de voluntad del gobierno de ARENA.

La difusión de las conclusiones y recomendaciones de las CV se convierten en un referente central para las transiciones políticas, pero su incidencia depende de que existan dos factores clave:

- a) gobiernos con voluntad política de implementar dichas recomendaciones y valorar el aporte de las Comisiones, por ejemplo más positivo en el caso de Chile con la puesta en marcha casi inmediatamente después del informe de la CVR del programa de atención en salud PRAIS, y
- b) la existencia de un sujeto de organizaciones de víctimas que utilicen dichas conclusiones y recomendaciones como herramientas de presión y cambio político, como en el caso de Argentina, Guatemala o Perú, pero mucho menos en el caso de Ecuador o El Salvador.

Por su parte, tanto la CEH de Guatemala, como la CVR de Perú publicaron resúmenes del informe para poder llegar a mayor número de población, en algunos casos en idiomas nativos, y hacer difusión de las Comisiones. En otros casos, las CV han generado instrumentos y procesos para la difusión desde el punto de vista más simbólico o visual, como la exposición fotográfica llevada a cabo por parte de la CV en Perú.

101 En el caso de Paraguay la destitución del presidente Lugo, mientras en el caso de Ecuador se dio la revuelta policial contra el presidente Correa.



Fotografía: www.infojusnoticias.gov.ar Actas secretas de la dictadura: la verdad sale a la luz

6. Análisis sobre los efectos positivos y negativos de las Comisión de la Verdad

Estado de Derecho, democracia y reconciliación

En los contextos de transición política tiende a hablarse de posconflicto y reconciliación, de reconstrucción del tejido social y democracia. Los efectos de las Comisiones pueden ser analizados desde diferentes perspectivas.

6.1. Impacto y objetivos que puede lograr una Comisión

El impacto de las CV depende del país y contexto político específico y de factores como el tiempo transcurrido, de las políticas de reconocimiento de los hechos o los derechos de las víctimas y las actitudes políticas frente a la memoria dominantes en una sociedad. En términos generales, según Freeman y Hayner (2003)¹⁰² las CV pueden generar numerosos beneficios, tal y como se señalan a continuación :

- » **Ayudar a establecer la verdad sobre el pasado.** Pueden sentar un registro detallado, imparcial y oficial, que contrarresta otras versiones parcializadas y promueve la toma de conciencia pública en cuanto a la escala e impacto real de un pasado violento.
- » **Promover que los perpetradores de las violaciones de derechos asuman su responsabilidad.** Aunque la eficacia a corto plazo es limitada, han tenido un valor a medio plazo importante dado que complementan el trabajo de los fiscales y jueces al recolectar, organizar y preservar las evidencias. Solo las últimas comisiones a partir de la CVR de Perú han tenido un mandato que incluya la posibilidad de judicialización de casos. Las reformas institucionales respecto a las fuerzas armadas o cuerpos de seguridad pueden ayudar a ello, aunque el hecho de que sus recomendaciones no sean vinculantes limita este objetivo.
- » **Brindar una plataforma pública a las víctimas.** Pueden ayudar a integrar a las víctimas en el proceso de transición, ayudándoles a cerrar heridas, apoyando su reivindicación, brindándoles un sentido de reconocimiento y educando a la sociedad sobre el impacto de los crímenes pasados. A pesar de las expectativas sobredimensionadas sobre el papel de las Comisiones, el impacto para el proceso de recuperación de las víctimas es más bien escaso, siendo un primer paso necesario que necesita de programas de seguimiento y apoyo (Martín Beristain, Páez et al, 2010)¹⁰³.
- » **Informar y catalizar el debate público.** Pueden ayudar a estimular el debate público de los aspectos morales, políticos y legales que deben ser tomados en cuenta durante un proceso de transición.
- » **Recomendar reparaciones para las víctimas.** Las CV plantean posteriormente programas de reparación por abusos del pasado y por los daños psicológicos, físicos y económicos persistentes, así como ayudan a establecer definiciones y categorías de "víctima" para tales propósitos.

102 Freeman, Mark, and Priscilla B. Hayner. 2003. Truth-Telling. In *Reconciliation after violent conflict: a handbook*, edited by D. Bloomfield. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

103 M. Beristain, C. Páez, D. Rimé, B. Kanyangara, P. (2011) La superación de la violencia colectiva. Impactos, y problemas de los rituales de justicia transicional. En C. Martín Beristain, D. Paez y E. González. *Superando la violencia colectiva y construyendo cultura de paz*. Ed. Fundamentos, Madrid.

- » **Recomendar las reformas legales e institucionales necesarias.** Proporcionan evidencias del fracaso en la protección de los derechos humanos, y recomiendan reformas legales e institucionales. Sin embargo, la falta de capacidad ejecutiva en este campo hace de sus propuestas un referente moral que debe ser asumido por los gobiernos.
- » **Promover la reconciliación.** A las CV se les pide que promuevan la tolerancia y el entendimiento al permitir que se compartan sus sufrimientos, y recomendar medidas para la reintegración de aquellos que cometieron delitos contra la sociedad. El significado de estos procesos de reconciliación sin embargo son diferentes y tienen distintos sentidos para víctimas, perpetradores, partidos políticos, etc. que deben ser evaluados a largo plazo.
- » **Ayudar a consolidar una transición democrática.** A través de todos los medios mencionados anteriormente, pueden marcar un quiebre formal con el pasado e iniciar la transición hacia un futuro más abierto, democrático y pacífico, debilitando así a los actores que podrían perseguir sus objetivos al margen del proceso democrático.

6.2. Evaluación del impacto de las comisiones analizadas

A pesar de que el impacto de las diferentes comisiones no puede verse aislado de las condiciones políticas del país, el diferente impacto de las violaciones o la relación de fuerzas para la implementación de cambios y recomendaciones, puede señalarse que han tenido un diferente nivel de logro en estos objetivos propuestos. Una síntesis de evaluación general se encuentra en el siguiente cuadro.

Evaluación del impacto de la Comisiones de la Verdad

- Ayudar a establecer la verdad sobre el pasado: suponen un paso importante, pero su impacto depende del proceso posterior.
- Promover que los perpetradores de las violaciones de derechos asuman su responsabilidad. En general escaso.
- Plataforma pública a las víctimas: valor de reconocimiento.
- Catalizar el debate público: proceso depende de respuesta.
- Recomendar reparaciones para las víctimas. Papel relevante en su informe pero el cumplimiento de sus recomendaciones depende de la voluntad política.
- Recomendar las reformas legales e institucionales. No tienen carácter ejecutivo, impacto depende de las fuerzas en la transición política.
- Promover la reintegración social y (re)conciliación. Constituyen un instrumento para este proceso a largo plazo, pero tiene múltiples significados.
- Ayudar a consolidar una transición democrática. Depende de si al trabajo de la Comisión se relaciona con otras medidas de justicia y cambios institucionales.

6.2.1. Establecer la verdad sobre el pasado

Una evaluación del papel de estas comisiones muestra que han **ayudado a establecer la verdad sobre el pasado**, aunque han sido solo el primer paso de un proceso de asumir la verdad de las violaciones de derechos humanos. Esta contribución debe verse con una perspectiva de medio y largo plazo, y no se circunscribe a la publicación de informes o registros oficiales sobre los hechos. Los procesos de democratización y de sanear las heridas de la violencia dependen no solo de que la verdad se investigue de forma efectiva, sino de cómo esa verdad se asuma. Los informes de las Comisiones se han constituido en hitos históricos y en una referencia posterior para numerosas actividades de difusión, investigación

de casos o incluso investigaciones judiciales, como en el caso de la CEH de Guatemala o la CVR de Perú. Sin embargo, la difusión de los informes no ha sido prevista en general más allá de la presentación final o la publicación de un resumen para su difusión. En algunos países, las organizaciones de la sociedad civil han llevado a cabo materiales pedagógicos para la difusión en el ámbito rural o escolar pero esto ha dependido de la política de los sucesivos gobiernos después de las CV.

La experiencia muestra que para que esa verdad se asimile se necesita toda una estrategia de trabajo posterior, que incorpore actividades desde una perspectiva pedagógica en diferentes niveles de la sociedad (político, educativo, académico, etc.). También muestra que existen frecuentemente intentos de cuestionar las revelaciones o la investigación realizada por la CV. Los sectores más reacios a que se conozca la verdad o que rechazan su participación en atrocidades han tratado en todos los casos de cuestionar las CV o han acusado de que sus conclusiones son sesgadas, tratando de quitar importancia a sus revelaciones y convertir los informes en una versión más de la historia.

6.2.2 Plataforma pública para las víctimas

Las Comisiones *han sido una plataforma pública para las víctimas*, en el sentido que han facilitado un reconocimiento de su experiencia, y han constituido un espacio de afirmación de las organizaciones de derechos humanos y de víctimas. Por ejemplo, en el caso peruano algunas de las organizaciones de víctimas actuales han surgido o se fortalecieron al amparo del trabajo de la Comisión de la Verdad. En el caso guatemalteco, las organizaciones encontraron un espacio de escucha y legitimidad que muchas veces les había sido negado oficialmente durante el trabajo de la CEH, y posteriormente su informe validó muchas de sus demandas.

Si bien el valor de una Comisión reside en su independencia, la relación con las víctimas es estratégica para una CV de forma que se sientan escuchadas y reconocidas en su proceso de trabajo, así como en los resultados de la misma. En numerosos casos se han dado tensiones entre los movimientos de víctimas y ciertas actuaciones de las CV. Esas tensiones muestran que es importante activar mecanismos de participación de las víctimas. Una parte de esas tensiones son “normales”. Para ello cualquier comisión que trate de dar respuesta a las necesidades de las víctimas (Hamber, 1998)¹⁰⁴ debería:

1. Demostrar claramente que su función es dar respuesta a las necesidades de las víctimas.
2. Mantenerse vigilantes hacia las percepciones de las víctimas y sobrevivientes, y hacia lo que representan.
3. Aceptar que, en parte, su papel es el de absorber la rabia y la impotencia de los que han sido víctimas de la violencia.

En muchos países los movimientos de víctimas y los grupos de derechos humanos son un motor de la lucha contra la impunidad, han tenido un papel muy importante en la democratización del país y han sido una muestra de la persistencia y de la creatividad de las víctimas y sus organizaciones, en condiciones de impunidad y falta de reconocimiento.

Numerosos ejemplos en la última década muestran el papel que ha tenido esta convicción y persistencia. La detención de Pinochet no hubiera sido posible si en los años antes de la Comisión de Verdad, muchas víctimas, familiares, abogados que llevaban esas demandas, no hubieran hecho demandas y sus abogados recursos de habeas corpus, a pesar de que “no sirvieron” para encontrar a los desaparecidos. Pero esos recursos fueron unas de las pruebas para la detención de Pinochet que abrió el espacio de la transición política en Chile. Sin esa persistencia y creatividad de las víctimas no podría hablarse de democracia en muchos países de América Latina.

104 Hamber, B. (1998) “How should we remember? Issues to consider when establishing commissions and structures for dealing with the past”. *Dealing with the Past. Reconciliation Processes and Peace-Building*, Belfast, Northern Ireland 9 June.

El trabajo de una Comisión es un momento de esperanza que esa verdad se asuma, pero también puede quedar un grado de ambivalencia posterior, si al informe de la CV no le sigue una política coherente de reconocimiento, reparación o justicia.

Los informes de las Comisiones en algunos países se han convertido en un instrumento de agenda de transformación como en Argentina, donde el movimiento de víctimas y organizaciones de derechos humanos impulsaron la lucha por la democratización y el fin de la impunidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. En otros, como en Guatemala, la sociedad civil se fragmentó en la discusión sobre los programas de reparación, lo que junto a una ausencia de voluntad política del Estado, ha condicionado la puesta en marcha de programas de reparación durante los años posteriores a la Comisión.

6.2.3. Catalizar el debate y cambiar las narrativas sobre el pasado

También las CV han contribuido a **catalizar un debate público sobre el pasado**. Esto ha dependido mucho de la respuesta social e institucional y de la capacidad de articulación con otros sectores sociales. Algunas comisiones han realizado actividades públicas durante su mandato, como audiencias públicas o foros (Perú, Paraguay, Sudáfrica) donde se han recogido testimonios o se han desarrollado actividades de reconocimiento social hacia las víctimas como parte de su trabajo.

Después de la publicación del Informe final las revelaciones de las CV han tenido un impacto muy importante y han generado una gran aceptación social, pero también rechazo sobre ciertos hechos o las responsabilidades por parte de otros sectores. En algunos casos extremos como en El Salvador, las víctimas se quedaron aisladas después del trabajo de la Comisión y la sociedad se ha mantenido una fuerte polarización por la negativa de los sectores más recalcitrantes a asimilar el pasado, cuando cinco días después de presentado el informe **De la locura a la esperanza** de la Comisión de la Verdad, el gobierno decretó una amnistía que eliminó cualquier discusión posterior sobre el pasado. A partir de entonces, el impacto del trabajo de la Comisión de la Verdad en la sociedad ha sido muy limitado, a pesar del enorme esfuerzo de organizaciones de víctimas en un contexto de falta de reconocimiento o institucional bajo el discurso gubernamental de la “reconciliación”.

La mayor parte de las veces las narrativas sobre la verdad siguen siendo parte de la disputa después del trabajo de una Comisión. El ex general Pinochet patrocinó varios centros de estudios sobre historia que trataron de impulsar una versión de su régimen acorde a sus intereses después del informe Rettig y del trabajo de la Comisión Nacional de Reparación.

Sin embargo, después del trabajo de las comisiones hay verdades que no son cuestionables. Algunos investigadores plantean que las Comisiones disminuyen el número de mentiras que se pueden mantener en el futuro (Ignatieff, 1999)¹⁰⁵, pero también hay reacciones negativas, de descalificación y revisionismo. Quienes se sienten cuestionados tratan de tejer una versión de la historia acorde con sus intereses. En el caso de Guatemala, cinco años después de la presentación del informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico y del informe REMHI, ha habido intentos revisionistas de algunos sectores militares que han tratado de negar el impacto del genocidio a la población maya.

