



# Asamblea General

Distr. general  
28 de agosto de 2013  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

24º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

## **Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff\* \*\***

### *Resumen*

En el presente informe, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición enumera las principales actividades llevadas a cabo con arreglo al mandato entre agosto de 2012 y julio de 2013. También analiza determinados problemas a que se enfrentan las comisiones de la verdad en los períodos de transición y propone soluciones para que esos mecanismos combatan con mayor eficacia las violaciones flagrantes de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario. El Relator Especial explica en detalle la importante ampliación que han experimentado los mandatos de las comisiones de la verdad, los mecanismos de selección de sus miembros, y otras cuestiones pertinentes relativas al diseño y el funcionamiento de las comisiones. Posteriormente, se refiere a las preocupaciones sobre la falta de seguimiento de las recomendaciones de las comisiones de la verdad, la importancia de los archivos y las intervenciones culturales.

\* Las notas del presente documento se reproducen como se recibieron, únicamente en el idioma en que se presentaron.

\*\* Documento presentado con retraso.

GE.13-16508 (S) 041214 051214



\* 1 3 1 6 5 0 8 \*

Se ruega reciclar



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1	3
II. Actividades del Relator Especial.....	2–17	3
A. Visitas a los países y consultas regionales .....	2–5	3
B. Comunicaciones y comunicados de prensa .....	6–7	3
C. Otras actividades .....	8–17	4
III. El derecho a la verdad .....	18–20	5
IV. Determinados problemas que se plantean al funcionamiento de las comisiones de la verdad y soluciones propuestas para aumentar su eficacia .....	21–89	6
A. Estado de situación: logros y dificultades .....	23–31	7
B. Dificultades <i>ex ante</i> .....	32–70	9
C. Dificultades <i>a posteriori</i> .....	71–89	21
V. Conclusiones y recomendaciones .....	90–106	27
A. Conclusiones .....	90–101	27
B. Recomendaciones .....	102–106	29

## I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 18/7. En él se enumeran las principales actividades realizadas por el Relator Especial entre agosto de 2012 y julio de 2013, y se analizan los problemas con que se enfrentan las comisiones de la verdad en los períodos de transición, al tiempo que se proponen soluciones para que esos mecanismos combatan con mayor eficacia las violaciones flagrantes de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario.

## II. Actividades del Relator Especial

### A. Visitas a los países y consultas regionales

2. Del 11 al 16 de octubre, el Relator Especial efectuó su primera visita, y agradece al Gobierno de Túnez por la invitación cursada y la cooperación prestada. El informe figura en el documento A/HRC/24/42/Add.1.

3. El Relator Especial visitará el Uruguay del 30 septiembre al 4 octubre de 2013, y España, del 22 al 31 de enero de 2014. Agradece a ambos gobiernos las invitaciones extendidas.

4. El Relator Especial había tenido la esperanza de visitar Guatemala en el primer semestre de 2013, pero se le informó que el Gobierno no podría disponer lo necesario para recibir una visita ese año. Se han hecho solicitudes para visitar el Brasil, Côte d'Ivoire, Indonesia, la República Democrática del Congo y Rwanda. Quedan pendientes las solicitudes de visita a Guinea y Nepal.

5. El Relator Especial puso en marcha un proceso de consultas regionales para reunir información sobre los marcos normativos nacionales, las experiencia y las prácticas con respecto a los mecanismos de justicia de transición a fin de fomentar el intercambio de experiencias y detectar y promover buenas prácticas en relación con los componentes comprendidos en el mandato y su integración en una política integral. La primera consulta regional, destinada a la región de Oriente Medio y África del Norte, se celebró en noviembre de 2012 en El Cairo. La segunda, para la región de América Latina y el Caribe, tuvo lugar en diciembre de 2012 en Buenos Aires. Se prevé celebrar una consulta regional para África en noviembre de 2013 en Uganda; una para Europa en 2014 en Alemania, y una para Asia entre 2014 y 2015. Los resultados de las reuniones quedarán plasmados en el estudio solicitado por el Consejo de Derechos Humanos al Relator Especial en su resolución 18/7 (párr. 1 f)).

### B. Comunicaciones y comunicados de prensa

6. El Relator Especial envió comunicaciones a Nepal<sup>1</sup> en 2012 y, en 2013, a Bangladesh, Burundi, Guatemala, México, Nepal y el Uruguay<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> See A/HRC/22/67 and Corrs. 1 and 2, communication to Nepal (22 October 2012).

<sup>2</sup> See A/HRC/24/21, communications to Bangladesh (22 March 2013), Burundi (22 March 2013), Guatemala (15 March 2013), Mexico (15 March 2013), Nepal (22 March 2013) and Uruguay (14 May 2013).

7. Conjuntamente con otros procedimientos especiales, emitió comunicados de prensa sobre Bangladesh<sup>3</sup>, Guatemala<sup>4</sup> y el Uruguay<sup>5</sup>, así como sobre la entrada en vigor del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>6</sup> y sobre las solicitudes de urgente reorientación de la agenda para el desarrollo después de 2015 respecto de la igualdad, la protección social y la rendición de cuentas<sup>7</sup>, y a fin de que los gobiernos velaran por que las víctimas de la tortura y sus familias obtuvieran reparación y rehabilitación<sup>8</sup>.

## C. Otras actividades

8. En septiembre de 2012, el Relator Especial presentó su primer informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/21/46) sobre las bases del mandato y la estrategia de aplicación. En esa ocasión, se reunió con los embajadores de la Argentina, Nepal, la República de Corea y Túnez, y actuó como experto en una actividad paralela organizada por Impunity Watch, así como en el debate sobre la función de los jueces y abogados en la transición, organizado por la Comisión Internacional de Juristas.

9. El Relator Especial pronunció el discurso inaugural en la conferencia internacional sobre el derecho a la verdad, la reparación y las reformas en el marco de los logros y perspectivas en materia de justicia de transición, celebrada en Rabat los días 14 y 15 de enero de 2013.

10. Participó en una conferencia sobre la integración de la justicia de transición, la seguridad y el desarrollo, convocada por Wilton Park, Suiza y Noruega del 17 al 19 de enero, en donde hizo una exposición sobre la creación de nexos entre los derechos humanos, la justicia, la seguridad y el desarrollo.

11. El 22 de enero, el Relator Especial participó en las charlas sobre desarrollo organizadas por Suecia en Estocolmo, que giraron en torno a las instituciones y la gobernanza democrática, pronunciando un discurso sobre la justicia de transición y el desarrollo.

12. Participó en la mesa redonda sobre justicia de transición y prevención del genocidio en la conferencia sobre la teoría, la política y la práctica de la prevención de atrocidades masivas, convocada por la Facultad de Derecho Benjamin N. Cardozo y el Instituto de Auschwitz para la Paz y la Reconciliación los días 25 y 26 de febrero.

13. El 27 de febrero, el Relator Especial pronunció el discurso de apertura del seminario internacional de expertos sobre el acceso de los pueblos indígenas a la justicia, incluidos los procesos de verdad y reconciliación, organizado conjuntamente por el Instituto de Estudio sobre los Derechos Humanos en la Universidad de Columbia, la Oficina del Alto

<sup>3</sup> Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13204&LangID=E>.

<sup>4</sup> Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13330&LangID=S>; and <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13249&LangID=S>.

<sup>5</sup> Available at: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13486&LangID=S>.

<sup>6</sup> Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13310&LangID=E>.

<sup>7</sup> Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13341&LangID=E>.

<sup>8</sup> Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13482&LangID=E>.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Centro Internacional para la Justicia Transicional.

14. Del 22 al 24 de abril, el titular del mandato participó en una conferencia regional sobre el logro de mayor eficacia en los procesos de justicia de transición, organizada conjuntamente por el ACNUDH, Francia y Suiza en Yaoundé.

15. El 1 de mayo, el Relator Especial pronunció unas observaciones inaugurales, vía telefónica, en la mesa redonda del Commonwealth sobre reconciliación.

16. Los días 30 y 31 de mayo se reunió en Berlín con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, la Oficina del Presidente Federal, el Comité Parlamentario de Derechos Humanos y Ayuda Humanitaria, y el Instituto de Derechos Humanos, con el fin de preparar las consultas regionales para Europa. También participó en un taller organizado por el Grupo de Trabajo sobre Paz y Desarrollo.

17. En los meses de mayo y julio, el Relator Especial se reunió en Ginebra con los embajadores o representantes de Bangladesh, el Brasil, Camboya, China, Côte d'Ivoire, España, Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, Indonesia, el Japón, la República de Corea, la República Democrática del Congo, Rwanda, Sri Lanka, Tailandia, Uganda, el Uruguay y la Organización Internacional de la Francofonía.

