



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

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

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

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

Objetivos de las comisiones de la verdad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Características principales de una comisión de la verdad

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

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

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

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

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

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

Asegurar la solidez de una comisión de la verdad

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

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

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

Procedimientos justos

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

La reconciliación y las comisiones de la verdad

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

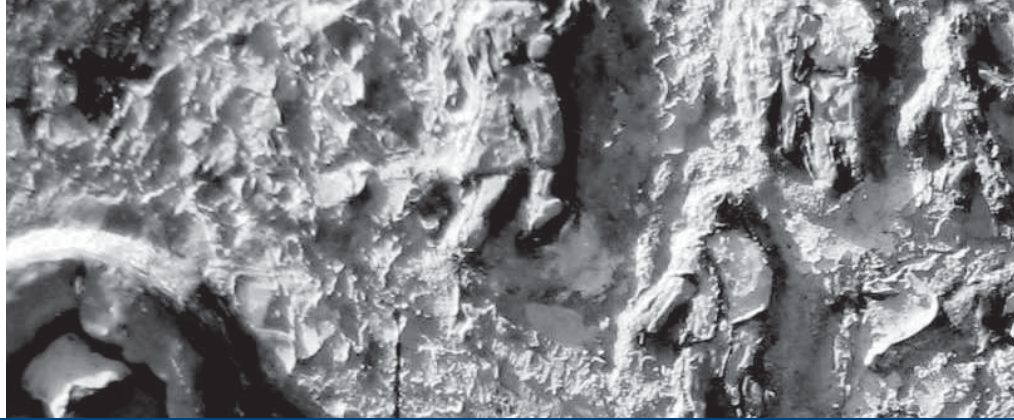
Se debe entender que la reconciliación consiste en un largo proceso social que ninguna comisión de la verdad puede lograr con independencia de otras medidas ni en un periodo de tiempo muy limitado. En el mejor de los casos, las comisiones pueden contribuir a crear mejores condiciones para la reconciliación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

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

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

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

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



ICTJ | Justicia
Verdad
Dignidad



B R A S I L



ABC Agência Brasileira
de Cooperação

Comisión de
Amnistía

Ministerio de
Justicia



Edición en español con el apoyo de



Reino de los Países Bajos