Las estadísticas que presentan las CV generan una visión global del conflicto que probablemente van a ser una referencia clara para el futuro. Por ejemplo, la referencia de Guatemala es que el 83% de las víctimas fueron Mayas o que el 95% de las violaciones responsabilidad del Estado. Eso da una configuración de la realidad que no se puede negar y que probablemente va a tener un impacto en las narrativas posteriores.

También hay grandes definiciones que inducen una representación a mediano plazo de lo que ha pasado. En el caso guatemalteco por ejemplo, hay una definición del genocidio; en el caso del Perú,

105 Ignatieff, M. (1999). *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*. Madrid: Taurus.



Fotografía: www.infojusnoticias.gov.ar Actas secretas de la dictadura: la verdad sale a la luz

la Comisión habló de los dos Perú, la diferencia entre el Perú de Lima o de la Costa y el Perú andino, mostrando la exclusión histórica hacia las poblaciones de los Andes. Es decir, las grandes definiciones que hacen las Comisiones tendrán probablemente un impacto importante a mediano plazo.

Sin embargo, la asimilación de la verdad de los informes de las CV por parte de la sociedad no depende sólo del buen trabajo o informe realizado por la Comisión, sino de las características de la transición política, el papel que cumpla la CV en ella, la relación de fuerzas políticas y la orientación hacia la transformación del Estado o hacia la legitimación del pasado. Es muy importante que las acciones sean sostenidas en el medio y largo plazo.

6.2.4. Asumir la responsabilidad por los perpetradores

El papel de las CV en que *los perpetradores de las violaciones asuman la responsabilidad*, es en general escaso. Las declaraciones de responsabilidad por parte de los perpetradores, especialmente de alto nivel, han sido muy limitadas cuando no inexistentes. Solo se han ido dando con el tiempo, dependiendo de la presión social o de la existencia de factores de crisis como la acción de la justicia. Sin embargo, en el caso de Sudáfrica Nelson Mandela reconoció las violaciones cometidas en la lucha contra el apartheid por el ANC, aunque Mbeki, el sucesor de Mandela, rechazó que se asimilara la lucha del ANC a violaciones de los derechos humanos (*El País*, 5/03/00, pág. 2, domingo), pero después del informe de la CVR las autoridades del régimen racista no hicieron ese reconocimiento expreso. Las evaluaciones sobre el reconocimiento de los perpetradores que se dio en la CVR muestran que fue especialmente de personas que ya habían sido juzgadas, de nivel de responsabilidad más bien bajo, y en función de la evaluación de los beneficios que podría traer el reconocimiento (indulto), más que de una asimilación de la responsabilidad explícita y abierta¹⁰⁶. El 80% era gente ya acusada, convicta o sentenciada. El Comité estimulaba el compromiso de las víctimas con el proceso de amnistía y

106 Ross, F. (2000). Comments to Wilson, R. (2000). "Reconciliation and Revenge in Post-apartheid South-Africa". *Current Anthropology*, 41, 92-93.

los perpetradores tenían que expresar contrición, aunque rara vez ocurrió. Cuando esto último no se daba las víctimas sufrieron más daño ya que tenían que escuchar las excusas de los autores. La mayor parte de las veces, en las audiencias se dio una distancia entre víctimas y perpetradores. Sólo en unos pocos casos hubo acercamiento. Los casos de alto perfil generaron mucha atención, pero raramente admitieron su responsabilidad y culpabilizaron muchas veces a las víctimas por el hecho de querer justicia. Por ejemplo, el ex presidente Pieter Botha negó en la audiencia conocer nada sobre las violaciones de derechos humanos por parte del régimen, a pesar de que el propio Desmond Tutú, presidente de la CVR, le dijo que había hablado con él sobre eso en una visita que le hizo en 1987 (Ross, 1999)¹⁰⁷.

La experiencia de América Latina muestra que este proceso de reconocimiento no se hace si no hay factores de crisis en las transiciones que confronten a los perpetradores con las consecuencias de sus acciones y con una pérdida de su poder real o de su capacidad de coacción sobre las comunidades afectadas y las víctimas. En numerosas transiciones políticas se han dado en la práctica "pactos de silencio" para no revelar hechos o responsabilidades que pudieran afectar a los perpetradores. Especialmente en el caso de los regímenes represivos en América Latina los dos factores de crisis han sido la memoria colectiva y la acción de la justicia.

En el caso de Chile, la detención de Pinochet fue uno de esos factores que tuvo efectos saludables para la democracia chilena y supuso el primer paso para el reconocimiento. En ese momento en Chile se puso en marcha la experiencia de la Mesa de Diálogo, para proporcionar información relacionada con el destino de las personas desaparecidas, que si bien mayormente no sirvió para encontrarlas, ya que una parte resultó falsa y en otros casos los restos habían sido previamente extraídos de sus lugares de entierro, supuso el primer reconocimiento de su responsabilidad, 25 años después de los hechos, aunque siempre atribuyéndolos al clima de confrontación y a las circunstancias (Lira, 2011). El reconocimiento de las autoridades militares o de carabineros ha ido llegando solo después de muchos años, y con versiones en general poco explícitas que aluden a que "eran otros tiempos" y que "se cometieron errores" más que a un reconocimiento explícito, a pesar de que gobiernos de la concertación han tenido un reconocimiento hacia las víctimas de la dictadura en sus políticas, actos públicos o de memoria.

En el caso argentino, las revelaciones del capitán de la Armada Scilingo fueron un factor de crisis para el Ejército argentino, lo que llevó al reconocimiento por parte de algunos sectores. El Jefe del ejército, el general Martín Balza, hizo posteriormente, en 1995, un reconocimiento público de la responsabilidad del ejército en el terrorismo de Estado que tuvo un efecto muy positivo, pero incluso se tuvo que hacer al margen de la voluntad de otros sectores del Estado y gobierno.

Ningún reconocimiento explícito de las atrocidades cometidas se ha dado por parte del ejército de El Salvador o Guatemala. La débil institucionalidad civil en esos casos ha hecho que se den actos de reconocimiento por parte de presidentes del gobierno, pero de forma genérica y con un escaso poder de representar un cambio en la relación del Estado con las víctimas o de compromiso por llevar a cabo una política integral de reparación.

Por su parte, las guerrillas de la URNG o el FMLN apenas han realizado acciones de reconocimiento de su participación en la violencia contra la población civil en los casos en que estuvieron involucrados. Dado que la responsabilidad de dichas guerrillas era mucho menor (5% en el caso de Guatemala según la CEH) que la de los ejércitos o cuerpos paramilitares (90%), su falta de reconocimiento ha estado asociada al contexto de ausencia de reconocimiento estatal, y en otros casos al miedo a la acción de la justicia en contextos donde la impunidad de los grandes perpetradores del Estado ha

107 Ross, A. (1999). *The Body of the Truth: Truth Commissions in Guatemala and South Africa*. Ph. D. dissertation, University of California, Berkeley. December 1999.

sido casi total. En el caso de Perú, si bien durante el trabajo de la CVR se dieron pasos que parecían facilitar un proceso de reconocimiento de Sendero Luminoso de sus responsabilidades a través de los contactos con la CV, finalmente dicho proceso público no se dio. Las condiciones de derrota militar y política de Sendero Luminoso y la fuerte criminalización como “terroristas” limitaron probablemente también dichos pasos que no se veían asociados a un cierto cambio de su situación.

6.2.5. Recomendaciones sobre reparaciones

Por último las comisiones **recomiendan reparaciones para las víctimas** que tienen que ver con su inclusión social y programas más amplios de apoyo, basados en el derecho a la reparación en el derecho internacional. Además proponen reformas institucionales que son muy importantes para el futuro y marcan las medidas necesarias para el seguimiento posterior a la Comisión. Sin embargo no tienen carácter ejecutivo, por lo que la reparación queda para la agenda posterior.

El impacto de estas propuestas de reparación depende de la voluntad política de los gobiernos para llevarlas a cabo, de las dificultades en función del nivel de impacto y número de población afectada, y de la presión de la sociedad civil. En el caso chileno y argentino durante la transición se asumió una cierta agenda de reparación, mientras en países como por ejemplo El Salvador no se ha asumido ninguna. En otros casos, eso ha estado sometido a muchas vicisitudes de los sucesivos gobiernos, por ejemplo como en el caso de Guatemala o Perú que tienen en la actualidad programas de reparación en marcha aún sin terminar de diseñar, con numerosos problemas prácticos y una limitada voluntad institucional para poner los medios económicos necesarios y hacer un reconocimiento más explícito simbólico hacia las víctimas. En el caso de Sudáfrica, una de las cuestiones que tuvo un impacto más negativo en las víctimas fue la inexistencia de programas de reparación acordes al impacto sufrido por las víctimas, lo que ha sido vivido como un abandono por parte del gobierno del ANC.

6.2.6. Reformas institucionales y desmilitarización

La desmilitarización ha constituido parte de las recomendaciones de algunas CV o ha formado parte de los acuerdos de paz en el caso de conflictos armados internos en Centroamérica. Sin embargo, los cambios han sido más formales en cuanto a la doctrina militar y la sujeción del ejército al poder civil que en que este proceso se haya dado de forma realmente efectiva. Por ejemplo, en El Salvador, el retiro de los militares separados de sus cargos pactado en los acuerdos de paz y reafirmado por la CV se realizó en medio de honores militares; además conservaron sus pensiones, lo cual iba en contra del espíritu de las recomendaciones de la comisión ad hoc encargada de revisar los expedientes de 230 oficiales (Sieder, 2002)¹⁰⁸. En el caso de Guatemala, el recorte de un tercio de sus fuerzas había sido pactado en los acuerdos de paz, pero en la práctica no afectó a los oficiales sino a la tropa. Si bien se dio el desmantelamiento del Estado Mayor Presidencial, un servicio de seguridad del presidente que actuaba como verdadero **escuadrón de la muerte**, no se han dado tampoco procesos de depuración interna por las responsabilidades en las violaciones de derechos humanos masivas sufridas por la población civil. Los intentos de llevar a juicio a conocidos represores como el ex general Ríos Montt se han enfrentado con limitaciones legales, amenazas y presiones sobre jueces para cambiar veredictos o anular juicios. Estos intentos se han dado en los últimos años en medio de numerosas amenazas de sectores como asociaciones de militares retirados (como la asociación Avemilgua en Guatemala, o los militares de La Tandonia en El Salvador) que han seguido profiriendo amenazas, han utilizado durante los periodos electorales la estrategia del miedo a la guerrilla o la oposición como política electoral, y se han configurado como una fuerte rémora para la democratización de ambos países.

En otros casos mucho más positivos, como a partir del gobierno Kirchner en Argentina, la voluntad política del gobierno impulsó medidas importantes para la sujeción del poder militar al poder

108 Sieder, Rachel. Políticas de guerra, paz y memoria en América Central. En: *Las políticas hacia el pasado*. Madrid, Istmo, 2002.

civil, llevó a cabo gestos simbólicos de ruptura con el pasado, incluyendo peticiones de perdón, resignificación de lugares de tortura y terror en espacios de memoria, y el impulso a las políticas de memoria e investigación respecto las violaciones de derechos humanos cometidas por la dictadura muy importantes, así como la abolición de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final que frenaron durante años la investigación judicial y limitaron el derecho a la verdad de las víctimas.

Las limitaciones de las CV y de los acuerdos de paz se centran en la dificultad para llevar a cabo las reformas después del acuerdo debido a las presiones políticas, amenazas de sectores poderosos. Además, las evaluaciones psicosociales, al menos en el caso de América Latina, en la mayoría de los países en que se organizaron Comisiones de la Verdad o se realizaron juicios, los resultados fueron positivos en materia del fortalecimiento a los derechos humanos, independientemente o de forma complementaria al impacto que tuvieron las transiciones políticas, lo cual corrobora la tesis del impacto macrosocial positivo de los rituales de Justicia Transicional¹⁰⁹.

6.2.7. Actitudes políticas ante la memoria y democratización

Un último aspecto a tener en cuenta es el de las actitudes políticas frente a la memoria. En ocasiones quien gestiona la transición tiene poco interés en llevar adelante las recomendaciones de una Comisión. Los partidos que se sienten cuestionados reaccionan negativamente, como en la CVR del Perú que tuvo que enfrentar una campaña en contra antes de que saliera el informe. En Guatemala, la CEH presentó su informe y el presidente se negó a reconocer el genocidio que determinaba su informe. Y tras la presentación del informe Guatemala Nunca Más del proyecto REMHI, Monseñor Gerardi el obispo que dirigía ese trabajo fue asesinado, lo que conllevó el inicio del cierre del espacio político de la transición, y un refuerzo de las posiciones más reaccionarias y del miedo. Estas actitudes negativas marcan una buena parte del futuro. En este sentido, la agenda de la verdad se relaciona con la de la democratización del país, dado que los sectores más reacios tratan de mantener su poder evitando la apertura de la transición.

La actitud hacia la verdad por parte de los sectores comprometidos con la represión o la violencia está relacionada con la negación, el olvido y la resistencia a la democratización. En este sentido, la justicia o la lucha contra la impunidad no está relacionada solamente con las violaciones del pasado, sino con la reconstrucción de un sentido de justicia para que la democracia pueda consolidarse también en el presente.

En los diferentes países se muestra como esta lucha por la memoria y la relación de fuerzas en los cambios políticos se da en contextos de consolidación pero también de fragilidad de estos logros. Mientras en Chile o Argentina han avanzado en la última década de forma notable, en otros países se han mantenido limitadas, o no se han planteado.

Estas dificultades se han dado en países en los que el mismo Gobierno ha ido cambiando de posición, como en el caso de Alan García en Perú (Ames y Reátegui, 2011), pero también han aumentado en coyunturas electorales, con nuevos riesgos de acceso al poder por parte de partidos cercanos a los perpetradores, como en el caso de Guatemala con el ex general Otto Pérez Molina, en el caso de Perú respecto al partido liderado por la hija de Fujimori, o en el de Paraguay con el intento de liderazgo del hijo del general Stroessner, lo que conlleva intentos de reivindicar una memoria oficial anterior y contraria al trabajo de las CV. Incluso en países como Argentina, donde los sectores más conservadores y cercanos a la dictadura han tratado en los últimos años de reivindicar la memoria como un instrumento contra antiguos movimientos armados, como una forma de nivelar la historia,

109 M. Beristain, C. Páez, D. Rimé, B. Kanyangara, P. (2011) La superación de la violencia colectiva. Impactos, y problemas de los rituales de justicia transicional. En C. Martín Beristain, D. Paéz y E. González. *Superando la violencia colectiva y construyendo cultura de paz*. Ed. Fundamentos, Madrid.

equiparando los delitos cometidos por *los montoneros* con la acción de exterminio de la oposición política, sistemática y planificada, por parte del Estado (Tappatá, 2011)¹¹⁰.