### III. El derecho a la verdad

18. Las entidades dedicadas a la búsqueda de la verdad, como las comisiones de la verdad, tienen por finalidad hacer realidad el derecho a la verdad, consagrado en varios instrumentos internacionales, en particular la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones. El Consejo de Derechos Humanos enmarca el derecho a la verdad en el contexto de las contribuciones encaminadas a poner fin a la impunidad<sup>9</sup>. El ACNUDH<sup>10</sup>, los órganos creados en virtud de tratados<sup>11</sup> y los procedimientos especiales del Consejo han hecho referencias similares<sup>12</sup>.

19. En el plano regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han desempeñado un papel pionero de elaboración de jurisprudencia en relación con el derecho a la verdad de las víctimas, sus parientes cercanos y la sociedad civil en su conjunto. En cuanto a la naturaleza colectiva de este derecho, la Comisión observó que toda sociedad "tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro"<sup>13</sup>. En una sentencia más reciente, la Corte enmarcó el derecho a la verdad en el contexto de una obligación positiva del Estado, y subrayó que "los familiares de las víctimas y la sociedad como un todo deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas

<sup>9</sup> Human Rights Council resolutions 12/12, para. 1; and 9/11, para. 1.

<sup>10</sup> E/CN.4/2006/91; A/HRC/5/7, both documents with further references.

<sup>11</sup> E.g. CAT/C/COL/CO/4 (2010), para. 27.

<sup>12</sup> A/HRC/16/48, para. 39; A/HRC/22/52, paras. 23-26, 32-34; A/HRC/7/3/Add.3, para. 82; A/HRC/14/23, para. 34.

<sup>13</sup> Inter-American Commission on Human Rights (IACCommHR), Annual Report, 1985-86, AS Doc. No. OEA/Ser.L/V/II.68, Doc. 8 rev. 1 (26 September 1986), p. 193.

violaciones"<sup>14</sup>. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha reconocido el derecho a la verdad como un aspecto del derecho a un recurso efectivo en el caso de violaciones a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>15</sup>. En relación con las graves violaciones de los derechos humanos cometidas en el contexto de la lucha contra el terrorismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoció el derecho a la verdad, no solo respecto de las víctimas y sus familias sino también del público en general<sup>16</sup>.

20. El derecho a la verdad faculta a la víctima, a sus familiares, y al público en general a buscar y obtener toda la información pertinente relativa a la comisión de la presunta violación<sup>17</sup>, la suerte y el paradero de la víctima<sup>18</sup> y, cuando procede, el proceso mediante el cual se autorizó oficialmente dicha violación<sup>19</sup>. Habida cuenta de este marco jurídico, tras situaciones de represión o de conflicto, debería entenderse que el derecho a la verdad consiste en exigir que los Estados establezcan instituciones, mecanismos y procedimientos habilitados para lograr la revelación de la verdad, considerada como un proceso por el que se recaban información y datos sobre lo realmente sucedido, se contribuye a combatir la impunidad, se restablece el estado de derecho y, por último, se logra la reconciliación.

#### **IV. Determinados problemas que se plantean al funcionamiento de las comisiones de la verdad y soluciones propuestas para aumentar su eficacia**

21. En las últimas dos décadas se ha experimentado un aumento constante del establecimiento y el uso de diversos mecanismos de búsqueda de la verdad, como las comisiones de la verdad respaldadas por los Estados y procesos de búsqueda de la verdad "oficiosos" llevados a cabo por grupos de la sociedad civil, entre ellos organizaciones de víctimas<sup>20</sup>. También se ha buscado la verdad a nivel internacional a través de comisiones internacionales de investigación y misiones de determinación de los hechos.

22. El presente informe se centrará en determinados problemas que están experimentando las comisiones de la verdad respaldadas por los Estados a raíz de violaciones flagrantes de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario, y propone soluciones para aumentar la eficacia de estas comisiones. Define algunas dificultades que plantean las últimas tendencias, que puede resultar útil tratar en un texto de esta índole. Así pues, el informe examinará aspectos relacionados con la creación y el funcionamiento de las comisiones de la verdad que, si se

<sup>14</sup> Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), *Myrna Mack Chang v. Guatemala*, 25 November 2013 (Merits, Reparations and Costs), para. 274.

<sup>15</sup> The Principles and Guidelines on the Right to a Fair Trial and Legal Assistance in Africa highlight that the right to an effective remedy includes "access to the factual information concerning the violations". Principle C (b) (3).

<sup>16</sup> European Court of Human Rights (ECtHR), *El-Masri v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (n° 39630/09), 13 December 2012, para. 191, the Court emphasizes "the great importance of the present case not only for the applicant and his family, but also for other victims of similar crimes and the general public, who had the right to know what had happened".

<sup>17</sup> E/CN.4/2006/91, para. 38.

<sup>18</sup> A/HRC/16/48, pp. 12-17.

<sup>19</sup> General Assembly resolution 60/147, annex, para. 24; see also IACCommHR (fn 13), p. 193; IACtHR (fn 14), para. 274; ECtHR (fn 16), para. 192.

<sup>20</sup> Some of them have produced important reports, including Brazil's Nunca Mais, Guatemala's Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REHMI), Uruguay's Nunca Más, Northern Ireland's Ardoynne: the Untold Truth, and Greensboro's Truth and Reconciliation Commission's Final Report.

tienen en cuenta debidamente *ex ante*, aumentan las probabilidades de que dichas comisiones aporten la contribución particular para la que fueron creadas. Trata asimismo de cuestiones que podrían mejorar las posibilidades de hacer un seguimiento *a posteriori* de las recomendaciones, haciendo hincapié en el interés práctico subyacente.

## A. Estado de situación: logros y dificultades

23. En cuanto instituciones temporales y de carácter especial, las comisiones de la verdad no forman parte de un marco institucional establecido ni tienen partidarios políticos preexistentes ni una estructura burocrática bien establecida. Aun así, han demostrado ser capaces de hacer contribuciones significativas a procesos de transición en los más de 40 países que han instituido comisiones desde el decenio de 1980<sup>21</sup>. Las que han tenido tal efecto derivan ese potencial, entre otros, de los siguientes factores:

- La integridad moral de sus miembros;
- Su constitución a raíz de situaciones de disturbios o crisis sociales, cuando se está revisando el "contrato social" básico;
- El hecho de que los temas que abordan estén estrechamente relacionados con los derechos fundamentales;
- Una metodología sólida y coherente;
- Su apertura a la sociedad civil, y
- Un enfoque inclusivo, centrado en las víctimas.

24. Las comisiones de la verdad que han logrado buenos resultados han aportado, entre otras, las siguientes contribuciones:

- Le han dado una voz a las víctimas y las han empoderado: las comisiones pueden crear plataformas para que las víctimas relaten su historia —por ejemplo, mediante la celebración de audiencias públicas— permitiéndoles así ocupar, por primera vez, un lugar en la esfera pública. Esto forma parte del proceso de afirmación de la situación de las víctimas, que pertenecen a menudo a grupos socialmente marginados, como titulares de derechos en un pie de igualdad.
- Han fomentado la integración social general: el reconocimiento oficial de las atrocidades cometidas contribuye a poner fin a ciclos de resentimiento y desconfianza.
- Han contribuido a establecer las prioridades de la reforma: tras vivir atrocidades masivas, las comisiones han sido fuentes de información sobre los fallos sistémicos, lo que ha ayudado a establecer programas de reforma.
- Han proporcionado información importante en favor de la adopción de las otras medidas de justicia de transición: los informes de las comisiones y otra información reunida por ellas han contribuido a la labor de enjuiciamiento y han sido fundamentales para los programas de reparación y las reformas institucionales.

Por último, las comisiones han reconocido a las víctimas como titulares de derechos, han promovido la confianza cívica, y han contribuido a fortalecer el estado de derecho<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Mandates and final reports of commissions are available at: <http://www.usip.org/publications/truth-commission-digital-collection>; see also Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, 2<sup>nd</sup> ed. (London, Routledge, 2011).

<sup>22</sup> A/HRC/21/46, paras. 28-46; A/67/368, paras. 23-57

25. No obstante, resulta esencial tener presente que lo que pueden fundamentalmente aportar por sí solos los informes de las comisiones de la verdad no equivale a una verdadera transformación; de ahí la importancia de reiterar la necesidad de reforzar los nexos entre la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición<sup>23</sup> y, de forma más general, entre esas medidas y otras intervenciones de política concomitantes<sup>24</sup>.

26. El Relator Especial recalca que, pese a su importancia, la verdad no puede reemplazar a la justicia, la reparación o las garantías de no repetición, ni de manera individual ni colectiva, y recuerda que existen obligaciones nacionales e internacionales inmutables con respecto a cada medida; razones prácticas, morales y políticas imperiosas para aplicarlas, así como pruebas empíricas convincentes de que resultan más eficaces, como medidas de justicia, cuando se conciben y ponen en práctica de forma integral y no de forma aislada<sup>25</sup>.