En los países que han asumido una agenda parcial de consenso en el reconocimiento y reparación a las víctimas hay mayor seguridad en el proceso. En los países en que no se ha asumido una agenda parcial de consenso, los cambios asociados al trabajo de la comisión recaen sólo en los movimientos de derechos humanos o de víctimas, y probablemente las transformaciones sociales asociadas al trabajo de la memoria sean mucho menores. Se necesita voluntad política por parte de los poderes públicos para llevar a cabo las recomendaciones de la Comisión.

Las comisiones pueden ser el primer punto de esa ruptura, pero si no hay lucha contra la impunidad, la consolidación de la verdad corre grave peligro, y en cambio se extiende el riesgo de que la respuesta a los problemas de seguridad en el presente siga anclada en las viejas recetas del autoritarismo o la falta de respeto a los derechos humanos, como las leyes anti-maras aprobadas en Centroamérica después de la guerra.

Un proceso a más largo plazo tiene que ver con la construcción de identidades políticas y la participación de antiguos movimientos de oposición armada en el gobierno o estructuras del Estado. Durante años, la memoria de los familiares de las víctimas de violaciones de derechos humanos no reivindicó su participación política. Para muchas víctimas de Guatemala, Argentina o Chile, la reivindicación de la participación de las víctimas en movimientos armados o guerrilleros fue una forma de protegerse de la criminalización o la violencia. En otros muchos casos, tampoco los familiares reivindicaron la identidad política de sindicalistas o militantes políticos por el miedo.

Poco a poco, y en diferentes momentos en las transiciones, se ha ido abriendo un discurso y una memoria más flexible, reconociendo o reivindicando la condición política de muchas víctimas, sobre todo de miembros de partidos políticos, de grupos de oposición, de sindicatos o de movimientos guerrilleros. Este cambio ha venido de la mano de una mejora del clima social en algunos casos, lo que ha permitido hablar más abiertamente de la identidad sin temor a nuevas agresiones o estigmas como en el pasado, pero también ha sido generado por la intervención de nuevos grupos con una nueva perspectiva, como las organizaciones de HIJOS, que han reivindicado en diversos países una memoria más resistente de sus familiares, tal como en Argentina, Chile o Paraguay y, en menor medida, en Guatemala.

Mientras que en Paraguay las víctimas de la dictadura, especialmente en las áreas urbanas, se reivindican abiertamente con su perfil político, en otros países esos procesos se encuentran aún muy limitados, como en El Salvador o Ecuador, en los que aún es peligroso o estigmatizante reivindicar la identidad política de numerosas víctimas. En el caso del Perú, la CVR no explicó por qué tanta gente llegó a apoyar a Sendero Luminoso en algunas zonas del país, y la construcción de los estigmas de "terrorista" se extendieron a numerosas poblaciones, conllevando una imposibilidad de discutir abiertamente sobre la violencia, los errores o las atrocidades cometidas (Theidon, 2004)¹¹¹. Si bien la CVR evitó utilizar la terminología dominante en el país y contribuyó a un análisis más honesto y objetivo de la violencia política, la figura del "terrorista" se ha mantenido en el país, y no se ha dado una discusión que ayude a asimilar ese pasado terrible y doloroso, manteniéndose ámbitos de exclusión en el tema de derechos humanos en lo relativo a los derechos de los presos y presas de dichas organizaciones.

110 Tappatá de Valdez, P. (2011) Pasado y futuro: Temas centrales del presente en Argentina. En *Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en América Latina*. San José: IIDH.

111 Según Theidon, en Perú el discurso de la "inocencia" paraliza el proceso de reconciliación en el país. Mientras no haya un espacio discursivo para hablar de por qué tantas personas apoyaron a Sendero y siguieron simpatizando aun bajo la represión militar, habrá una historia reprimida que irá generando rencor en esta zona, y que probablemente tiene efectos más globales en la consideración de los derechos humanos. Theidon, K. (2004) *Entre prójimos*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Estas experiencias muestran el distinto nivel de legitimidad de las organizaciones guerrilleras en las últimas décadas y de la violencia contra la población civil que conllevaron algunas de ellas, como en el caso extremo constituyó Sendero Luminoso en Perú. Por otro lado, años después en países como Argentina, Uruguay o El Salvador, representantes de dichas guerrillas han sido altos cargos del gobierno o incluso presidentes del país, y se da una participación política de sus organizaciones de referencia.

Un factor especialmente negativo en muchos países respecto al derecho a la verdad ha sido la escasa labor de los medios de comunicación en la difusión de las revelaciones de las CV, o en el seguimiento de las luchas por la memoria y la defensa de los derechos humanos. La concentración del poder de los medios de comunicación en pocas manos, y sus orientaciones políticas en muchos casos, han implicado un escaso compromiso en la difusión del trabajo de las comisiones, promoviendo en países como Perú una agenda contraria a la transición (Amés y Reátegui, 2011)¹¹². En dichos contextos las víctimas son frecuentemente invisibilizadas o son vistas con sospecha. Esta ausencia de una política informativa clara en el campo de los derechos humanos sigue siendo una asignatura pendiente de los medios de comunicación de mayor difusión y de su contribución a la democratización que incluya enfrentar las atrocidades del pasado y la construcción de una cultura de derechos humanos como pilar fundamental de la democracia.

112 Amés, R. Y Reátegui, F. (2011) El caso de Perú: itinerario y dificultades de una agenda transicional. En *Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en América Latina*. San José: IIDH : 2011



Capítulo IV

Una comisión de la verdad para Colombia

Carlos Martín Beristain

Una comisión de la verdad para Colombia

En esta segunda parte se realiza una valoración de las características y el papel que podría cumplir una futura Comisión de la Verdad en Colombia, como parte de los mecanismos de justicia transicional. Las siguientes reflexiones y propuestas se basan en el análisis de las experiencias internacionales que ya han sido señaladas, así como las lecciones aprendidas en los procesos de negociación de conflictos armados internos.

Por otra parte, hay que tener en cuenta el reciente acuerdo para la creación de una comisión de la verdad, en el marco del proceso de negociaciones en La Habana, en junio de 2014. El Gobierno de Colombia y las FARC-EP alcanzaron un acuerdo para que, una vez firmado el Acuerdo Final de Paz, se ponga en marcha una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición, como un mecanismo independiente e imparcial de carácter extra-judicial, que formará parte del sistema de justicia transicional en Colombia.

1. La verdad como parte de la construcción de la paz

Una CV sería en este caso no solo una medida que puede tomarse en el marco de llegar a un acuerdo de paz (peace making), sino un mecanismo fundamental para sanear las heridas producidas por la violencia, proporcionando elementos para abordar sus causas y los factores que han contribuido a su mantenimiento, lo que es fundamental dentro de una perspectiva de construcción de la paz (peace building).

La Comisión debería ser pensada como una de las medidas que pueden contribuir a fortalecer una salida política al conflicto armado y para la reconstrucción del tejido social afectado por una violencia política de más de 50 años, incluyendo las propuestas para un nuevo consenso social que rompa los ciclos de violencia que se han ido configurando en el país y convirtiendo a esta en un problema crónico de la sociedad colombiana.

La Verdad ha estado prácticamente ausente en todos los otros procesos de paz que se han dado en el país, que se han concebido más como un proceso de desarme y desmovilización del grupo armado y reintegración social con algunas medidas políticas, que como un proceso de ámbito nacional que aborde la cuestión de las consecuencias de la violencia y su prevención en el futuro. Los avances en la jurisprudencia y en las experiencias de otros países muestran la importancia del derecho a la verdad no solo para las víctimas sino para toda la sociedad. Desde la perspectiva de su impacto a medio plazo, el trabajo de una Comisión de la Verdad supondría una contribución determinante para la construcción de una memoria histórica incluyente en el país¹¹³.

113 *Lineamientos para la política nacional de preservación y difusión de la memoria histórica con enfoque diferencial*. Corporación Razón Pública Bogotá, 2011.



Fotografía: Fondo de Justicia Transicional - PNUD

2. Contexto del conflicto y justicia transicional

Colombia ha vivido en los últimos 50 años un cruento conflicto armado. En relación con las posibilidades de llevar a cabo una CV como parte del proceso de paz en el país, conviene tener en cuenta algunas cuestiones que pueden ayudar a valorar las similitudes y diferencias con otros países, así como las características de los procesos transicionales. En los últimos años se ha definido la situación en Colombia como un país que ha emprendido medidas de justicia transicional sin existir una verdadera transición política (Uprimny et al, 2003)¹¹⁴.

Las características en que este proceso se da pueden resumirse en seis grandes aspectos: a) el contexto del prolongado conflicto armado entre el Estado y los grupos insurgentes, y la evolución hacia estrategias de guerra que han afectado de forma creciente a la población civil, especialmente a partir de la acción de grupos paramilitares;

b) la estructura del Estado como una democracia estable electoralmente pero precaria en otros sentidos, aunque manteniendo mecanismos e instrumentos jurídicos importantes;

c) un sistema político fuerte, controlado por los partidos mayoritarios y las élites económicas durante décadas, y débil en términos de inclusión social y participación política;

d) las formas de criminalidad asociadas al narcotráfico, el paramilitarismo y sus relaciones con sectores de las Fuerzas Armadas y la política o la guerrilla como financiamiento;

e) la enorme desigualdad social existente en el país, con uno de los índices Gini más altos del mundo, y

114 Uprimny, R. Saffon, M.P., Botero, C. Restrepo, E. (2003) *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Dejusticia, Bogotá.

f) la gran cantidad de víctimas de violaciones de derechos humanos, en diferentes épocas, incluyendo el desplazamiento forzado masivo, lo que tiene proporciones de catástrofe humanitaria (síntesis, basada en Sánchez y Uprimny, 2011)¹¹⁵.

Por otra parte, el debate sobre la justicia transicional ha estado en discusión en Colombia los últimos años. En otros países estos procesos se han dado siguiendo un proceso de una cierta secuencia de pasos, entre los que se encontraban: 1) finalización de un conflicto o quiebre de la dictadura o régimen, 2) establecimiento de acuerdos básicos o medidas generales para la transición, 3) creación de una Comisión de Verdad, entre otros, como mecanismo para atender a las víctimas, investigar los casos y orientar las medidas de prevención y reparación, 4) puesta en práctica, muchas veces limitada, de las reparaciones, 5) reconocimiento de perpetradores y autoridades de las violaciones cometidas, y medidas de justicia frente a perpetradores 5) largo proceso de llevar a cabo medidas estructurales de cambio social.

3. Escenario fragmentado y medidas parciales

Esas medidas han tenido una cierta secuencia, en el tiempo. Sin embargo, en el caso de Colombia varias de esas medidas a considerar en un contexto de transición política se han ido dando de forma parcial o limitada, mientras aún no se da el fin del conflicto armado. La desmovilización de los grupos paramilitares ha sido parcial y se ha dado una nueva re-paramilitarización bajo la denominación de Bandas Criminales (Bacrim), entre ellas las llamadas Águilas Negras y Rastrojos, con similares modus operandi y organización¹¹⁶.

El proceso de negociación hacia la firma de un acuerdo de paz con las FARC-EP abre un escenario prometedor y una esperanza largamente anhelada, aunque también parte de un fuerte componente de frustración que hay que gestionar. El modelo antiterrorista de la política de la última década, y la búsqueda exclusivamente de salidas militares al conflicto ha generado una conciencia en ciertos sectores sociales negativa frente a la búsqueda de condiciones para hacer posible la paz, fuertemente representada en los medios de comunicación. La ausencia de otros actores armados como el ELN fragmenta el proceso de búsqueda de acuerdos de paz de forma que se genere un escenario de transformación y cambio que el país espera.

Por otra parte, aún sin condiciones políticas favorables y en un contexto de violencia, se han empezado a poner en marcha leyes y medidas que en otros casos se han dado en un escenario de distensión y cambio, como la ley de víctimas y restitución de tierras (ley 1448, de 2011). Se ha aprobado una ley de un Marco jurídico para la Paz¹¹⁷ donde se habla, como en la discusión previa de la ley de víctimas, de la creación de una CV. Pero la discusión de una futura CV se da en un contexto de fragmentación del proceso y la necesidad de un escenario global de distensión, y donde se han venido dando algunas medidas parciales (por ejemplo, un registro y unidad de reparación a las víctimas) que en otros países se han dado después de una investigación como la CV.

115 Sánchez, C. y Uprimny, R. ¿Justicia Transicional sin Transición? La experiencia colombiana en la implementación de medidas de transición. En Varios Autores. *Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en América Latina*. San José, C.R.: IIDH: 2011

116 Sin embargo, hay también hay que tener en cuenta que la mayoría de las víctimas de violencia con homicidio en Colombia no lo son en el contexto de la violencia política, sino como consecuencia de la delincuencia común. Una enorme problemática que también se da en otros países de América Latina como Venezuela o Centroamérica.

117 Acto legislativo No 1 de 31 de julio de 2012. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El aporte de un futura CV, además de en términos de investigación de los casos o de análisis de las condiciones estructurales de la violencia y propuestas sobre las políticas para superarla, sería también acompañar el escenario de la transición y reorientar las políticas que ha ido desarrollándose de forma fragmentada y desde la perspectiva del Estado, hacia una posición más incluyente de la oposición política y una estrategia sostenida de reconstrucción del tejido social y fortalecimiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos en el país.

4. Antecedentes y preparación del trabajo de la CV

La valoración respecto a una posible Comisión de la Verdad para Colombia debería partir de la evaluación de los antecedentes de investigaciones ya existentes que constituyen insumos importantes para su trabajo, así como los aprendizajes significativos que algunas de estas experiencias suponen para el país¹¹⁸.