27. En vista del potencial demostrado de las comisiones de la verdad, estas han pasado a ser una respuesta habitual a las dificultades que plantean las situaciones de transición y los legados de atrocidades. El ímpetu para establecerlas no ha disminuido. Efectivamente, se han convertido en respuestas "normales", y no solo en períodos de transición después de situaciones de autoritarismo y de conflictos. Algunos países han incluso aplicado medidas de justicia de transición aun cuando no vivían una transición política y reinaba todavía una situación de conflicto<sup>26</sup>. En consecuencia, a las comisiones también se les encomienda con frecuencia, actualmente, la tarea de investigar graves violaciones del derecho internacional humanitario<sup>27</sup>.

28. Algunas características contextuales hicieron que las comisiones de la verdad fuesen mecanismos idóneos tras violaciones cometidas por regímenes autoritarios:

- La negación de violaciones graves o sistemáticas, tan deliberada como la planificación y perpetración de dichas violaciones por regímenes pasados, hizo que la búsqueda de la verdad fuera una respuesta apropiada.
- Dada la naturaleza de muchas transiciones del autoritarismo, en donde los regímenes predecesores mantuvieron, al menos temporalmente, la capacidad de desestabilizar el proceso de transición, una política de la verdad constituyó un primer paso razonable hacia una reparación más completa.
- A las instituciones de Estados autoritarios se adjudicó la responsabilidad de la gran mayoría de las violaciones que requirieron investigación y divulgación, lo que hizo la tarea de las comisiones por lo menos factible.

29. Las comisiones de la verdad en situaciones posteriores a conflictos se enfrentan a dificultades particulares. Deben informar sobre violaciones perpetradas a menudo por una multiplicidad de agentes de violencia, todos ellos mucho menos estructurados que el sector de seguridad de los regímenes autoritarios, con una integración con frecuencia cambiante y una distinción entre víctima y victimario que suele ser permeable. Además, las preocupaciones en materia de seguridad repercuten negativamente en casi todos los

<sup>23</sup> A/HRC/21/46, paras. 22-27

<sup>24</sup> Ibid., paras. 47-53; see forthcoming report of the Special Rapporteur to the General Assembly at its sixty-eighth session.

<sup>25</sup> Pablo de Greiff, "Theorizing Transitional Justice", in: Nomos LI: *Transitional Justice*, Melissa S. Williams, Rosemary Nagy and Jon Elster, eds. (New York, New York University Press, 2012).

<sup>26</sup> For the "normalization" of transitional justice measures, see Pablo de Greiff, Some thoughts on the development and present state of transitional justice, *Journal for Human Rights*, vol. 5, No. 2 (2011).

<sup>27</sup> See para. 35 below. The resolution establishing this mandate refers both to addressing "gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law", Human Rights Council resolution 18/7, preamble, eleventh paragraph.



aspectos que atañen al funcionamiento de las comisiones, lo que desincentiva considerablemente a los posibles testigos, a quienes toman las declaraciones e incluso a los miembros de las comisiones. Las comisiones en contextos posteriores a conflictos operan en un entorno general de falta de solidez institucional, agotamiento del capital social, fragmentación de la sociedad civil, graves limitaciones en materia de capacidad y de recursos, y con frecuencia en situaciones caracterizadas por profundas divisiones étnicas.

30. Sin embargo, las comisiones de la verdad afrontan dificultades que no se refieren solo a las particularidades de los entornos posteriores a conflictos. El Relator Especial quisiera poner de relieve la sobrecarga de trabajo que sufren las comisiones de la verdad en todo el mundo, como queda demostrado por los siguientes factores, entre otros:

- La incapacidad de las comisiones de la verdad de cumplir los plazos establecidos en sus mandatos.
- Las controversias sobre la idoneidad de determinados nombramientos de miembros de comisiones, lo que plantea graves problemas a una institución cuyo potencial deriva en gran medida de la autoridad moral de sus líderes.
- Las expresiones públicas de diferencias, e incluso de discordia, entre los miembros de las comisiones en cuanto a cuestiones fundamentales relativas al funcionamiento y las conclusiones de las comisiones.
- Las permanentes críticas sobre la mala aplicación de las recomendaciones de la comisión.
- La preocupante tendencia a la ampliación aparentemente indefinida de los mandatos de las comisiones, no solo temática sino también funcional, lo que plantea la duda de que exista una institución con todas las competencias necesarias para dar cabida a tal ampliación.

31. Al destacar estos problemas, la intención del Relator Especial es contribuir a mantener la integridad de las comisiones y fortalecer su eficacia, dado que las experiencias pasadas han demostrado que pueden ser instrumentos de transición útiles y, en ocasiones, fundamentales.

## **B. Dificultades *ex ante***

### **1. Mandatos**

32. El mayor problema con que se enfrentan las comisiones de la verdad actualmente se refiere a la ampliación de sus mandatos. Al hablar de "mandato", el Relator Especial se refiere al documento fundacional, que puede ser un decreto ejecutivo, un acto legislativo, un acuerdo de paz o un reglamento de las Naciones Unidas. En los documentos fundacionales suele definirse: a) el tiempo durante el cual estará en funcionamiento la comisión; b) el alcance temporal del mandato, por el que se determina el período en el que deben haber ocurrido las violaciones para estar comprendidas en el ámbito de competencia de la comisión; c) los tipos de violaciones que la comisión está autorizada y/o obligada a investigar (mandato temático); d) las funciones de la comisión, es decir las actividades que se supone que debe realizar, y e) los objetivos o fines que debe cumplir la comisión<sup>28</sup>. El

<sup>28</sup> Mandates frequently include other elements, such as the specifications of the powers of the commission (e.g., subpoena, search and seizure), selection and appointment procedures, or the names of appointees.

Relator Especial utilizará esta clasificación con fines analíticos y para poner de relieve algunas tendencias<sup>29</sup>.

33. *Período de funcionamiento.* El período asignado a las comisiones de la verdad para completar sus tareas se ha ampliado, aunque dentro de ciertos límites. Cabe mencionar como ejemplo que el período de funcionamiento de las comisiones de la verdad de los decenios de 1980 y 1990, con excepción de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica, no superaba por lo general un año<sup>30</sup>. Las comisiones de la última década han estado en funcionamiento, en general, por un período de uno a tres años<sup>31</sup>. La experiencia ha demostrado que no es posible realizar en tan solo unos pocos meses las complejas tareas que les son asignadas. Al mismo tiempo, tampoco es viable prolongar indefinidamente la duración de una comisión, ya que esto menoscabaría su función de poner de relieve de forma oportuna el quiebre con prácticas abusivas pasadas.

34. *Alcance temporal.* Si bien los patrones de atrocidades rara vez surgen o finalizan en momentos que puedan determinarse con total claridad, la mayoría de las comisiones utilizan coyunturas reconocidas, como las fechas de golpes de Estado, levantamientos o el inicio de conflictos como puntos de partida, y el cese de los conflictos o la caída de un régimen abusivo como fecha final. El hecho de excluir patrones claros en la distribución de las violaciones e incidentes importantes de violaciones del alcance temporal del trabajo de una comisión plantea dudas generales en cuanto a la imparcialidad del mecanismo. Dado que la determinación de períodos plausibles tiene limitaciones, las opciones sobre el alcance temporal son un tanto restringidas. Se ha pedido a las comisiones que investigasen violaciones ocurridas en un plazo de una docena de años (Argentina, 7 años; Sierra Leona, 11 años; El Salvador, 12 años) o bien durante más de 20 años (Timor-Leste, 25 años; Sudáfrica y Guatemala, 34 años; Marruecos, 43 años; Kenya, 44 años), lo que demuestra una ampliación del alcance temporal.

35. *Mandatos temáticos.* Durante los períodos de represión o de violencia se producen violaciones de muchos derechos. Los mandatos determinan qué tipo de violaciones investigarán las comisiones. Aquí también se observa una tendencia hacia la ampliación en los siguientes ejemplos:

- A la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) en la Argentina se le encomendó la tarea de investigar las desapariciones, entendidas como secuestros, en los casos en que no se encontraron nunca restos<sup>32</sup>;
- La Comisión de la Verdad en El Salvador recibió un mandato general<sup>33</sup>, que interpretó concentrándose en 32 casos tipo de desapariciones, ejecuciones extrajudiciales y masacres, además del examen del contexto general en que se cometieron esos crímenes.

<sup>29</sup> Hastening to add that as tendencies, “outliers” can be identified regarding most of them, and that the rate and even the direction of expansion are often not linear.

<sup>30</sup> Argentina (9 months); Chile (6 months with a possible 3-month extension); El Salvador (6 months); Guatemala (6 months with a possible 6-month extension). South Africa (24 months with a 3-month extension).

<sup>31</sup> Sierra Leone (3 months preparatory period, 12 months of operation with possible 6-month extension); Peru (3-month preparatory period extended one month, 18-month duration, 5-month extension); Timor-Leste (2-month preparatory period, 2 years of operation with a possible 6-month extension); Liberia (3-month preparatory period, 2 years of operations, a 3-month wrap-up period, and a possible 3-month extension); Kenya (3-month preparatory period, 2 years of operation, 6-month extension). See Hayner (fn 21), pp. 268-273 and corresponding mandates.