Además, a diferencia de otros países, en Colombia ha habido un funcionamiento parcial de mecanismos de justicia (fiscalía, algunos juicios, etc.) que han llevado a cabo investigaciones sobre numerosos casos hasta la actualidad. Una forma de colaboración de las instituciones judiciales del país, a pesar de que la CV es un mecanismo extrajudicial, sería conveniente en este caso como parte de la construcción de la verdad.

Todo este importante acumulado, al inicio o en el periodo de diseño del trabajo de una futura CV, debería llevar a la creación de un grupo de trabajo que avanzara en la preparación de una futura CV. Entre estas tareas previas estarían:

- 1) hacer un mapa y evaluación del nivel de información, fuentes, documentación de casos existente en el país y su utilidad para el trabajo de una CV,
- 2) sistematizar las experiencias de lo internacional con base en este trabajo y que llevara a cabo un proceso de consulta con víctimas para explorar las características y mandato específico de una CV para Colombia,
- 3) tomar en cuenta los aprendizajes metodológicos, del trabajo con las víctimas o el contacto con las comunidades generados en estos procesos previos.

Este paso sería preferible que se realizara antes de que formalmente se iniciara el periodo de funcionamiento de la Comisión, si esta tiene un periodo limitado, de forma que el tiempo de trabajo sea más efectivo y se evite el problema en otras CV en que el tiempo de la definición del marco de trabajo, los instrumentos y metodología, limitó el tiempo efectivo del mandato para la investigación.

5. Contexto político para la creación de una CV

La existencia de un mecanismo como una CV no es suficiente para generar un proceso que lleve a cumplir sus objetivos. Se necesita contar con un contexto favorecedor para su trabajo, que en otros países ha sido: a) un contexto de cambio político y crisis del antiguo régimen, lo que abre un espacio de libertad para poder abordar este trabajo y replantear el futuro del país, b) un acuerdo de paz o de concertación política que permita la participación de sectores excluidos y proporcione el necesario apoyo social a la iniciativa, y c) condiciones de seguridad para las víctimas y para quienes trabajen en la CV.

118 Entre estos están, las numerosas investigaciones e informes de ONG de DDHH; el Proyecto Nunca Más; el Grupo de Memoria Histórica de la CNRR; el Centro de Memoria Histórica; la iniciativa por una Comisión de Verdad desde las mujeres, de la Ruta pacífica; entre otros.

5.1. Condiciones de seguridad y protección

En todos los países la creación de las CV se ha dado en un escenario de distensión que permita poder investigar de forma más abierta y con una cierta protección para las víctimas que participen en el proceso. Dichas condiciones deben ser aseguradas por las “partes en conflicto” en lo que les corresponda y debería contarse tanto con el compromiso explícito como con medidas de disuasión para quienes lleven a cabo amenazas o violaciones de DDHH en el nuevo periodo¹¹⁹. Por su parte, dada la responsabilidad del Estado como garante de la protección de derechos humanos, debería asumir un papel más activo en la protección y la sanción a los culpables evitando acciones como las que se dieron en la aplicación de la ley 975 de 2005 denominada ley de Justicia y Paz y las “versiones libres”, con exaltación de los perpetradores y los asesinatos y amenazas de decenas de víctimas y/o líderes que se presentaron a dichos procesos de forma pública.

5.2. Salida política y superación de la polarización social

El contexto de negociación con las FARC-EP (y en espera de que lo sea también con el ELN) marca el periodo de cambios de las condiciones para hacer posible el trabajo de una CV. Dichos cambios son posibles debido al quiebre de la polarización social y política que ha vivido el país en los últimos años. Entender el carácter de este cambio puede ayudar al diseño y condiciones para el trabajo de la CV.

Como en otras situaciones de violencia política, el impacto de la guerra en Colombia ha conllevado un enorme polarización social y esta se ha convertido en un factor que se realimenta y supone el cierre de expectativas de cambio o de paz, con un impacto en el tejido social es muy importante. Martín Baró (1986)¹²⁰ llama polarización a aquel proceso psicosocial por el cual las posturas ante un determinado problema tienden a reducirse cada vez más a dos esquemas opuestos y excluyentes al interior de un determinado ámbito social. La polarización social arrastra una percepción estereotipada entre los grupos rivales que, a su vez, endurece la misma polarización y dificulta la terminación del conflicto. Esta polarización no solo se da entre los actores del conflicto violento, sino que arrastra a la sociedad hacia las posiciones extremas. Dicha polarización también se usa como estrategia de guerra (una versión extrema del “conmigo o contra mí”), lo que ha hecho que la posibilidad de hablar, el manejo de la información y la representación de la realidad esté cada vez más mediatizada por el intento de controlar el conflicto en lugar de buscar una salida. Esto también conlleva la construcción de *memorias defensivas* que muestran poco reconocimiento de las atrocidades cometidas contra la población o las justifican en la lucha contra el otro, como un mal menor, o las invisibilizan, según el caso.

Según esto, el quiebre de la polarización social y el inicio de un proceso de búsqueda de salidas políticas se da en tres tipos de circunstancias: a) un conflicto prolongado en “empate” militar conlleva a la fatiga de posiciones polarizadas, la falta de salidas obliga a la búsqueda de otras alternativas, b) en otras ocasiones la polarización se quiebra porque los esquemas rígidos chocan con la realidad y esto se hace explícito o claro para la gente o “las partes” en algún momento del conflicto, por lo que no se puede seguir manteniendo la situación, y c) el conflicto se ve desde el coste y sufrimiento, por lo que la continuación de la guerra genera más pérdidas por todos lados y no hace sino empeorar la situación.

Cuando se dan algunas de estas anteriores condiciones se generan condiciones para una despolarización. Colombia se encuentra ahora frente a este escenario, en el que los tres aspectos son importantes a considerar –probablemente con visiones diferentes sobre su importancia- y de

119 En el caso de Irlanda del Norte, en relación con el proceso de negociación que desembocó en los Acuerdos de Stormont, la participación de los presos excarcelados en nuevos actos de violencia suponía la pérdida de los beneficios penitenciarios y la salida del proceso de paz en el que habían participado, con la aplicación de las medidas de justicia habituales.

120 Martín Baró, I. (1986). Seminario sobre Polarización Social. Congreso Latinoamericano de Psicología Social. Caracas.

alguna manera en diferente grado y por parte de diferentes sectores, han hecho crisis en el país, aunque la guerra en zonas aisladas del país y con el alimento de la economía ilegal puede fácilmente mantenerse como una forma de violencia crónica.

5.3. La verdad en sociedades polarizadas

Las diferentes situaciones de quiebre en la polarización conllevan también frecuentemente distintas formas que toma una salida política o en su caso el papel de una CV. Respecto el trabajo de una CV esto supone que tendrá que hacer frente a visiones estereotipadas de la realidad, o incluso falta de empatía y sensibilidad hacia numerosas víctimas por parte de ciertos sectores sociales. También que se necesita un cambio en las actitudes de los partidos políticos que han sido la base del sistema colombiano para hacer frente a la violencia de la que no han querido responsabilizarse, o la actitud frente a la verdad desde la izquierda o la oposición armada en el mismo sentido. Además conlleva una puesta en cuestión de las políticas informativas de los medios de comunicación, su sentido de responsabilidad para contribuir al trabajo de una CV y del impacto positivo del proceso, sus revelaciones y la memoria colectiva.

Todo ello enfatiza la importancia de una CV para proporcionar una visión más realista de violencia y de la pluralidad de las víctimas en el país, así como de las razones históricas, causas o mecanismos que han contribuido a mantener décadas de violencia, más allá de visiones simplistas dominantes en los contextos polarizados (visiones del “enemigo”, estereotipos rígidos o divisiones “blanco y negro”). Por último, en contextos de fuerte polarización se necesita la construcción de una memoria colectiva incluyente que aún señalando las diferentes responsabilidades o mecanismos de victimización, conlleve una equidad en el trato a las víctimas, y muestre que sus historias deben ser tenidas en cuenta en el país, evitando la criminalización o el estigma de muchas víctimas que se da aún en la actualidad. La construcción de esta memoria y verdad necesita cambios en las actitudes políticas de negación o minimización, de atribuir a otros las causas y el mayor daño o señalar sin más a las circunstancias, de una valoración sesgada de los acontecimientos. Todo ello implica cambios en el discurso político “desde arriba”, pero también la construcción de una verdad y una memoria con participación social “desde abajo”.

5.4. Verdad para la convivencia local

Esta verdad investigada por una Comisión debe ayudar a entender las fracturas históricas producidas por la violencia en la sociedad incluyendo los sectores sociales cercanos a las partes en conflicto o que más han sufrido sus consecuencias. El trabajo de una CV puede contribuir a investigar y divulgar una verdad para el país, pero se basa también en procesos locales donde se ha dado distintos niveles de violencia (desde esporádica en algunos casos, a masiva en otros), y donde hay que considerar el nivel de fractura en la convivencia producido por la violencia o sus secuelas. Como señalaron algunas víctimas en Guatemala mientras se discutía de la viabilidad del proyecto REMHI y la CEH, “*¿la guerrilla y el gobierno van a firmar la paz, pero qué va a pasar con todo el daño producido en las comunidades? ¿cómo vamos a hacer la paz nosotros?*”

En el caso de países como Guatemala, Perú o Colombia donde las fracturas comunitarias como consecuencia de la violencia han sido muy importantes, estos impactos colectivos deben tenerse en cuenta en la reconstrucción de las relaciones de convivencia local. En especial las condiciones de desmovilización deben ser monitoreadas en el ámbito local para que el poder de coacción, el mantenimiento de estructuras de poder o el miedo de las víctimas no generen nuevas formas de control local que se confundan con conceptos como el de la **reconciliación**. La reconstrucción del tejido social en el ámbito local necesita también formas de reconocimiento hacia las víctimas y de prevención de la violencia o coacción, como bases de respeto a los derechos humanos para restablecer la convivencia. Estos problemas son importantes en numerosas comunidades en Colombia.

6. Participación de las víctimas y experiencias de construcción de verdad

En los últimos años ha habido en Colombia una presencia creciente de las víctimas de violaciones de derechos humanos en la esfera pública. Dicho proceso ha ido desde la aparición como sujeto colectivo a la organización creciente; de las demandas individuales a las propuestas colectivas; de la denuncia de lo sufrido a la reflexión sobre la verdad, justicia y reparación. También se han ido generando diferentes actitudes en relación a las víctimas, que corren el riesgo de hacer que pierdan sentido (intentos de cobrar por gestiones por parte de abogados, formas de liderazgo local por parte de quien controla el territorio y discusiones sobre la “representatividad” del liderazgo).

Todo ello ha conllevado que el espectro del movimiento de víctimas crezca y se amplíe, en un contexto en donde quienes se hicieron evidentes eran las Víctimas de Crímenes del Estado (MOVICE) o las víctimas de la UP (en torno a Reiniciar) a otras muchas expresiones organizativas con diferentes demandas y liderazgos. En la actualidad existe un conjunto de organizaciones con diferentes planteamientos y formas de expresión, lo que supone la necesidad de centrarse en una agenda clara en los temas de verdad, justicia y reparación. También se plantean desafíos respecto a la relación con las respuestas por parte del Estado a raíz de los mecanismos ya puestos en marcha, como la Unidad para la Atención y Reparación integral a las víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras surgidas de la ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas

Algunas de las lecciones señaladas por las víctimas respecto a lo vivido en los últimos años en el país en el contexto de la ley de justicia y paz son: a) evitar que se divulguen como ciertas declaraciones de perpetradores sin contrastar y sin mecanismos de verificación. Evitar las versiones que estigmatizan o descalifican a las víctimas y suponen formas de victimización secundaria, c) la consideración de la prevención de la violencia y la seguridad de las víctimas como elemento central, d) la importancia de la verdad para las víctimas y el sentido del reconocimiento, incluyendo el de la violencia y la responsabilidad del Estado, e) la necesidad de participación de las víctimas en el proceso de justicia transicional en el país y específicamente en una CV¹²¹.

En términos de participación social se ha dado una evolución en el tiempo. Además de dicha visibilidad, se ha dado un proceso de pasar de la presencia pública con sus peticiones de verdad a partir de la ley 975 de 2005 de Justicia y Paz en las “audiencias libres”, a la participación más articulada en función de objetivos específicos como en los escenarios posteriores de foros para la discusión de la ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras o en el reciente proceso de escucha que ha supuesto el ejercicio de participación social para la formulación de nuevos mecanismos de justicia transicional. Estas experiencias muestran una evolución de la participación y reflexiones de las víctimas que deberían ser tenidas en cuenta en la formulación de una CV para Colombia.

La demanda de participación y de ser escuchadas con una interlocución que dialogue y dé respuestas a sus preocupaciones y demandas se vio igualmente muy bien reflejada en el Foro de Víctimas auspiciado por el M. De justicia realizado en Bogotá en noviembre de 2013. Todo ello supone que en torno a la CV se tendría que organizar un foro o foros regionales que faciliten el apoyo a la CV y la articulación de las acciones que se deriven de la propia CV en el ámbito regional.

Para una futura Comisión de la Verdad en Colombia, se necesitaría favorecer los escenarios de participación alrededor de la propia CV. Mediante estos mecanismos se podría facilitar el acceso de la CV a las víctimas, así como la CV podría ayudar a la reflexión de las víctimas y sus movimientos y organizaciones sobre la agenda de VJR para el país y su contribución a la reconstrucción de la convivencia y la paz.

121 Informe Justicia Transicional: una mirada desde las regiones. Fundación Panamericana para el Desarrollo. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá, 2013. Igualmente, reflexiones recogidas durante la participación en el Foro de víctimas y Justicia Transicional organizado por el Ministerio de Justicia en Bogotá en noviembre de 2013.

Una experiencia particularmente importante en cuanto a la dimensión de país, participación de las víctimas, un enfoque desde las mujeres y sus historias frecuentemente invisibilizadas, y el desarrollo de metodologías participativas, es la llevada a cabo por la Ruta Pacífica de las Mujeres. De ese proceso, llevado a cabo con la confianza y perspectivas construidas por las mujeres, se han dado dos productos que deberían ser examinados con detalle para un proyecto de una futura CV en Colombia, uno centrado en la metodología y otro el resultado del informe publicado en noviembre de 2013. La metodología conllevó elementos y aprendizajes centrado ya en Colombia que deberían ser tenidos en cuenta en una futura CV: a) un análisis del tipo de testimonios a recoger, incluyendo casos colectivos, y guiones de entrevista b) un proceso de formación de las entrevistadoras y supervisión de los primeros testimonios, c) el establecimiento de una base de datos transcripciones de los testimonios y análisis cuantitativo y cualitativo con un enfoque de género y feminista, d) la construcción colectiva entre las investigadoras del informe (discusión de casos, insumos, reflexión colectiva, construcción del informe), e) la coordinación regional de la investigación, contando con la participación de algunos movimientos de mujeres y organizaciones.

7. Apoyo social y político

Se necesita un importante apoyo público para el establecimiento de una Comisión de la Verdad. La presencia de una sociedad civil sólida e involucrada (y, en particular, de asociaciones de víctimas comprometidas en la defensa de los derechos humanos, organizaciones de derechos humanos y líderes religiosos e intelectuales) es una garantía para el proceso. Todo ello se da en Colombia, por lo que cuenta con buenas condiciones para ello¹²².

El grado de compromiso público y la participación activa, son ingredientes cruciales para asegurar una comisión exitosa. Pero la mera constitución de la comisión no significa que cuente con los medios o el apoyo necesario para realizar su trabajo o remover los frecuentes obstáculos con los que se encuentra este trabajo como la ausencia de colaboración de organismos del Estado, las presiones políticas, etc. Este apoyo por parte del Estado y una actitud favorable por parte de los medios de comunicación son parte de las condiciones que es preciso crear para su constitución.

Numerosos países han vivido campañas en contra o respuestas negativas hacia las CV, ya sea en sus inicios o hacia el final de su mandato, por parte de quienes pueden sentirse señalados por sus investigaciones. En todo caso es necesario promover la protección del espacio de trabajo de la Comisión que se basa en varios factores: 1) un proceso previo al establecimiento que permita su mayor adecuación; 2) una selección de los/as comisionados/as que dé legitimidad moral al trabajo de la Comisión; 3) una adecuada metodología y proceso de investigación con un respaldo científico importante; 4) una activación de la relación con las víctimas o familiares de forma que sientan que la Comisión ha respondido a los desafíos de la investigación y tenido en cuenta sus experiencias y derechos.

8. Configuración de la Comisión y selección de Comisionados/as

Respecto a los comisionados/as que dirijan la CV, la experiencia muestra que se necesita combinar legitimidad, representatividad y capacidad de trabajo. Es decir, una combinación de perfiles en cuanto a procedencia, formación y experiencia; pero también facilitar una coherencia y condiciones de trabajo en equipo.

¹²² El proceso de participación de víctimas en los Foros regionales para la discusión de la ley de víctimas, o recientemente para la discusión de las iniciativas de cara al proceso de paz muestran la energía de estos procesos y las demandas de las víctimas donde el tema de la verdad y el reconocimiento es central. Todo ello supone un escenario positivo para una CV desde el punto de vista de la participación de las víctimas y su disponibilidad a colaborar en las investigaciones y dar sus testimonios.



Fotografía: Fondo de Justicia Transicional - PNUD. Taller de Construcción de casos, Riachuelo- Santander

Como ha sido señalado en otras Comisiones, se necesitaría contar con comisionados/as que tengan legitimidad moral y preparación adecuada, tanto del campo jurídico, como en el de la lucha por los derechos humanos, del ámbito de las Iglesias, y del campo de académico o cultural. Además el trabajo de los comisionados debe estar protegido con suficientes garantías jurídicas para cumplir con su mandato libre de presiones o acciones que pudieran cuestionar su independencia.¹²³

Si bien ha habido comisiones que han contado con más de 10 comisionados, como en Perú, también el número supone problemas de funcionamiento y cohesión. Esta composición está en relación con los equilibrios internos, la extensión del país y las funciones sociales que tiene que llevar a cabo la comisión más allá de la investigación de las violaciones. Dada las características de Colombia y la necesidad de mantener un número que a la vez sea suficiente y relativamente reducido para facilitar su trabajo, se considera que un número de 7 comisionado/as sería más adecuado.

Si bien los comisionados tienen que tener una trayectoria y legitimidad moral, su trabajo concreto está orientado a la investigación y al desarrollo de todo un proceso colectivo, por lo que el perfil de los comisionados es algo más que simbólico como se ha considerado en algunas comisiones.

Se necesita además que haya suficiente número de mujeres en la Comisión, y que estas puedan aportar a la misma, además de sus capacidades en diferentes áreas como el resto de los comisionados/

123 En el caso de Guatemala, con ese propósito, las Naciones Unidas, mediante carta de fecha 12 de diciembre de 1997 del Representante Especial del Secretario General en Guatemala, propusieron al Gobierno "que las inmunidades establecidas en la Sección 22 (a), (b) y (c) de la Convención sobre las Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, a la que su Gobierno se adhirió el 7 de julio de 1947, sean aplicables en su calidad de peritos a efecto de la Convención, a los tres miembros de la Comisión y a su personal de apoyo, cuyos nombres y cargos se comunicarán al Gobierno de Guatemala, independientemente de su nacionalidad y condiciones de residencia, sin perjuicio de aquellas otras prerrogativas e inmunidades que según sus categorías y tipo de designación les puedan corresponder bajo la citada Convención. En todo caso la aplicación de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas al personal guatemalteco estará limitada a lo dispuesto en los literales (a), (b) y (c) de la Sección 22 de la misma". Informe CEH. *Guatemala. Memoria del Silencio*, tomo I, 1999.

as, una mayor sensibilidad y experiencia en el trabajo con mujeres y enfoque de género¹²⁴, ya que las mujeres constituirán una gran parte de las víctimas y sus visiones tienen que estar suficientemente representadas en la dinámica de la CV. Sería conveniente que la diversidad del país se vea también en parte reflejada en la Comisión, aunque los comisionados/as elegidos no sean en sentido estricto una “representación” de dichos sectores.

El componente internacional en el caso de Colombia debería ser considerado. Dada su importancia para algunos de los factores que han sido señalados en la primera parte de este estudio, la credibilidad y confianza, así como la contribución a la protección y despolarización del trabajo de la CV se recomienda que la CV tenga algún comisionado internacional que sea nombrado de acuerdo a NNUU en este proceso.

Respecto a la selección de las personas que formarán parte de la Comisión, los procesos de consulta y selección públicos se siguieron en Sudáfrica pero no en los casos analizados de América Latina. Convendría establecer un sistema de consultas y posterior de selección con presentación de candidatas/as que puedan ser seleccionados. El componente público o no de dicha selección debería ser tenido en cuenta protegiéndolo del riesgo del uso de la información a través de los medios de comunicación en un entorno de fuerte polarización. Más que una selección individual, lo que da coherencia y legitimidad al proceso es el conjunto de la Comisión, por lo que conviene no perder de vista ese enfoque en su carácter y consistencia como colectivo. Después del proceso de consulta y presentación de posibles comisionados, en todas las experiencias ha sido potestad presidencial el nombramiento de los comisionados/as.

9. Marco legal y competencias

9.1. Tipo de marco legal

Tal y como ha sido señalado en las experiencias en diferentes países, en general la CV se ha formado a través de un decreto presidencial y en dos casos mediante una ley cuando ha habido suficiente consenso. Eso no supone sustraer la discusión política de la CV o dejarla en manos solo del partido en el gobierno o del presidente. En ello ha influido el carácter más ejecutivo del proceso (facilidad de trámites, procedimientos y claridad en los nombramientos), frente a contextos donde el parlamento o el congreso cuenta con mayorías débiles debido a las estructuras de participación partidaria, y donde las actitudes frente a la verdad o un proceso de paz pueden ser dispares, con el riesgo de limitar sus posibilidades. Por otra parte, la existencia de un marco legal más sólido supone también mayor facilidad para la dotación presupuestal y otras necesidades administrativas, y cuando se logra una base más amplia de consenso político. La decisión sobre dicho marco deberá conjugar la necesaria agilidad del mecanismo con la legitimidad de la Comisión, evitando el riesgo de generar obstáculos en el proceso que la limiten por intereses partidistas o cuestiones burocráticas. Ya existe en Colombia el Marco Jurídico para la Paz, aprobado en 2012, que menciona la creación de una CV y es también parte de los puntos a discusión en la mesa de negociación con las FARC en La Habana en la actualidad. El Marco Jurídico para la Paz (acto legislativo 01 del 31 de julio de 2012) establece una nueva redacción para el artículo (transitorio) 66 de la Constitución colombiana. En el redactado de dicho artículo se establece que será una ley la que deberá crear una comisión de la Verdad y definir su objeto, composición, atribuciones y funciones.

124 Para una revisión de la importancia de este enfoque y el análisis de la jurisprudencia, resoluciones de Naciones Unidas y la experiencia colombiana ver: *Lineamientos para la política nacional de preservación y difusión de la memoria histórica con enfoque diferencial*. Corporación Razón Pública Bogotá, 2011.

Decreto presidencial	Ley en el Congreso
<ul style="list-style-type: none"> • Mayor agilidad en su tramitación y carácter ejecutivo • Definición según voluntad política del gobierno • Riesgo de limitar el debate social o político si no incluye formas de consulta o debate • Mayor relación con voluntad presidencial, pero mayor dependencia del partido/s en el poder para el seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Ritmos dependen de procedimientos más lentos y burocráticos • Definición según equilibrios de poder de partidos políticos y legislativo • Mayor posibilidad de debate social o político, pero también de bloqueos según actitudes hacia la verdad o la violencia • Mayor dotación presupuestal y compromiso colectivo en seguimiento

9.2. Competencias y poder de la CV

Las competencias de investigación generales deberían ser similares a las tenidas por otras CV sobre la investigación de los casos de violaciones de derechos humanos, las responsabilidades y estructuras que han hecho posible la violencia, y el esclarecimiento de los distintos periodos históricos y factores asociados a la violencia en ellos (ver parte primera de este documento). Si bien en este caso, el esclarecimiento histórico y la perspectiva de “explicar” la continuidad y mantenimiento de ciclos de violencia política en las últimas décadas debería ser parte importante del mandato de la CV para su contribución a la paz, vistas las condiciones de reproducción de la violencia que se han dado en el país durante décadas y sucesivos ciclos de periodos hacia acuerdos de paz o desmovilización. Su papel respecto las recomendaciones para la reparación a las víctimas podrían tener en cuenta la experiencia que ya se está desarrollando en el país en ese sentido, proporcionando nuevas perspectivas o fortaleciendo las respuestas ya existentes. Respecto a las recomendaciones y reformas institucionales, dichas reformas deberían tener un carácter más ejecutivo mediante mecanismos que faciliten su implementación como parte del consenso social y político para el futuro del país y la consolidación de la paz.

A diferencia de otros países en los que las CV tuvieron un mandato de realizar judicializaciones incluso durante su trabajo (Paraguay, Perú y Sudáfrica en otro sentido), en Colombia una posible CV trabajaría en un contexto diferente al de esos otros países, y sería mejor que no realice judicializaciones. La actual justicia colombiana es distinta actualmente a las que existían en los contextos de otros países. El Informe Final y los documentos recabados por ella serían en un futuro un insumo para las investigaciones como un instrumento de colaboración con la justicia pero sin mezclar esto en su trabajo durante su mandato. Esta recomendación enlaza con la señalada en el Marco Jurídico para la Paz que refiere que “el mandato de la comisión podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección”.

9.3. Acceso a archivos

Las últimas comisiones han contado con acceso a información de los archivos de instituciones policiales o militares desclasificadas o en las que se facilitó el acceso a su documentación por parte de la CV en contextos donde los gobiernos de transición tuvieron una actitud favorable frente al trabajo de la Comisión (Sudáfrica, Paraguay y Ecuador). Este acceso es importante para poder contar con los registros de datos oficiales que muchas veces han permanecido ocultos o han sido poco accesibles para las víctimas y familiares o los investigadores.

En el caso de Colombia, siguiendo las mejores prácticas para el esclarecimiento de la verdad, la CV debería poder contar con acceso a los archivos oficiales relevantes para la investigación. Se debería

articular el mecanismo legal para que, con las debidas garantías, la CV pudiera tener acceso a la información necesaria y no depender de la voluntad de ciertos estamentos para colaborar con ella. Algunas pautas para ello han sido ya propuestas en investigaciones recientes¹²⁵.

9.4. Petición de comparencias

Como se señaló en la primera parte, solo la CVR de Sudáfrica tuvo poder de citar a testigos o supuestos perpetradores con fuerza de ley. El resto de las comisiones tenían la competencia para hacerlo en algunas ocasiones, y en otras sin ser declarado lo intentaron en general con poco éxito. En este caso, habría que establecer la relación de la CV con los aspectos relativos a la justicia, pero la decisión sobre el tipo de comisión debería propiciar alguna forma de colaboración de las personas a quien la Comisión quiera citar y que no dependa solo de su voluntad. Esta puede ir desde la obligación legal bajo sanción, a la obligación de presentarse si es citado (aunque pueda no declarar o hacerlo solo en parte), o al menos informando sobre algunas de esas llamadas a la sociedad y del grado de colaboración que la CV tiene en su proceso de trabajo. La definición del grado de colaboración formal al menos debería ser aclarada en el decreto o norma legal que constituya la CV.

9.5. Colaboración con instituciones del Estado

Si bien la colaboración de personas que no forman parte del Estado pueda tener diferentes rangos, en el caso de las instituciones estatales y funcionarios públicos esta colaboración debería ser obligada como muestra de la voluntad política. Establecer un protocolo de colaboración del Poder Judicial, o con instituciones como la Unidad de Víctimas y otras, debería ser parte de las competencias Comisión, cuidando la necesaria independencia de las distintas instituciones.

9.6. La cuestión de los nombres y responsabilidades

Después de su trabajo, la CV debería poder con una valoración de “sí o no” para la mención en el Informe Final de un presunto responsable, aunque estos puedan tener matices (por ejemplo respecto al tipo de responsabilidad o la contundencia de las pruebas). Se trata de valorar si con los medios de convicción existentes se puede determinar la responsabilidad, contando que exista un mini debido proceso que permita escuchar a los señalados o en su caso incluir su respuesta a las alegaciones, lo que debería ser suficiente, sobre todo señalando que la mención no tiene efectos legales ni penales, sino para establecer responsabilidades éticas y políticas.