<sup>32</sup> Decree/Decreto 187/83, 15 December 1983.

<sup>33</sup> Mexico Peace Agreement -Provisions Creating the Commissions on Truth, art. 2 : “serious acts of violence [...] whose impact on society urgently demands that the public should know the truth”.

- La ley por la que se crea la Comisión de la Verdad de Sudáfrica establece que debe investigar "las violaciones graves de los derechos humanos", definidas como: "a) el asesinato, el secuestro, la tortura o los malos tratos graves de cualquier persona, o b) cualquier intento, conspiración, incitación, instigación, orden o contratación para cometer" tales violaciones<sup>34</sup>.
- El reglamento de la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental, por el que se estableció la Comisión para la Verdad, la Acogida y la Reconciliación determinó el alcance temático como las violaciones de los derechos humanos "cometidas en el contexto de los conflictos políticos en Timor Oriental entre el 25 de abril de 1974 y el 25 de octubre de 1999", a saber: "i) las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos; ii) las violaciones del derecho internacional humanitario, y iii) los actos delictivos"<sup>35</sup>. Estos comprendieron las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>36</sup>.
- La ley por la que se crea la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Liberia define el mandato con referencia a las "violaciones de los derechos humanos", esto es: "1) las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos, incluidos, aunque no exclusivamente, los actos de tortura, el asesinato, el secuestro y los malos tratos graves de cualquier persona", y "2) las violaciones del derecho internacional humanitario, incluidos, aunque no exclusivamente, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra". El mandato comprende asimismo "los abusos ... a saber, masacres, violaciones sexuales, asesinatos, asesinatos extrajudiciales y crímenes económicos, como la explotación de recursos naturales o públicos para perpetuar conflictos armados"<sup>37</sup>.
- En esta incompleta pero representativa muestra, la ley por la que se crea la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación de Kenya presenta el mandato temático más amplio. Se encomendó a la comisión que investigase, entre otras cosas: "las violaciones y abusos de los derechos humanos y los derechos económicos perpetradas por el Estado, las instituciones públicas y los titulares de cargos públicos, tanto en servicio como jubilados...". En la ley se mencionan concretamente: las masacres, las violaciones sexuales, los asesinatos, los asesinatos extrajudiciales, los secuestros, las desapariciones, las detenciones, la tortura, los malos tratos y la expropiación de propiedad y, por lo que respecta a los crímenes económicos, incluye "la corrupción y la explotación de recursos naturales o públicos a gran escala", "la adquisición irregular e ilegal de tierras públicas", "la marginación económica de las comunidades" y "el uso indebido de instituciones públicas con fines políticos". La ley pide asimismo a la Comisión que investigue "las causas de las tensiones étnicas"<sup>38</sup>.

36. *Consideraciones de género.* Un aspecto sin duda alguna positivo de la ampliación de los mandatos temáticos se refiere a la atención dedicada específicamente a los derechos de las mujeres (y, en algunos casos, a las cuestiones de género de forma más general). Mientras que las primeras comisiones de la verdad no tenían en cuenta las cuestiones de

<sup>34</sup> South African Promotion of National Unity and Reconciliation Act 1995 (Act 95-34), 26 July 1995, ch. 1, definitions, available at: <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/1995-034.pdf>.

<sup>35</sup> Regulation No.º 2001/10 on the Establishment of a Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor, UNTAET/REG/2001/10, 13 July 2001, section 1(c).

<sup>36</sup> Ibid., section 1 (e) in conjunction with Regulation No. 1999/1 on the Authority of the Transitional Administration in East Timor, UNTAET/REG/1999/1, section 2.

<sup>37</sup> See Act to Establish the Truth and Reconciliation Commission of Liberia (TRC Act of Liberia), 12 May 2005, arts. II and IV, available at: <http://trcofliberia.org/about/trc-mandate>.

<sup>38</sup> The Truth, Justice and Reconciliation Commission Act 2008 of Kenya (TJRC Act of Kenya), part II, arts. 5(a), 5(c), 6 (a), available at: <http://www.tjrkenya.org/images/documents/TJRC-Act.pdf>.

género e ignoraban violaciones manifiestas en contra de la mujer, con el tiempo, tanto en el diseño como en la práctica, las comisiones lograron avanzar significativamente en la lucha contra las violaciones de los derechos de las mujeres. La Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú sentó un importante precedente al establecer una dependencia especial de género y procurar incorporar las consideraciones de género en su informe<sup>39</sup>. Resulta alentador comprobar que en los informes de las comisiones de la verdad y reconciliación de Sierra Leona y Liberia, así como en el de la Comisión para la Verdad, la Acogida y la Reconciliación, se prestó siempre atención a las mujeres y los niños<sup>40</sup>. Esta tendencia debe celebrarse y reforzarse<sup>41</sup>.

37. *Mandato funcional.* El mandato funcional que describe las funciones concretas que se prevé que desempeñen las comisiones también ha experimentado una notable ampliación, y ahora se espera que las comisiones cumplan un número cada vez más complejo de funciones. Al nivel más básico, se esperaba que las comisiones llevaran a cabo una función de investigación. En ese sentido, a la CONADEP, en la Argentina, se le encomendó la tarea de esclarecer los hechos en relación con la desaparición de personas. Dado que las desapariciones fueron una violación tan preponderante en los países en que se habían constituido las primeras comisiones, su otra función principal consistió en ayudar a determinar el paradero de los desaparecidos, esto es, una función de búsqueda de víctimas.

38. Sin embargo, resulta difícil enfrentar la enormidad de violaciones de ese tipo y no hacer propuestas. A pesar de no formar parte de las funciones encomendadas, la CONADEP propuso en su informe medidas de reforma judicial y asistencia económica para los familiares de las víctimas<sup>42</sup>. De esta manera, la comisión adquirió otras dos funciones, una función de reparación de las víctimas, y una función de prevención, centradas en gran parte en propuestas de reformas institucionales. Cabe señalar, sin embargo, que contrariamente a las facultades de investigación de los hechos y búsqueda de las víctimas, las funciones de reparación de las víctimas y prevención no son sino potencialidades; las comisiones normalmente no pueden reformar las instituciones u ofrecer una reparación, sino simplemente hacer recomendaciones. La evolución de la historia de las comisiones de la verdad refleja la creciente complejidad de estas cuatro funciones y la asignación de nuevas funciones a las comisiones, así como la omisión de la diferencia entre las funciones reales y las meras potencialidades.

39. Aun la función de investigación es actualmente mucho más compleja: mientras la labor de la comisión argentina se limitaba a aclarar los hechos con respecto a la desaparición de personas, a la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación de Chile se encomendó "contribuir al esclarecimiento global de la verdad sobre las más graves

<sup>39</sup> See Final Report of the Truth and Reconciliation Commission/Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (TRC of Peru), vol. 6, ch.1, sect. 5 and 8; vol. 8, ch. 2, sect. 1, available at: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>.

<sup>40</sup> See Report of Truth and Reconciliation Commission of Sierra Leone (TRC of Sierra Leone), Witness to Truth, ch. 2, pp. 100, 105, 169, available at: <http://www.sierraleonetr.com>; Truth and Reconciliation Commission of Liberia, Final Report, vol. II, consolidated final report, pp. 222, 252, 279, available at: <http://trcofliberia.org/reports/final-report>; Final Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor (CAVR), Chega!, part 7, ch. 7.7, 7.8, part 11, ch. 4.1; available at: <http://etan.org/news/2006/cavr.htm>.

<sup>41</sup> See the useful UN-Women publication by Nahla Valji, with Romi Sigsworth and Anne Marie Goetz, *A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women*, 2nd Edition (UN-Women, 2012), pp. 9-16.

<sup>42</sup> The Report of the Argentine National Commission on the Disappeared (CONADEP), *Nunca Más* (1984), ch. 6; available at: [http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/english/library/neveragain/neveragain\\_001.htm](http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/english/library/neveragain/neveragain_001.htm). It is worth pointing out that all recommendations of the commission fit in a single page.

violaciones a los derechos humanos cometidas en los últimos años... en el país"<sup>43</sup>, y a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica se le pidió establecer un panorama "lo más completo posible de la naturaleza, las causas y la extensión de las graves violaciones de los derechos humanos"<sup>44</sup>. El decreto por el que se crea la comisión de la verdad en el Perú (antes de que pasara a ser una comisión de la verdad y reconciliación, a la que se le atribuyó otra función más) continuó este proceso de ampliación pidiendo a la comisión que analizara "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"<sup>45</sup>. La misma tendencia aparece en la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Liberia, a la que se encomendó investigar "la naturaleza, las causas y el alcance de graves violaciones y abusos de los derechos humanos, sin olvidar las causas fundamentales, las circunstancias, los factores, el contexto, los motivos y las perspectivas que dieron lugar a esas violaciones"<sup>46</sup>. Por último, no hay mejor ejemplo de tal ampliación que la ley de creación de la comisión de la verdad en Kenya. Con respecto a un catálogo de violaciones ya muy completo, la tarea de la comisión se describe como sigue: "establecer un registro exacto, completo e histórico de las violaciones y abusos de derechos humanos y derechos económicos perpetrados por el Estado, las instituciones públicas y los titulares de cargos públicos, ya sea en servicio como jubilados, contra personas..., a saber: i) los antecedentes, circunstancias, factores y contexto de tales violaciones; ii) las perspectivas de las víctimas, y iii) los motivos y perspectivas de las personas responsables de la comisión de las violaciones", y "ofrecer un panorama lo más completo posible de las causas, la naturaleza y el alcance de las flagrantes violaciones de los derechos humanos y los derechos económicos"<sup>47</sup>.