La comisión podría tratar de establecer criterios sobre responsabilidad combinando diferentes aspectos y tratando de hacerlo de forma específica:

- a) Sobre tipos de responsabilidad: responsabilidad material (autoría material de los hechos); responsabilidad intelectual (planes o directrices para llevar a cabo los hechos); responsabilidad acción y por omisión de protección/prevenición (deliberada o no, como contribución a los hechos por acciones que favorecen de forma objetiva la agresión).
- b) Y respecto al tipo de actores: responsabilidad del superior y responsabilidades de mandos medios y bajos; responsabilidades personales e institucionales (aquí no solo estados, sino grupos armados no estatales, partidos, transnacionales, empresas, etc.); responsabilidades nacionales e internacionales (gobiernos extranjeros).

125 Estrategia nacional en protección y acceso de archivos de Derechos Humanos, DIH y Memoria Histórica. **Lineamientos para la política nacional de preservación y difusión de la memoria histórica con enfoque diferencial.** Corporación Razón Pública Bogotá, 2011.

10. Definir los objetivos y énfasis en la investigación

Los objetivos de las CV deben estar bien establecidos de antemano. Estos objetivos parten del mandato de las Comisiones pero en general están definidos en términos genéricos (investigar las violaciones de determinado periodo, determinar las responsabilidades, contribuir a la prevención de la violencia en el futuro a través de la verdad y del desmantelamiento de las estructuras que han hecho posible la violencia a gran escala, definir las reparaciones para las víctimas y reformas institucionales, etc.), salvo en lo que concierne al periodo que será investigado, la tipología de violaciones y el tiempo de funcionamiento de la CV.

10.1. El periodo de investigación

La determinación del periodo de investigación supone no solo una determinación objetiva de una fecha de inicio y de fin, sino también una cierta representación de la realidad. Es mejor que la Comisión se constituya con un marco temporal de investigación amplio y que limite en todo caso su actividad en función de la tipología de las violaciones ocurridas en las diferentes zonas. De todas maneras la determinación del periodo debe justificarse claramente.

Dado que las condiciones de reproducción de la violencia se han dado desde hace décadas, y que hay un considerable subregistro o falta de investigación de periodos de violencia importantes en el país, sería conveniente que la CV tomara como referencia el periodo partir de mediados de los años 1970, especialmente desde el periodo del gobierno Turbay hasta la actualidad. A partir de ese periodo (1978-82) con el Estatuto de Seguridad, las distintas ofensivas guerrilleras y el fenómeno paramilitar, la violencia política empieza a ser más sistemática y generalizada. Respecto a periodos anteriores, que contribuyan clarificar la violencia pero de acceso mucho más limitado a los casos a investigar debido al tiempo transcurrido, la CV podría optar por incluir un estudio específico de los antecedentes de la violencia desde 1948 como punto emblemático de un cierre del espacio político y la violencia masiva en Colombia.

El esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos debería cubrir hechos perpetrados por otros grupos armados no estatales y contra sus miembros o supuestos colaboradores así ya se hayan reincorporado a la vida civil, ya que en anteriores procesos de paz (con el M – 19, EPL, Quintín Lame, Corriente de Renovación Socialista) no hubo verdad, lo mismo que con la ley de Justicia y Paz (para los paramilitares).

En ese sentido, cabe subrayar que los agentes responsables no pueden ser solamente los agentes del Estado y las FARC, sino también todos los particulares que actuaron con el apoyo o aquiescencia del Estado, llámense paramilitares, autodefensas o bandas criminales y todos los grupos guerrilleros.

10.2. Periodo de funcionamiento

Una Comisión en el caso colombiano no podría hacer su trabajo de forma conveniente en un tiempo menor de 18 meses, dada la complejidad de la tarea. Como en otros casos ese tiempo tendría que ser prorrogable por unos meses más en caso de ser necesario. Sería conveniente que la CV pudiese todavía funcionar con parte de su equipo durante 3 meses después de la presentación de su informe para el trabajo de incidencia, presentaciones y devolución o presencia en procesos comunitarios en el ámbito local.

10.3. Tipo de violaciones

También en el mandato de las Comisiones se especifica en general el tipo de violaciones que serán investigadas (ejecución extrajudicial, desaparición forzada, tortura y violación sexual, detención arbitraria, etc.) y un epígrafe abierto a otras graves violaciones de derechos humanos que pudieron

haberse dado en ese periodo. En este caso, las masacres sufridas por la población deberían incluirse en el mandato, más allá de la consideración de ejecuciones extrajudiciales, dado que tienen diferentes lógicas y dinámicas que es importante entender.

El desplazamiento forzado del que se tienen cifras registradas en la Unidad de víctimas de cerca de 5 millones de personas¹²⁶, debería ser tenido también en cuenta en la CV, pero sin focalizar su trabajo, dado que existen numerosas investigaciones ya realizadas en el país al respecto. La CV podría basarse en dichos insumos para definir a partir de ahí las recomendaciones para los procesos de retorno y reintegración en las distintas regiones del país.

En este sentido, desde el punto de vista de proporcionar una visión general de la violencia sufrida en diferentes periodos y de contribuir al esclarecimiento de los ciclos periódicos de violencia en Colombia, la CV tendría probablemente que hacer énfasis en las formas de violencia poco documentadas o las épocas en que existe apenas investigación. Como se ha señalado, un diagnóstico general del nivel de documentación podría articularse antes incluso de la puesta en marcha de la CV, como parte del trabajo preparatorio.

10.4. Patrones y contextos

La reconstrucción de los contextos, periodos y/o patrones de las violaciones de derechos humanos suponen frecuentemente diferentes exigencias desde el punto de vista de la investigación. Esto depende del tiempo transcurrido (algunas violaciones pueden ser difíciles de investigar por la falta de documentación o testimonios de sobrevivientes), del modus operandi de la violencia. Las exigencias y tipo de investigación de los casos y los patrones de violencia o las responsabilidades y nexos políticos y económicos en las zonas afectadas son diferentes.

También supondría establecer diferentes subperiodos en la época a investigar (por ejemplo, en función de gobiernos o periodos de violencia específicos). Para ello hay que tener un panorama general de dichos periodos, frecuentemente establecidos con información histórica aportada por los investigadores. En otras ocasiones, cuando no existe esa información histórica básica anterior a la Comisión de la Verdad, esta establecerá las tendencias de las violaciones o los diferentes periodos en base a la información recogida durante su trabajo. En muchos casos esos periodos tienen que ver con tendencias de la represión o de la guerra, periodos gubernamentales en los cuales se puede establecer más claramente el contexto político en el que se dieron las violaciones y la responsabilidad de las altas autoridades políticas o militares, de las estrategias guerrilleras, o los patrones de violaciones (por ejemplo la frecuencia de ejecuciones, desapariciones forzadas o tortura en diferentes periodos históricos, o las violaciones masivas como masacres o ataques a comunidades).

Muchas comisiones investigan casos que pueden considerarse representativos de un determinado periodo o que han marcado especialmente la historia regional o del país (considerados "emblemáticos").

También los contextos regionales o casos colectivos forman parte de la investigación de una CV (tales como masacres, bombardeos u operativos contra la población civil) que muestran el impacto de la violencia más allá del conjunto de los casos individuales. La reconstrucción de los contextos históricos o historias regionales ayudan a entender la dinámica de la violencia, las explicaciones históricas o el uso de las violaciones de derechos humanos como una estrategia del conflicto en el ámbito regional, que son muy distintos en el caso de Colombia.

126 Según la web de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, las víctimas registradas de desplazamiento forzado son 5.185.406 de un total de 5.966.211 víctimas (consulta 17 de enero 2014). Hay que tener en cuenta que las víctimas de desplazamiento forzado pueden ser a su vez víctimas de otras violaciones de derechos humanos.

También este énfasis regional ha sido señalado en algunos procesos de consulta y participación de las víctimas¹²⁷, señalando incluso la posibilidad de Comisiones regionales. La dimensión nacional del proceso de la CV se debería basar en los procesos regionales, y analizar los modelos que permitan la adecuación al contexto y activación regional sin perder la dimensión nacional y un proceso colectivo como país.

11. Enfoques de investigación

11.1. Determinar hechos, causas y consecuencias

Como se señaló en el estudio general, los enfoques histórico, de derechos humanos y jurídico, y de un enfoque psicosocial deberían formar parte del trabajo de la CV de Colombia. El primero contribuye al análisis de las violaciones en su contexto y los factores estructurales de la violencia que son un aspecto básico de la prevención. El análisis desde la perspectiva jurídica de las violaciones de derechos humanos ha sido el enfoque fundamental de los estudios sobre la violencia y los casos en Colombia, y constituye un elemento central del trabajo de una CV, estableciendo además patrones de actuación y valoraciones de la responsabilidad más amplias.

Por último un enfoque psicosocial es parte fundamental del trabajo con las víctimas, cuyas historias, experiencias y demandas deben formar parte central de un informe de CV. Esto último forma parte central del sentir de una CV y del déficit que numerosas investigaciones en Colombia han tenido al verse focalizadas en los otros enfoques. La CV debería tener un fuerte énfasis en hacer que las voces de las víctimas se escuchen en el país como parte de su informe, metodología y sentido de su trabajo. El conocimiento de las consecuencias de la violencia en las víctimas, comunidades afectadas y sociedad, forma parte de la agenda de reconstrucción del país y también de la prevención de la violencia en el futuro.

11.2. Enfoque diferencial

Los enfoques de la investigación deben tener en cuenta el caso de Colombia las violaciones cometidas contra la población campesina, afrodescendiente e indígena. Las violaciones y consecuencias sufridas por los niños y niñas y adolescentes deben ser también investigados, con un enfoque específico en los derechos de la niñez y las consecuencias en la siguiente generación. En este último caso, algunos casos emblemáticos pueden servir de referencia para documentar las violaciones y consecuencias sufridas por la población infantil. Existe numerosa experiencia en el país sobre el trabajo con diferentes colectivos y sectores sociales, que debería revertir en el trabajo de la CV. Estos enfoques no deberían ser solo maneras de dar visibilidad formal, sino de que una verdad de las poblaciones excluidas sea escuchada en el país como un camino para ejercer sus derechos y un reconocimiento de su ciudadanía, además de tener en cuenta los valores y especificidades culturales.

11.3. Enfoque de género y visión desde las mujeres

Las experiencias de violencia, los impactos vividos por las mujeres o sus formas de resistencia son frecuentemente invisibilizadas o no tenidas en cuenta. La experiencia de diferentes Comisiones de la Verdad muestra la importancia creciente y el empuje de los enfoques centrados en las experiencias de

127 En el conversatorio auspiciado por el y del Derecho en noviembre de 2013 se sugirió incluso hacer más de una CV y también una comisión con distintas sedes para analizar de forma holística las distintas zonas claramente diferenciadas (Montes de María; Urbabá; Magdalena Medio; Cauca; etc.).



Fotografía: Fondo de Justicia Transicional - PNUD. Acto de Memoria Histórica, Mocoa - Putumayo

discriminación e invisibilización y agencia de las mujeres mostrando como las relaciones de género discriminatorias se profundizan en la guerra y son utilizadas como mecanismos de control social de las mujeres y las comunidades.

Una Comisión de la Verdad para Colombia debería tener en cuenta un enfoque de género e incorporar las reflexiones y experiencias de los movimientos de mujeres en la construcción de esta verdad que tenga en cuenta sus experiencias, la discriminación histórica y la cultura patriarcal o los estereotipos sexistas que tamizan la violencia contra las mujeres. Dichas visiones y experiencias, si bien tienen un componente emblemático en la violencia sexual contra las mujeres, no se circunscriben a ella.

El movimiento de mujeres en la lucha la paz ha tenido en la última década experiencias muy significativas, que deberían tenerse en cuenta. La reciente publicación del informe *La Verdad de las Mujeres* es una buena base para integrar dicha perspectiva en el trabajo más amplio de una Comisión¹²⁸ mostrando como puede llevarse a cabo un trabajo de base, la formación de equipos locales, la implicación en la toma de testimonios, actividades de seguimiento basadas en la confianza de las redes de apoyo a las mujeres en diferentes partes del país. Dado que esta es la primera experiencia que se ha hecho en el mundo con estas características, basada en una muestra de 1000 testimonios de casi todas los departamentos del país, una recomendación es que se analicen dichos aprendizajes y se articulen formas de diálogo sobre dicha experiencia con las protagonistas de la misma.

11.4. Recogida de testimonios

La recepción de testimonios apunta al objetivo de establecer la verdad sobre el pasado y brinda la oportunidad a las víctimas de narrar sus experiencias traumáticas en un ambiente seguro y comprensivo. Para la mayoría de víctimas y testigos, aquellos que toman el testimonio serán su único contacto personal con la comisión, y, por lo tanto, la impresión que ellos dejan en los declarantes y

128 Varias autoras (2013). *La Verdad de las Mujeres. Víctimas del conflicto armado interno en Colombia*. Ruta Pacífica de las Mujeres. Bogotá.

en las comunidades es especialmente significativa y duradera. El dar testimonio de forma voluntaria puede tener mucho sentido para la víctima, pero también produce una movilización de la afectividad negativa y recuerdos dolorosos por lo que se necesitan aptitudes y actitudes de escucha por parte de quienes trabajan de la comisión, y un sistema de seguimiento y apoyo psicosocial para aquellas personas que puedan estar más afectadas.

Además de un apoyo para las personas declarantes en algunos casos, la propia CV debería tener un equipo de atención psicosocial y fortalecimiento interno especialmente para el apoyo a los equipos donde el impacto de la toma de testimonios y confrontarse con el horror sea más evidente.

El número de testimonios es probablemente uno de los indicadores del éxito de una comisión, en relación al total de violaciones cometidas presuntamente en el país. Muestra el sentido de espacio colectivo y también la dimensión de la violencia vivida. Más allá del fetichismo de los números, la amplitud y el sentir de la Comisión será en el caso colombiano un elemento central del trabajo de la CV, por lo que es fundamental favorecer su accesibilidad y la creación de lazos y estructuras que generen confianza en la víctimas y sus grupos de apoyo como parte del trabajo de construcción de la paz.

12. Dinámica regional y diseño de la CV

Colombia es un país de regiones, con dinámicas locales propias. La dinámica regional de la violencia y la propia configuración de los actores sociales y políticos en las regiones marca de forma determinante las características del conflicto, la evolución en el tiempo y sus consecuencias o situación actual. Las formas en cómo se ha dado el conflicto, los tipos de víctimas, los actores armados y sus alianzas o intereses locales contribuirá a tener una imagen más real de la violencia sufrida por la población y de los mecanismos que han contribuido a su mantenimiento en el tiempo. La experiencia mostrada por la investigación de la parapolítica en distintas regiones del país, las diferentes acciones y alianzas de actores armados, frentes guerrilleros o economías locales marcan la violencia contra la gente de formas diferenciales, aunque todas estén bajo la dinámica del “conflicto armado” o una lógica de control del territorio y del tejido social más general.

12.1. Lo regional en la historia colectiva

Por otra parte, la base local del trabajo de una CV es fundamental. La distancia geográfica y sociocultural entre numerosas regiones y el centro del país, la capital y el poder central en Bogotá, especialmente en un país tan extenso y complejo como Colombia, supone una ausencia de las historias locales o regionales en la historia del país o la memoria colectiva. Por otra parte, la activación del tejido social y la participación de las víctimas en el proceso constituye el sentido central del trabajo y del aporte de una CV. Por ello la accesibilidad de las víctimas en el ámbito local y regional debería probablemente complementarse con el establecimiento de equipos locales de investigación que puedan trabajar sobre esa dimensión colectiva de la violencia sufrida en las regiones.

Si bien el estudio de la CV necesita un enfoque nacional, las prioridades de investigación en las regiones pueden estar también determinadas por la participación de expertos locales y la activación de las redes regionales que contribuyan a una mayor participación y al proceso colectivo que supone una CV. Se necesitaría establecer la dimensión regional en función de criterios históricos más que geográficos, y de la dimensión de la violencia en las diferentes zonas cuando esta tenga una mayor coherencia entre sí o se relacione con dinámicas diferenciales, teniendo en cuenta cómo esta violencia ha ido cambiando con el tiempo, desplazándose o transformándose en las distintas regiones. Además hay que tener en cuenta el impacto en las economías regionales y locales, donde

los poderes paralelos a través de impuestos informales, extorsiones o “vacunas”, controlan en ciertas zonas el poder local y alimentan la donámica de la violencia.

12.2. Tiempo nacional y tiempo local

La experiencia de otras Comisiones muestra que existe un tiempo nacional y un tiempo local, o varios de estos. Mientras en algunas regiones el proceso de trabajo de la CV puede ir rápido porque existe un menor nivel de temor o mayor grado de organización social, la dinámica local del conflicto y la situaciones de las comunidades afectadas suelen ser distintas. Probablemente las regiones que han vivido mayor nivel de violencia en la última fase del conflicto armado tengan diferencias en cuenta a la participación o la llegada de casos que otras consideradas zonas bajo control del Estado o sin disputa militar hace tiempo, o con las zonas donde aún se da una fuerte presencia neo-paramilitar. Los ritmos, la confianza con las víctimas y la seguridad probablemente tengan ritmos e implicaciones distintas. Mientras el país puede avanzar en un proceso de ámbito nacional hacia un nuevo contexto transicional y proceso de paz, en diferentes regiones, como en la actualidad, se vive un contexto de conflicto armado aún vivo y en otras el nivel de temor no ha disminuido. Estas diferentes dinámicas deben ajustarse en el proceso de funcionamiento de una CV.

También la dimensión regional está asociada a la protección y seguridad de las víctimas. Es en las regiones donde mayor se conocen las dinámicas de la violencia y las medidas de protección deben basarse también en esta experiencia colectiva.

12.3. Implicaciones de la dimensión regional en la CV

En síntesis, probablemente esta dimensión regional debería incluir en el caso de Colombia cinco aspectos:

- 1) la apertura de sedes regionales, con suficiente dotación de personal y económica. Esta ha sido la experiencia de países como Guatemala o Perú, aunque en estos casos focalizados en dos zonas más importantes como Quiché y Ayacucho respectivamente, pero en este caso en mayor número y eligiendo las posibilidades de acceso y relación con la historia de la violencia;
 - 2) el establecimiento de equipos de investigación con un componente regional, que no solo incluyan la toma de testimonios en dicho ámbito sino también participen en el análisis regional de la violencia y de los casos recogidos;
 - 3) la activación de consejos de participación de las víctimas en el ámbito regional, que podrían mejorar y canalizar las experiencias que ya se han dado (en la discusión de la ley de víctimas, los foros regionales auspiciados por el M. De Justicia y del Derecho, y la práctica organizativa autónoma en las distintas regiones);
 - 4) el establecimiento de formas de colaboración regional con ONG de derechos humanos reconocidas por su trabajo en las regiones durante décadas, y que han conocido numerosos casos, tejido la relación y confianza con las víctimas o incluso son fuentes de información y documentación importante para una CV;
 - 5) el fortalecimiento de formas de coordinación central con participación de las regiones en la evolución del trabajo de la CV, pero también generando la necesaria coherencia y orientación en la investigación. Si bien la CV debería tener una fuerte base regional, no puede perder la perspectiva de investigación de ámbito nacional y las orientaciones sobre los casos, estudios regionales, estudios de caso, etc. deberían responder a una lógica de investigación global. Esto podría llevarse a cabo a partir de la coordinación periódica del trabajo de investigación regional a la vez que se desarrolla un sentido colectivo del trabajo de la CV en ese ámbito. Probablemente esto debería
-

conllevar una presencia también de algunos Comisionados en las regiones y/o de algunos/as que provengan de las mismas;

- 6) la diversidad cultural y social de Colombia debe estar de alguna manera representada en la CV. Este proceso de base regional es también clave porque se trata de que la CV ayude a construir, fortalecer o consolidar redes y actores locales para el trabajo de reconstrucción del tejido social, seguimiento a las recomendaciones o activación de procesos de reintegración que tienen una fuerte base regional.

13. Definir los objetivos y sentido de la Comisión en Colombia

Los objetivos de las CV deben estar bien establecidos de antemano de forma que sean más claros y compartidos. Estos deben aparecer en el decreto o marco legal de su constitución, y se definen en términos genéricos (investigar las violaciones de determinado periodo, determinar las responsabilidades individuales o políticas en las mismas, definir las reparaciones para las víctimas, etc.), salvo en lo que concierne al periodo que será investigado que habitualmente se define de un modo muy específico. También en el mandato de las Comisiones se especifica en general el tipo de violaciones que serán investigadas (ejecución extrajudicial, desaparición forzada, tortura y violación sexual, detención arbitraria, etc.) y un epígrafe abierto a otras graves violaciones de derechos humanos que pudieron haberse dado en ese periodo.

Sin embargo, más allá de los objetivos de investigación específicos, la importancia de una CV para Colombia debería valorarse desde un enfoque más estratégico. A continuación se realizan algunas valoraciones sobre los objetivos e impacto presumible de una CV en Colombia, de forma comparativa con la experiencia internacional analizada anteriormente.

13.1. Ayudar a establecer la verdad sobre el pasado.

Si bien en el caso de Colombia existen numerosas investigaciones sobre la violencia política en el país, tanto realizadas desde organizaciones de DDHH, universidades, movimientos sociales o de mujeres e incluyendo experiencias institucionales como el GMH, existen algunos aspectos a considerar: a) la existencia de periodos históricos con muy escasas investigaciones que contribuyan a esclarecer los casos o la dinámica de la violencia (como los años del periodo Turbay, o los años 80, la época del M19 o de la UP), b) la existencia de numerosos estudios en diferentes casos o regiones, que no proporcionan una visión más amplia y de las dinámicas en diferentes periodos que ayude a tener una visión global, de los hechos, las responsabilidades y los mecanismos que han hecho posible la violencia a lo largo de estas décadas, c) la existencia de numerosos estudios académicos, pero con una escasa presencia de las víctimas, sus voces, experiencia y visión del conflicto, d) la existencia de muy diferentes violaciones de derechos humanos provenientes de diferentes actores armados y de responsables, lo que ha generado en muchos sectores una memoria selectiva respecto las violaciones de derechos humanos, centrada en los sectores con los que se ha sido más sensible o de los perpetradores y acciones más publicitadas o reconocidas.

Es probable que en el caso de Colombia, cuya memoria colectiva ha estado muy fragmentada hacia determinados periodos históricos, y centrada en hechos que han conllevado un mayor impacto mediático, la investigación de la CV proporcionaría una visión más amplia y compleja, que supere los estereotipos de diferentes sectores han mantenido en el país y que suponen obstáculos para una cultura de paz y prevención de la violencia.

13.2. Promover que los perpetradores de las violaciones de derechos asuman su responsabilidad.

El reconocimiento de la dignidad de las víctimas y de la responsabilidad en las acciones cometidas contra la población civil, es parte de una verdad que no solo determine lo sucedido sino que suponga un espacio de dignificación.

Pero como se señaló en el análisis de la experiencia de otros países, las CV han tenido un impacto menor del esperado en este reconocimiento, estando éste más ligado a la voluntad política y la existencia de factores de presión o de crisis en las transiciones. En el caso de Colombia, el trabajo de una CV debería facilitar un proceso hacia el reconocimiento por las diferentes partes del conflicto, evitando que este reconocimiento se dé solo a través de una vía judicial. Esta es una demanda muy fuerte de las víctimas en Colombia, que se ha manifestado tanto en el proceso de consulta auspiciado en 2013 del M. De Justicia y del Derecho, como en numerosos foros y experiencias. Para favorecer una actitud positiva hacia la reintegración de excombatientes, sería importante que la Comisión promoviera escenarios o actos en los que este reconocimiento se dé como parte de la reintegración, así como medidas de nivel nacional para que los resultados de la investigación sean asumidos por las diferentes "partes". Sin embargo estos procesos deben ser vistos con perspectiva, y la experiencia muestra que los países en que se han dado estas experiencias, en contextos donde la voluntad política ha sido más clara o se han dado crisis en los pactos de silencio como formas de impunidad, este reconocimiento ha ido dándose aún de forma parcial.

Un aspecto especialmente señalado en el ejercicio de participación social para la formulación de nuevos mecanismos de Justicia Transicional en Colombia, es la importancia del reconocimiento por parte del Estado, refiriéndose a que "debería ser el primero en contar la verdad de los delitos cometidos y aceptar la responsabilidad pública de los mismos". La experiencia de América Latina en estos procesos de reconocimiento muestra la importancia de que este reconocimiento sea parte del trabajo de una CV, que existan gestos públicos de reconocimiento y que estos se asocien a medidas de cambio real de la relación del Estado con las víctimas, una lucha relevante contra la impunidad y un conjunto de medidas sostenidas en el tiempo que materialicen esa voluntad del Estado.

13.3. Plataforma pública a las víctimas: valor de reconocimiento.

La experiencia de los últimos años en Colombia, desde los escenarios de la discusión de la ley de víctimas o de creación de organizaciones de víctimas, a raíz especialmente de los procesos abiertos con la llamada "ley de Justicia y Paz", muestra que las víctimas han ido llegando al escenario público y que reivindican un papel activo en el proceso de paz, en la búsqueda de justicia y reparación, y que tienen un discurso elaborado respecto sus demandas frente al Estado o los perpetradores.

Como señalan las conclusiones del "ejercicio de participación social para la formulación de nuevos mecanismos de Justicia transicional"¹²⁹ auspiciado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la demanda de las víctimas se articula en torno a la necesidad de participación y reconocimiento hacia las víctimas, donde el derecho a la verdad es el elemento central de sus demandas.

La posibilidad de participación debe darse también con medidas de acompañamiento psicosocial. Si bien en estos procesos de dar los testimonios o participar en escenarios públicos tiene un cierto sentido de catarsis, y puede ayudar a procesar el dolor y la rabia, para que dichos procesos sean positivos tienen que darse con preparación y contención emocional o seguimiento. Estos elementos deberían ser tenidos en cuenta en el caso colombiano, dado además que en muchos casos se trata de dolores muy frescos y experiencias que duran.

129 Informe Justicia Transicional: una mirada desde las regiones. Fundación Panamericana para el Desarrollo. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá, 2013.

13.4. Catalizar el debate público.

La experiencia de las CV que han tenido un mayor impacto en los últimos años muestra la importancia del **proceso** y la difusión de parte de los testimonios y análisis de temáticas de la Comisión durante su periodo de actuación. Por otra parte, a pesar de la existencia aún de un conflicto armado abierto y de la presencia de la guerrilla o paramilitares de numerosas zonas del país, las víctimas en Colombia han ido en parte superando el miedo a hablar, y comparativamente con otros países que han vivido conflictos armados internos como El Salvador, Guatemala o Perú, en Colombia el nivel de terror vivido no ha logrado silenciar las voces de las víctimas o sus esfuerzos por hacerse presentes en el país.

Tanto desde el punto de vista del valor para las víctimas, como de la importancia de que la sociedad conozca y se sensibilice frente a la violencia sufrida, una CV podría contribuir a catalizar el debate público sobre las violaciones, a partir de la utilización de **audiencias públicas** como en los casos de Sudáfrica, Paraguay o Perú. Dado que existe una fuerte polarización en la sociedad colombiana, este conocimiento público y el análisis de las diferencias audiencias de casos o temáticas, contribuiría a generar una base común de reconocimiento de las diferentes experiencias de violencia sufridas y una actitud más abierta al reconocimiento hacia las víctimas y las medidas para la prevención de la violencia.