40. Así pues, la determinación de los hechos ha dejado de ser una labor dirigida a esclarecer casos, el destino de las víctimas, y (cuando lo indica el mandato y resulta posible) la identidad de los responsables de esas violaciones, para constituir un compromiso de comprensión cabal de las causas profundas, las circunstancias, los factores, el contexto y los motivos de las situaciones de represión y/o violencia en todo el país. No hay duda de que un análisis exhaustivo plantea muchas ventajas, pero debe quedar claro que: a) incluso un análisis profundo no es equivalente a una transformación, y b) dadas las limitaciones pertinentes algunas veces ello va en detrimento de las funciones que las comisiones pueden efectivamente cumplir.

41. La función de prevención de las comisiones de la verdad se ha ampliado (en teoría) concomitantemente a la ampliación de la "determinación de los hechos". Esto no ha ocurrido necesariamente por el diseño. Los mandatos no son más profundos en cuanto a los mecanismos de prevención; por el contrario, el análisis más amplio parece invitar a formular propuestas de transformación igualmente amplias en nombre de la prevención. Así pues, las comisiones han hecho propuestas para la transformación de diversas instituciones, como el poder judicial, las fuerzas de seguridad, la educación, los medios de comunicación, los registros civiles, los sistemas electorales, y las modalidades de tenencia de la tierra.

42. Tal vez la única función original de las comisiones que no ha experimentado una ampliación comparable es la de búsqueda de víctimas. Esta función no ha adquirido ni mayor prominencia ni mayor profundidad en los mandatos de las comisiones, aunque la necesidad de su existencia no ha disminuido en absoluto. Por un lado, en la mayoría de situaciones en que han estado en funcionamiento comisiones de la verdad, el destino de

<sup>43</sup> Supreme Decree No. 355, 25 April 1990, Art. 1.

<sup>44</sup> Act 95-34 (fn 34), art. 3, para. 1 (a). It should be noted that this phrase, mostly without any changes in the wording, recurs in the mandates of many subsequent commissions.

<sup>45</sup> Higher Decree (Decreto Supremo) No. 065-2001-PCM, art. 2 a.

<sup>46</sup> TRC Act of Liberia (fn 37), art. VII, section 26 a (ii).

<sup>47</sup> TJRC Act of Kenya (fn 38).

miles de víctimas sigue sin haber sido aclarado y miles de cadáveres siguen sin ser identificados, aun cuando se han localizado las fosas comunes. Por otro lado, la competencia profesional en materia de medicina forense ha aumentado de forma significativa. En vista de la importante contribución que pueden aportar las exhumaciones a los procesos de verdad y justicia, así como la importancia intercultural para las familias de las víctimas y comunidades enteras de garantizar la debida sepultura de los cadáveres, el Relator Especial insta a que se preste más atención a la función de búsqueda de víctimas de las comisiones. Es poco probable que las comisiones de la verdad, por sí solas, logren asumir la plena responsabilidad de las exhumaciones y la identificación cuando existe un gran número de víctimas. Se necesita el apoyo de otras instituciones, si bien las comisiones en el pasado han desempeñado una función útil para localizar a las víctimas y encontrar las fosas<sup>48</sup>.

43. Por el contrario, la función de reparación de las víctimas de algunas de las primeras comisiones de la verdad ha pasado a ser un elemento básico de prácticamente todas las comisiones y se ha vuelto más compleja. La mayoría de los mandatos exigen que las comisiones formulen recomendaciones sobre la reparación de las víctimas. Algunas comisiones han recomendado concretamente establecer programas complejos<sup>49</sup>, por los que se distribuya una gran variedad de bienes tanto simbólicos como materiales (como pagos en efectivo y prestación de servicios), tanto a personas determinadas como a las comunidades en su conjunto. Las comisiones de la verdad a menudo han estructurado propuestas integrales, como las de la comisión del Perú<sup>50</sup>, la de Sudáfrica<sup>51</sup> y la Comisión para la Verdad, la Acogida y la Reconciliación en Timor-Leste<sup>52</sup>.

44. En la mayor parte de los casos no se ha pedido a las comisiones de la verdad que llevaran a cabo programas de reparación sino que formularan recomendaciones sobre su diseño. Dado que los programas de reparación suelen ser proyectos a largo plazo que exceden de la duración de las comisiones, y que cuanto más complejo sea el programa más pesada es su carga administrativa, se justifica que siga apareciendo una tendencia a no encargar a las comisiones la realización de tales programas<sup>53</sup>.

45. Además de las cuatro funciones básicas, a las comisiones de la verdad se les han atribuido funciones adicionales, como contribuir a la labor de enjuiciamiento, ya sea facilitando la información que han recopilado (por ejemplo, en la Argentina)<sup>54</sup> o, como en

<sup>48</sup> The TRC of Peru devoted significant attention to recommendations concerning exhumations. See Final Report (fn 39), vol. IX, ch. 2, sect. 3.

<sup>49</sup> For the notion of complexity in reparations programmes as well as detailed information and analysis of reparations programmes, see Pablo de Greiff, ed., *The Handbook of Reparations* (Oxford, New York, Oxford University Press, 2006).

<sup>50</sup> See TRC of Peru, Final Report (fn 39), vol. IX. Only parts of the comprehensive reparations programme have been implemented.

<sup>51</sup> Truth and Reconciliation Commission of South Africa (TRC of South Africa), Final Report, vol. 5, p. 312, paras. 22-23, available at: <http://www.justice.gov.za/trc/report>. The reparations proposals were rejected by the government, which implemented a significantly more modest programme, see, e.g., Christopher J. Colvin, "Overview of the Reparations Program in South Africa", in De Greiff, *The Handbook of Reparations* (fn 49), p. 176.

<sup>52</sup> Report of the CAVR (fn 40), part 11, ch. 12.

<sup>53</sup> Despite this, Tunisia is presently considering a draft law creating a commission with the responsibility to also implement reparations programmes (see A/HRC/24/42/Add.1, para. 37).

<sup>54</sup> Chile's TRC was barred from making attributions of responsibility – that function was reserved to judicial authorities – but this did not prevent it, in accordance with its mandate, from referring evidence of criminality to courts. The Commission on Truth for El Salvador refrained from pushing for prosecutions, not because it did not find sufficient *prima facie* evidence of violations, nor because it thought prosecutions in any way undesirable, but because it did not trust Salvadoran courts at the time to be capable of carrying out fair trials, see Hayner (fn 21), p. 49.

el caso de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, participando dinámicamente en la preparación de los casos para su presentación a la fiscalía<sup>55</sup>.

46. Es, por lo tanto, erróneo pensar que la mayoría de las comisiones de la verdad han sido creadas para reemplazar a la justicia penal y que están estrechamente relacionadas con las amnistías, ya sea como una de sus funciones típicas o como consecuencia indirecta. La mayoría de las comisiones no han tenido relación con amnistías. Aun en el frecuentemente mencionado caso sudafricano de "verdad a cambio de amnistía", la relación fue compleja. Quienes dieran testimonio podían solicitar una amnistía o quedar sujetos a enjuiciamiento: a) si el tipo de delito cometido era "político" y se había divulgado plenamente, y b) siempre que quien la concediera o denegara fuera un subcomité de la comisión, distinto del que recibía el testimonio<sup>56</sup>. Efectivamente, la mayor parte de las solicitudes de amnistía de personas que dieron testimonio ante la Comisión de la Verdad y Reconciliación fueron denegadas<sup>57</sup>.

47. Otra función que se ha encomendado cada vez más a las comisiones de la verdad se refiere a la reconciliación. El Relator Especial reitera que no hay "atajos" para la reconciliación y, en particular, que para que haya una verdadera reconciliación, además de la verdad, deben ponerse en práctica los otros tres elementos: la justicia, la reparación y las garantías de no repetición<sup>58</sup>. Así pues, las comisiones de la verdad, por sí solas, no pueden lograr la reconciliación, y es probable que la inclusión del término en sus títulos genere esperanzas que no pueden colmarse.