13.5. Recomendar reparaciones para las víctimas.

A diferencia de otros países, a pesar de que no se haya dado una Comisión de la Verdad, en Colombia ya existen marcos legales respecto a la reparación para las víctimas (ley 1448), sobre la desaparición forzada y la Comisión de Búsqueda. Recientemente se han aprobado medidas para la atención en salud (Programa PAPSIVI) y existen autos del TC sobre la reparación, atención a población desplazada, etc. Es decir, que los programas de reparación no nacerían como en otros países de las revelaciones o serían posteriores a una CV. Esto supone que el trabajo de la CV podría hacer que la propia Verdad entrase a formar parte de las políticas de reconocimiento y reparación, así como que sus recomendaciones orientasen con un criterio de independencia y conocimiento de las víctimas, las acciones ya puestas en marcha por el Estado, contribuyendo a su fortalecimiento y a su sentido reparador, incluyendo la posibilidad de un reconocimiento más abierto y en un mejor clima social de la violencia y sus responsables.

13.6. Recomendar las reformas legales e institucionales.

En el caso de Colombia, y dependiendo de la evolución y acuerdos formados como parte del actual proceso con las FARC o el esperado en el futuro próximo con el ELN, el trabajo de una posible CV se enmarcaría en el conjunto de acuerdos sobre algunas temáticas que están ligadas a las reformas institucionales o legales para la prevención de la violencia (hasta ahora participación política, tierra y desarrollo rural, etc.). Como en otros casos sin embargo, la materialización de algunas de estas reformas específicamente respecto la prevención de la violencia, la desmilitarización o el trato a las víctimas, forman parte también de las recomendaciones en las que debería profundizar la CV.

Para hacer esto posible, o más eficaz, se necesitaría una continuidad de las reformas que sean acordadas, como parte de una política de Estado y no solo de un gobierno o al menos darse como parte de un consenso compartido con otras fuerzas o sectores políticos, evitando que los sectores que se oponen a ellos utilicen el miedo y los estereotipos negativos como parte del bloqueo a los cambios pactados o a las recomendaciones de la CV. Por ejemplo, tanto en el caso de El Salvador como de Guatemala, en un caso las recomendaciones de la CV no se llevaron a cabo en medio de una fuerte oposición del gobierno de transición, mientras que en otro la reforma constitucional prevista en los acuerdos de paz entre la URNG y el gobierno de Guatemala se perdió en medio de una fuerte

campana de la extrema derecha contra el “indígena” y la inacción de NNUU o los sectores favorables a la transición¹³⁰.

13.7. Promover la reintegración social y (re)conciliación.

Las CV constituyen un instrumento para este proceso de reconstrucción de la convivencia y la reintegración social o “reconciliación” que es a largo plazo, y tiene múltiples significados. La reintegración de ex combatientes se ha dado en otros procesos de paz vividos en el país de forma limitada a una reinserción individual y ciertas medidas económicas de apoyo a los excombatientes. Esta dimensión de la reintegración debe sin embargo tener en cuenta que se trata de generar un escenario propicio para la construcción de la paz en las regiones y pone en cuestión la permanencia del control territorial de actores armados ilegales o bandas de criminalidad asociadas al paramilitarismo y el narcotráfico en distintas zonas del país todavía en la actualidad. Las condiciones de seguridad son básicas para un proceso de reconciliación entre diferentes sectores políticos o sociales considerados como “enemigos”.

Para muchas víctimas, el sentido de la “reconciliación” es la información sobre el destino de los desaparecidos o la contribución al esclarecimiento de los casos, el reconocimiento de la violencia sufrida injustamente, y las políticas favorables a las víctimas que les ayuden a reintegrarse y no sentirse dejadas de lado en el camino de la historia del país.

Por otra parte, la propia Comisión, además de su trabajo como una contribución en ese sentido, debería estudiar y facilitar elementos para una política de reconstrucción de la convivencia basada en el respeto a los derechos humanos. En este proceso se necesita también una dinámica regional, dado que: 1) la activación de actores locales es clave para que puedan llevar a cabo estos procesos, 2) las formas en cómo la violencia ha fracturado la sociedad o ha generado nuevas formas de exclusión social tiene características diferenciales en las distintas regiones, lo que la CV debería ayudar a visibilizar.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, la existencia de fenómenos de violencia común que generan la mayor parte de las víctimas de la violencia en el país, que no centrarán el trabajo de una CV como mecanismo de justicia transicional, pero que eventualmente los grupos de estudio y de apoyo a la CV pueden generar algunos análisis de las causas y soluciones a nivel local de este importante problema, y de las zonas grises que existen en ciertas zonas entre los diferentes fenómenos.

13.8. Ayudar a consolidar una transición democrática.

El tema de la reconciliación nacional ha sido una referencia común en la última década para referirse a dos cuestiones: estabilidad del proceso democrático y democratización de las instituciones; y definición de una política sobre las violaciones masivas de derechos humanos y sus consecuencias (Lira, 2004)¹³¹. Sin embargo, más allá de la definición de esos objetivos, es preciso considerar los objetivos de la CV en el contexto de la transición política. En el caso de Colombia, una CV y la continuidad de las políticas que se definan desde los Acuerdos de Paz hasta las recomendaciones de la CV.

Si bien, como se ha señalado, en el caso de Colombia existen diferentes iniciativas fragmentadas como medidas de justicia transicional, en la práctica no se ha dado una verdadera transición hasta

130 El proceso de Guatemala ilustra cómo los Acuerdos de Paz, negociados como marco de la transición postconflicto, se vieron limitados por la falta de voluntad y capacidad de presión para su cumplimiento, en un contexto de pérdida de protagonismo de la comunidad internacional que había tenido un papel muy importante en los años anteriores. Además, la pérdida del referéndum para las reformas constitucionales y la imposibilidad de llevar a cabo una reforma fiscal que financiara los cambios del proceso de paz, supusieron un momento crítico de deterioro en las condiciones políticas. Las reformas constitucionales que deberían haberse aprobado en el año 1999 fueron rechazadas en un referéndum basado en la propaganda del miedo frente al indígena. El referéndum tuvo una abstención del 81,45%; de la población que votó, 9% rechazó las reformas y 7% las apoyó. Ver Carlos M. Beristain. Reconciliación y democratización en América Latina: un análisis regional. En Verdad, Justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social. Varios autores. IIDH: San José, 2005.

131 Lira, E. Loveman, B. (2004) Políticas de reparación: Chile 1990-2004. LOM, Santiago.

la actualidad (Uprimny y Sánchez, 2011)¹³². La caracterización de la transición necesaria para la consolidación de la paz y del respeto a los derechos humanos será parte del análisis y propuestas que se analicen en el informe de la Comisión, aunque sobrepasen su actividad o se den paralelos a ella, su evaluación histórica de los ciclos de violencia y las medidas necesarias para la democratización del país pueden reorientar las medidas ya en marcha y dotar a estas de una orientación y un sentido transformador.

14. Seguimiento de las recomendaciones

Una vez que una Comisión de la Verdad entrega su informe final, archiva sus expedientes y es formalmente disuelta, el cumplimiento de sus recomendaciones recae en general en otras manos y no tienen un poder ejecutivo.

El trabajo de una CV debería continuar hasta dar la suficiente difusión del informe de forma masiva a través de publicaciones, resúmenes ejecutivos o medios de comunicación, así como su incorporación a los textos escolares, manuales educativos y estudios universitarios. El proceso de devolución a las comunidades, actividades simbólicas de memoria e incidencia política para los cambios necesarios en el país, suponen una parte importante del programa de seguimiento. También aquellas que suponen la reorganización del programa de reparación ya en marcha a través de las leyes del país encargadas de llevar a cabo las medidas de reparación simbólica,

En todos los casos de CV se han creado diferentes instancias para llevar a cabo el seguimiento.

- La verdad publicada en el informe y los archivos de las CV deben ser parte del acervo colectivo, protegerse y ser accesibles a las víctimas.
- Las instancias de seguimiento deberían instalarse inmediatamente después de terminar el trabajo la Comisión evitando periodos intermedios hasta su puesta en marcha que generalmente suponen una pérdida de impacto.
- Se recomienda que la CV no termine su mandato con la publicación del informe, sino que exista un periodo transitorio posterior de 3/6 meses en los que los comisionados y un equipo técnico que permanezca en ese trabajo se dediquen a llevar a cabo una incidencia política y seguimiento de la acción hasta que se creen los organismos de seguimiento necesarios o recomendados por la misma CV.
- La instancia que coordine las políticas de reparación y reformas institucionales debería tener como referente los acuerdos de paz y las revelaciones de la CV, no convirtiéndose sin mayor mediación o compromiso en una instancia gubernamental que lleve a cabo una política limitada de los mismos.
- Dentro de los mecanismos de seguimiento de los acuerdos de paz uno de los problemas más graves ha sido la falta de atención, acompañamiento internacional o seguimiento de los mismos, que dependen frecuentemente la voluntad política de los siguientes gobiernos, lo que incide en la pérdida de dichos acuerdos como parte del consenso nacional y de la política de reconstrucción social y prevención de la violencia en el futuro.

132 Sánchez, C. y Uprimny, R. ¿Justicia Transicional sin Transición? La experiencia colombiana en la implementación de medidas de transición. En Varios Autores. *Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en América Latina*. San José, C.R.: IIDH: 2011



Capítulo V

Autores

Priscilla Hayner

Alejandro Valencia Villa

Carlos Martín Beristain

Priscilla Hayner

Es consultora y escritora independiente con sede en la ciudad de Nueva York. Ha trabajado en una amplia gama de temas de justicia de transicional y con las instituciones en muchos países; y ha trabajado como asesora principal de fundaciones, de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, entre otras.

Fue co-fundadora del Centro Internacional para la Justicia Transicional en 2001 y se desempeñó como Directora de Programas y posteriormente como Directora del Programa de Justicia y Paz de la oficina de Ginebra.

También ha escrito ampliamente sobre comisiones de la verdad y otros temas de justicia transicional, incluyendo "Verdades inefables: Transición de Justicia y el reto de Comisiones de la Verdad" (Routledge), donde analiza comparativamente las cuarenta comisiones de la verdad y que se publicó en su segunda edición en 2011. Su lanzamiento en español fue en 2014, como "Verdades Silenciadas: La Justicia Transicional y El Reto de las Comisiones de la Verdad" (Bellaterra).

Su trabajo actual se centra en la justicia en contextos de negociaciones de paz. Actualmente está escribiendo un libro sobre este tema, incluyendo el impacto de la Corte Penal Internacional.

Alejandro Valencia Villa

A bogado colombiano dedicado a la promoción y defensa de los derechos humanos desde hace más de 25 años. Actualmente es consultor independiente en derechos humanos, derecho humanitario y justicia transicional, profesor de la Academia de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de American University en Washington (desde el 2002) y es también profesor de varias maestrías y especializaciones de derechos humanos en universidades colombianas.

Ha sido consultor de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tanto para su Oficina en Colombia, como para diversos proyectos en Chile (2007), Costa Rica (2014 - 2015), Ecuador (2008), Guatemala (2011 - 2014), México (2006 - 2007), Panamá (2014 - 2015), Paraguay (2007 - 2008), Perú (2010) y República Dominicana (2012).

También ha sido perito ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos de Colombia, Guatemala y Perú. Fue asesor del proyecto de recuperación de la memoria histórica de las mujeres víctimas del conflicto armado colombiano: "Comisión de verdad y memoria de mujeres colombianas", iniciativa de la Ruta Pacífica de las Mujeres. También fue asesor general de la Comisión de Verdad del Ecuador, de la Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay y de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú y tuvo a su cargo el Equipo Especial de Investigaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala. Fue el primer Director Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo en Colombia y fue abogado del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional en Washington y de la Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana (hoy Comisión Colombiana de Juristas) e investigador del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes. Tiene varios libros publicados sobre derechos humanos y derecho humanitario, como autor, editor o compilador.

Carlos Martín Beristain

Médico y doctor en psicología. Es profesor de ayuda humanitaria en la Universidad de Deusto (España), profesor de epidemiología y salud psicosocial del Máster Universitario Europeo en Ayuda Humanitaria Internacional en la Universidad de Deusto, Red NOHA de la Unión Europea (ECHO), Co-director del Diploma Universitario de Salud mental en situaciones de catástrofe y guerra (Madrid. IEPALA/Universidad Complutense, desde 1999 hasta la 2011) y profesor del Máster de Derechos Humanos en la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

Trabaja desde hace 25 años en diferentes países de América Latina, incluyendo países con conflictos armados como El Salvador, Guatemala y Colombia, también África y el País Vasco con víctimas de la violencia y organizaciones de derechos humanos en el campo de la salud mental y memoria colectiva. Fue coordinador del informe de Recuperación de la Memoria Histórica Guatemala Nunca Más (Informe REMHI) y asesor de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, de la Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay y de la Comisión de la Verdad de Ecuador. Fue facilitador de la experiencia Glen Cree de encuentro entre víctimas de diferentes perpetradores en la violencia en el País Vasco.

Ha sido perito para casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en seis casos de masacres, desapariciones forzadas y torturas, y asesor de la Corte Penal Internacional sobre víctimas en República Centro Africana y Congo. Ha publicado numerosos libros sobre los temas de reconstrucción del tejido social y apoyo a las víctimas. Entre los más recientes, destacan: Justicia y Reconciliación. El papel de la verdad y la justicia en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia. Cuadernos de Hegoa, 28. Febrero/2000: Bilbao. Verdad Justicia y Reparación. Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano. IIDH, San José, 2008. 2 Edición renovada. Ed. PNUD y Universidad Santo Tomás, 2010. Manual de una perspectiva psicosocial en la investigación en derechos humanos. Ed. Hegoa. Universidad del País Vasco. Bilbao, abril 2010. El derecho a la reparación en los conflictos socioambientales. Hegoa. Universidad del País Vasco. Bilbao, julio 2010. Memoria para la Vida. Una Comisión de la Verdad desde las Mujeres para Colombia. Ruta Pacífica de las Mujeres. Hegoa, 2013. Meheris. La esperanza posible. Fosas comunes y primeros desaparecidos saharauis identificados. Hegoa y Aranzadi. Bilbao, 2013.



El derecho a la verdad como fundamento de la **construcción de paz**

REFLEXIONES SOBRE UNA COMISIÓN DE LA VERDAD PARA COLOMBIA



Alianzas
Territoriales para la
Paz y el Desarrollo



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



Fondo de Justicia Transicional
Programas Promoción de la Convivencia
y Fortalecimiento a la Justicia



Unión Europea



cooperación
española