48. A este respecto, preocupa al Relator Especial la inclusión de mecanismos de perdón entre víctimas y victimarios en dos recientes proyectos de ley sobre las comisiones de la verdad. Si bien actualmente no quedan claras las consecuencias legales de tales mecanismos, se corre el riesgo de que socaven el cumplimiento de las obligaciones internacionales de enjuiciamiento. Estos mecanismos de perdón propuestos, aparentemente un aspecto de la reconciliación, llevan a equívocos en cuanto a su naturaleza, especialmente cuando los procedimientos pueden iniciarse sin una petición de las víctimas. En circunstancias que plantean importantes asimetrías de poder continuas entre víctimas y victimarios, y teniendo en cuenta las preocupaciones que siguen planteándose en cuanto a la seguridad de las primeras, forzar a las víctimas a participar en procedimientos que suponen encarar a quienes presumiblemente han cometido las violaciones sufridas por ellas les impone una enorme carga y las expone a grandes riesgos. Además, se generan grandes dudas acerca de la naturaleza voluntaria del perdón que puede generar este tipo de procedimientos<sup>59</sup>.

49. Por otra parte, el Relator Especial subraya que la reconciliación a nivel social no puede reducirse a encuentros individuales. Las violaciones graves de los derechos humanos no solo constituyen una violación de una persona sino también del mismo principio del estado de derecho. Considerar que el perdón individual deshace todo el daño que tales violaciones producen no atiende a la dimensión sistémica y estructural de las violaciones. La reconciliación social requiere, entre otras cosas, establecer instituciones que sean confiables y que incorporen verdaderamente la idea de que cada persona es un titular de derechos. Este proceso no puede producirse únicamente a través de encuentros entre víctimas y victimarios<sup>60</sup>.

<sup>55</sup> The TRC of Peru constructed 47 such cases, see Final Report (fn 39), vol. VII, chap. 2. Progress on these cases, however, has been slow.

<sup>56</sup> South African Act 95-34 (fn 34), ch. 4.

<sup>57</sup> Subsequent prosecutions have been scant, however.

<sup>58</sup> A/HRC/21/46, paras. 36-39

<sup>59</sup> See A/HRC/22/67 and Corrs. 1 and 2, communication to Nepal (22 October 2012).

<sup>60</sup> See A/HRC/24/21, communication to Burundi (22 March 2013).

50. Una función novedosa de las comisiones de la verdad examinadas en por lo menos un país es la función de arbitraje para la solución de casos individuales de corrupción. Dado que se requieren procedimientos cuasijudiciales para garantizar una toma de decisiones mínimamente justa, se prevé un ingente volumen de trabajo adicional. Además, el arbitraje de casos de corrupción acarrea grandes probabilidades de frustrar las esperanzas del público, que probablemente tenga máximas aspiraciones de recuperación y castigo. En resumen, se prevé que la misma comisión de la verdad a la que se encomendó una función proactiva con respecto a los enjuiciamientos o la investigación actúe también como órgano neutral de arbitraje y solución de diferencias. El Relator Especial querría destacar los enormes desafíos y las tensiones internas que es probable que provoque esta combinación de funciones<sup>61</sup>.

51. Tomando como base el análisis antes mencionado, puede concluirse que la mayoría de los elementos del mandato han experimentado una importante ampliación: se espera hoy que las comisiones de la verdad se ocupen de una mayor diversidad de violaciones, perpetradas durante espacios de tiempo más prolongados, en donde el objetivo ha pasado a ser ya no la aclaración de casos sino un análisis exhaustivo de contextos en su totalidad y de causas fundamentales, lo que lleva, a su vez, a requerir propuestas de reforma exhaustivas. Reuniendo las tendencias examinadas en este capítulo, el Relator Especial hace la siguiente puntualización: ahora se espera que instituciones que por lo general no han contado con fondos suficientes ni con la debida dotación de personal ya sea en cuanto a su número o a sus conocimientos, que por su propia naturaleza no logran gran solidez ni de infraestructura ni política, que están en funcionamiento durante un período de tiempo relativamente corto, y cuya autoridad depende en gran parte de que los miembros se comprometan a llevar a cabo investigaciones serias (y no de sus capacidades técnicas sobre asuntos relativos al diseño institucional) cumplan funciones enormemente más complejas, como demuestra la lista cada vez mayor de objetivos que se les asigna en sus mandatos. Desde esta perspectiva, no debe sorprender que para los miembros de las comisiones sea cada vez más difícil colmar unas expectativas que van en aumento.

52. El Relator Especial exhorta a que se demuestre prudencia en la redacción del mandato de las comisiones de la verdad, prestando atención a consideraciones básicas de idoneidad funcional. Las comisiones a las que se asigna un gran número de objetivos y que carecen de los medios necesarios para cumplirlos, con toda previsibilidad defraudarán las expectativas. Las comisiones de la verdad eran importantes instrumentos de derechos humanos porque demostraron que eran funcionalmente adecuadas para satisfacer sus funciones básicas, importante paso en los procesos de transición. Cuanto más se proponga que la labor central de las comisiones incluya funciones que lleven al límite tanto sus capacidades como sus fuentes de autoridad y legitimidad, más dificultades encontrarán para demostrar su eficacia.

<sup>61</sup> Tunisia country visit report, A/HRC/24/42/Add.1, paras. 38-39 A possible way of addressing both systemic issues and individual cases of corruption would be the establishment of dedicated independent bodies with the professional capacities and specialisation for investigating financial files and settling individual corruption cases by arbitration. These bodies may conduct joint investigations and/or establish meaningful information sharing methods. In Tunisia, a specific investigation body was established, the National Commission of Investigation on Corruption and Embezzlement, that was composed of generalists on the systemic issue of corruption and technicians with specific expertise on investigating financial files. This Commission ran in parallel to a fact-finding commission on the gross human rights violations committed during the uprising. The Commission of Investigation on Corruption and Embezzlement then recommended the establishment of a permanent anti-corruption body at the constitutional level, see A/HRC/24/42/Add.1, para. 53.



## 2 Selección de los miembros de las comisiones

53. El poder de las comisiones de la verdad deriva en gran parte de la autoridad moral y la competencia de quienes las integran. Por lo tanto, seleccionar a personas idóneas para integrarlas es un factor crucial para su buen funcionamiento. Como los modos de selección varían considerablemente, en este informe se hará una distinción sencilla entre los métodos de selección directa y los procedimientos de consulta que formalmente implican a varias partes interesadas en el proceso de selección.

54. La selección directa, que realiza por lo general la misma autoridad que establece el mandato de la comisión, sin un proceso de consultas formales, se ha utilizado en un gran número de casos, como en la Argentina<sup>62</sup>, Chile<sup>63</sup>, el Perú<sup>64</sup> y el Brasil<sup>65</sup>. Sin embargo, la selección directa no es un fenómeno latinoamericano, como demuestra el caso de Marruecos, donde los integrantes de la *Instance Équité et Réconciliation* fueron nombrados directamente, a través de un Decreto Real (*dahir*), por el rey Mohammed VI<sup>66</sup>.

55. No son solo los poderes ejecutivos los que han utilizado la selección directa. El proyecto de ley de justicia de transición que se examina actualmente en Túnez faculta a la Asamblea Nacional Constituyente, y, en primera instancia, a una comisión integrada por el Presidente o Vicepresidente de la Asamblea y los presidentes de los bloques parlamentarios, a nombrar a los 15 miembros de la comisión, asegurando que cada sexo represente como mínimo un tercio de los miembros<sup>67</sup>.

56. En el extremo opuesto se encuentran los procesos de selección, por diseño, de carácter consultivo. Este enfoque ha sido adoptado para la selección de los miembros de comisiones en Sudáfrica<sup>68</sup>, Sierra Leona<sup>69</sup>, Liberia<sup>70</sup>, Timor-Leste<sup>71</sup> y Kenya<sup>72</sup>. El modelo

<sup>62</sup> Decree 187/83 (fn 32). Confirming the point that most cases do not fall squarely on either side of the classificatory spectrum, the decree creates a 16-member commission, with ten members appointed by the President and three additional members to be appointed by each of the two chambers of Congress “as direct representatives of the people and of the Provinces of the Nation”. One of the chambers did not make any appointments. The design thus involved also the legislative power in the selection of commissioners (12 men and one woman finally appointed).

<sup>63</sup> In the Supreme Decree that established the National Commission for Truth and Reconciliation of Chile, President Aylwin announced the names of the eight commissioners (six men, two women), designated its president, and even its executive secretary, see Supreme Decree No. 355, 25 April 1990.

<sup>64</sup> Higher Resolutions/Resoluciones Supremas N° 330-2001-PCM, 6 June 2001; N° 065-2001-PCM, 4 June 2001; N° 101-2001-PCM, 4 September 2001; N° 438-2001-PCM, 5 September 2001 (ten men, two women appointed).

<sup>65</sup> Law No. 12.528, 18 November 2011; *Diário Oficial da União* LIII, No. 91, 11 May 2012 (five men, two women appointed).

<sup>66</sup> Dahir No. 1.04.42 of the 19<sup>th</sup> of Safar 1425, 10 April 2004 (16 men, one woman).

<sup>67</sup> Legislative bodies may be considered more deliberative and consultative than executive powers. This may or may not be the case. In Chile, for example, transitional justice measures had long been debated by the different parties of the coalition that won the elections which brought President Aylwin to power, and were part of the political platform of the coalition, so in this sense, the measures had been the subject of public deliberation. See Elizabeth Lira, The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile, in: de Greiff, *The Handbook of Reparations* (fn 49). On Tunisia, see the Special Rapporteur’s report on his visit to the country, A/HRC/24/42/Add.1.

<sup>68</sup> 17 members (nine men, eight women), see TRC of South Africa, Final Report (fn 51), vol. 1.

<sup>69</sup> Seven members (four men, three women), see TRC of Sierra Leone, Final Report (fn 40), vol. 1, ch. 2.

<sup>70</sup> Nine members (five men, four women), see TRC of Liberia, Final Report (fn 40), vol. 1.

<sup>71</sup> Seven members (five men, two women), see, on the selection procedure, UNTAET/REG/2001/10 (fn 35), section 4.

<sup>72</sup> Seven members (four men, three women), see TJRC Act of Kenya (fn 38), clauses 9, 10, and first schedule.

consiste en crear un grupo de selección y asignar proporcionalmente puesto a los representantes de las diferentes partes interesadas, como los grupos de víctimas, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las asociaciones profesionales, las organizaciones religiosas, los líderes locales e incluso los representantes de la comunidad internacional. El grupo acepta propuestas del público, elabora una lista eliminatoria de candidatos, por orden de preferencia, y remite la recomendación a la autoridad nominadora. En algunos países se requieren asimismo audiencias públicas con los candidatos preseleccionados.

57. Realizar un análisis exhaustivo de los costos y beneficios de los dos métodos de selección excede del objetivo del presente informe. Sin embargo, cabe hacer algunas observaciones. En primer lugar, no existe un método de selección a prueba de fallos. Si bien la gran mayoría de los miembros de comisiones han hecho contribuciones importantes, ningún método ha demostrado no caer ocasionalmente en nombramientos cuestionables. En segundo lugar, ambos métodos de selección, aún conllevando ciertas ventajas, implican costos. Los nombramientos directos son rápidos, pero el método no permite comprobar las posibles limitaciones del conjunto de candidatos examinados por la autoridad nominadora.

58. Los países han optado por aplicar procedimientos de consulta por las siguientes razones: para aumentar la representatividad de los miembros de las comisiones, ampliar el número de candidatos y lograr aprobación popular y legitimidad. De hecho, estos son argumentos válidos a favor de los procedimientos de consulta en muchos campos. Hay, por supuesto, aspectos negativos, como el tiempo que requiere el funcionamiento de los mecanismos de selección<sup>73</sup>. Un riesgo menos explorado se refiere a los incentivos que crean los procedimientos de consulta al insistir demasiado en la "representatividad" como criterio de selección.

59. Recurrir a grupos de selección es ciertamente más apropiado que asegurar la representación asignando proporcional y directamente puestos en las comisiones basándose en criterios relativos al origen étnico, político u otro tipo de afiliación. Sin embargo, los órganos de selección previstos para garantizar una amplia representación corren el riesgo de generar una composición sesgada, en virtud de la cual los conocimientos técnicos en las esferas básicas de la labor de las comisiones quedarían en segundo lugar frente a los tipos de afiliación. En tales circunstancias, hay pocas razones para esperar que estos órganos realicen su selección principalmente sobre la base de los conocimientos técnicos<sup>74</sup>.

60. Poner énfasis en la representatividad de los miembros de las comisiones, en su capacidad de actuar en nombre de ciertos grupos, o en el poder de atracción que suscitan en numerosos grupos determinadas personas no siempre resulta conveniente para una comisión. Por ejemplo, cuando los antecedentes de algunas de estas personas plantean dudas en cuanto a la existencia de un conflicto de intereses en vista de su conexión con acontecimientos o grupos representados que la comisión probablemente tenga que investigar; cuando la atracción que suscitan los candidatos dentro del grupo se traduce en una falta de disposición a tomar posiciones firmes, o cuando simplemente estos carecen de la capacidad técnica necesaria para hacer contribuciones verdaderas. En vista de estas circunstancias, el Relator Especial insta a que se elaboren directrices internacionales sobre

<sup>73</sup> Imposing narrow deadlines on consultative procedures defeats part of the purpose of establishing them in the first place, see TJRC Act of Kenya (fn 38), first schedule.

<sup>74</sup> The fact that selection panels are not responsible for appointments but merely for recommendations also weakens the incentive to think about their selections in a way that would, at least *jointly*, cover the required technical competencies; they have no reason to think what a *group* of commissioners would look like from a technical perspective for the panels do not determine the composition of the commission as a whole.

incompatibilidades, conflictos de intereses, e idoneidad moral de las personas que prestan servicios en las comisiones de la verdad.

61. El diseño de los procedimientos de selección ha recibido más atención que los criterios de selección. En la medida en que los documentos fundacionales de las comisiones de la verdad mencionan los criterios que tienen que satisfacer los miembros de las comisiones (muchos no lo hacen), estos abarcan generalidades relativas a la integridad moral y la reputación en lugar de los logros efectivos obtenidos en las esferas pertinentes a la labor de las comisiones o bien a la competencia técnica. El Relator Especial insta a quienes estén encargados de diseñar los mandatos de las comisiones de la verdad, entre ellos, los mecanismos de selección, a formular con mayor claridad los criterios pertinentes, independientemente de los aspectos generales relativos a la reputación. No habría cargo alguno de responsabilidad comparable que se cubriera en función de una serie de criterios tan mal definidos<sup>75</sup>.

62. En los últimos tiempos, varias comisiones de la verdad han incluido a miembros no nacionales. Al parecer, esta práctica obedece a dos factores: ampliar el conjunto de candidatos, y nombrar a personas que no estén involucradas en disputas locales. Por lo general, tal decisión ha sido fructífera. No obstante, el Relator Especial pone de relieve que los nombramientos internacionales no pueden compensar las deficiencias que presentan los procedimientos de selección de los miembros de las comisiones de la verdad.

### 3. Dotación de personal, presupuestación y gestión

63. Si se tienen en cuenta los plazos en que funcionan efectivamente las comisiones y la dimensión de sus tareas, el tiempo es un recurso escaso. Prorrogar su mandato operativo no es una solución viable en la mayoría de los casos<sup>76</sup>. En vista de ello, el período preparatorio es crucial. Algunas comisiones han tenido períodos preparatorios de dos a tres meses<sup>77</sup>, plazo que no ha resultado suficiente ya que muchas comisiones de la verdad siguen tratando asuntos operativos por períodos que superan ampliamente esos plazos. Si se extendiera la fase preparatoria a un período de aproximadamente seis meses aumentaría la probabilidad de que las comisiones pudieran desempeñar sus principales funciones durante el mandato temporal asignado. En este informe se ponen de relieve tres series de problemas cuya resolución durante un período preparatorio tendría un efecto positivo en el desempeño posterior de las comisiones.

#### a) Dotación de personal

64. La dotación de personal de las comisiones de la verdad depende de un gran número de factores contextuales, como el conjunto de casos que han de tratar, el trabajo que ya se haya hecho respecto de esos casos (por parte de organizaciones no gubernamentales (ONG), en gran medida), la colaboración que reciban de autoridades y otros exagentes de violencia y, muy importante, los objetivos que se le hayan encomendado a la comisión. Pese a ello pueden hacerse dos apreciaciones generales. En primer lugar, las comisiones de la verdad han pasado a ser operaciones de grandes dimensiones: la CONADEP (1983) estaba integrada por 60 personas en tanto que la dotación de personal de muchas otras

<sup>75</sup> The criteria should be both positive (e.g., demonstrable commitment to and leadership in the cause of human rights; demonstrated *accomplishments* in the area) as well as negative (e.g., demonstrable lack of conflict of interest – no prior membership in or support for an organization whose behaviour might be the subject of investigation by the commission).

<sup>76</sup> In addition to losing part of the signalling power, a very extended mandate makes commissions miss a window of opportunity that allows them to capitalize on the positive reformist impetus of transitional periods, increases the resource burden, and generates challenges associated with the rotation of personnel, including commissioners.

<sup>77</sup> See Hayner (fn 21), pp. 33, 43, 58.

comisiones oscilaba entre 200 y 300 personas, y la Comisión para la Verdad, la Acogida y la Reconciliación (2002) contaba con más de 500 personas<sup>78</sup>. Sin duda que instituciones con una dotación de personal tal exigen una planificación previa, una presupuestación y una gestión cuidadosas, especialmente si se prevé que funcionen con eficacia durante un período de tiempo relativamente corto. En segundo lugar, en vista de las tendencias actuales, las comisiones necesitan que su personal tenga competencias multidisciplinarias<sup>79</sup>. Dado que no todos los mercados de trabajo pueden poner a disposición rápidamente a expertos en todos los campos necesarios deberán tomarse las disposiciones del caso — idealmente durante la fase preparatoria— para la contratación y capacitación del personal.

*b) Presupuestación y adquisiciones*

65. En comparación con otros gastos, como los de seguridad y militares, las comisiones de la verdad son relativamente poco onerosas. Con todo, necesitan un número importante de recursos, cuyo flujo debe asegurarse, de ser posible anticipadamente. Algunas comisiones han visto su labor muy entorpecida por la escasez de recursos y la inestabilidad de los flujos, factores que las han obligado a reducir sus actividades. Para ilustrar de qué montos estamos hablando, la comisión chilena presupuestó 1 millón de dólares para nueve meses de actividades; la comisión de Sierra Leona, 4,7 millones de dólares para un período de dos años; la comisión de Liberia, 7,6 millones de dólares para tres años y medio; la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala, 9,5 millones de dólares para un período de un año y medio; la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, 13,5 millones de dólares para dos años, mientras que el presupuesto de la comisión sudafricana fue de casi 18 millones de dólares por año en el momento de mayor intensidad de sus actividades<sup>80</sup>. La diversidad es grande, pero incluso las cifras más bajas requieren una planificación previa para poder ser recaudadas.

66. En segundo lugar, la mayoría de estas comisiones necesitan asistencia internacional para sufragar (gran parte de) sus presupuestos. Si bien la responsabilidad de la planificación recae en las comisiones de la verdad y la experiencia adquirida indica que estas con frecuencia ya sea desatienden la cuestión de la recaudación de fondos o bien se muestran claramente optimistas al respecto, el Relator Especial señala a la atención de la comunidad internacional la necesidad de ayudar financieramente a las comisiones de la verdad de formas ágiles, prospectivas y confiables.

67. En tercer lugar, en los casos en que en la gestión de los presupuestos de las comisiones de la verdad intervienen organismos internacionales, las comisiones se han enfrentado a dificultades para acceder a los fondos. Dado el corto período de tiempo en que están funcionando, las comisiones no pueden permitirse hacer frente a la lentitud y los engorrosos procedimientos documentales y regulatorios que caracterizan a los organismos internacionales ni tienen tampoco la estructura administrativa para ello. Si bien las comisiones deben cumplir financieramente con normas de transparencia, resulta esencial que los planes se ejecuten con eficacia. El Relator Especial invita a los organismos que suelen apoyar a las comisiones de la verdad a que sistematicen y compartan experiencias anteriores útiles relativas a procedimientos de dotación de personal, presupuestación y adquisiciones.

<sup>78</sup> Dates in parenthesis correspond to the year each commission started operations; numbers of staff at peak-years, see Hayner (fn 21), pp. 268-273.

<sup>79</sup> Aside from lawyers and other professionals familiar with criminal law; human rights, including economic, social and cultural rights; and humanitarian law, truth commissions require competencies in the following fields, among others: data entry, database design/ operation; translation; sociology, history, and anthropology (forensic and social); psychology and other trauma-related disciplines; gender; security sector experts (for witness protection, among other functions); development.

<sup>80</sup> See Hayner (fn 21), pp. 268-273.

c) *Operaciones internas*

68. Las funciones de gestión y administrativas deben estar estipuladas por ley y diferenciadas de las funciones sustantivas a la vez que relacionadas con ellas. Los presidentes de las comisiones suelen asumir la responsabilidad legal de las operaciones en general. La experiencia ha demostrado que no es nada conveniente que los presidentes asuman grandes responsabilidades respecto de la gestión y administración diarias; resulta mucho más eficiente diferenciar las funciones administrativas y delegarlas a un director ejecutivo que rinda cuentas a la presidencia.

69. La mayoría de las comisiones, especialmente teniendo en cuenta la creciente complejidad de sus mandatos, establecen diferentes dependencias operativas, que se definen a veces por tema<sup>81</sup> o por función<sup>82</sup> y, a menudo, por una combinación de ambas cosas. No hay una fórmula para la división interna del trabajo que deba ser repetida independientemente del contexto. Es fundamental que en la fase preparatoria se anticipen y resuelvan en la mayor medida posible los procesos de diferenciación interna e integración armoniosa.

70. Por último, las comisiones de la verdad han encontrado a menudo difícil articular la relación entre sus miembros. Dado que este problema implica inevitablemente una dimensión personal, es aún menos probable que se resuelva aplicando una fórmula que en el caso de los temas mencionados anteriormente. Sin embargo, hay ciertos factores estructurales que pueden exacerbar las posibles fricciones. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes:

- Unos procedimientos de nombramiento que privilegien la representatividad frente a la competencia, lo que puede dar lugar a que la comisión, en su seno, se vea afectada por las divisiones políticas o sociales imperantes.
- Unos reglamentos internos poco sólidos, o el transcurso de un período de tiempo prolongado antes de definir los reglamentos internos, lo que da lugar a que cada miembro organice sus propias funciones sin recurrir a un plan coherente común.
- Unas normas ambiguas sobre la función pública de los miembros de las comisiones y la autoridad para hablar en nombre de estas.
- Unas reglas poco claras sobre las relaciones entre los miembros y las diferentes partes interesadas tanto en ámbitos gubernamentales como en otros ámbitos.
- El hecho de que los miembros cumplan sus funciones *ad honorem* y solo a tiempo parcial, por lo que necesitan mantener sus ocupaciones habituales y, por lo tanto, sus lealtades a grupos particulares.

## C. Dificultades *a posteriori*

### 1. Aplicación

71. Las comisiones de la verdad han sido blanco de crecientes críticas por la falta de seguimiento de sus recomendaciones. El Relator Especial subraya que las comisiones de la verdad son solo en casos excepcionales y en lo referente a unas pocas iniciativas, organismos de ejecución. En cuanto órganos temporales, la mayoría de las comisiones ya no existirán como tales cuando corresponda aplicar sus recomendaciones, responsabilidad que recae principalmente en los gobiernos.

<sup>81</sup> E.g. reparations, disappearances, torture, gender violence.

<sup>82</sup> E.g. investigations, public hearings, report writing.

a) *Formulación de recomendaciones*

72. La necesidad de que los análisis sean exhaustivos y se formulen propuestas destinadas a una reestructuración institucional cabal ha generado un aumento importante de la longitud de los informes de las comisiones, lo que plantea un problema para que sean utilizados como instrumentos de formulación de políticas<sup>83</sup>. Sin embargo, la principal dificultad radica en que ninguna comisión puede hacer que sus recomendaciones sobre el diseño institucional, que tienen dimensiones políticas, económicas y jurídicas, se orienten verdaderamente a las políticas en un lapso tan corto. En algunos casos no solo se necesitarán medidas legislativas complejas sino que quizás sea necesario introducir reformas constitucionales<sup>84</sup>.

73. Si los mandatos de las comisiones siguen teniendo el alcance más amplio que se menciona anteriormente (algo acerca de lo cual el Relator Especial reitera sus reservas), y si se quiere lograr una mejor aplicación de sus recomendaciones por parte de los organismos gubernamentales, lo que debe mejorarse es la capacidad de las comisiones de la verdad de enmarcar sus recomendaciones. A tales efectos, las comisiones deberán aprender cómo generar presupuestos y planes para sus recomendaciones y estar más familiarizadas con la manera en que estos se relacionan con proyectos de reformas sectoriales y planes de desarrollo. Deberán establecer un contacto más temprano con los diferentes organismos oficiales y de desarrollo a fin de formular sus recomendaciones de forma tal que puedan ponerse en práctica. Del mismo modo, es esencial que las comisiones establezcan relaciones estrechas con la sociedad civil. En última instancia, la suerte final de las recomendaciones depende en gran parte de la capacidad de liderazgo, la labor de promoción y la persistencia de las organizaciones de la sociedad civil.

74. Por la misma razón, el Relator Especial insta a la comunidad internacional, principalmente a los donantes, a que examinen los criterios de apoyo —técnico, financiero, político— que aplican a las comisiones de la verdad. Manifiesta preocupación por cuanto cuando el conflicto empieza a perder fuerza, aunque mucho antes de que se haya completado la transformación, con frecuencia el apoyo disminuye. Ni el cese del conflicto ni el fin de la labor de las comisiones de la verdad justifica una disminución del apoyo, ya que la aplicación de las recomendaciones depende en gran medida de la continuidad del apoyo prestado.

b) *Seguimiento de las recomendaciones*

75. Algunos casos demuestran que se ha intentado usar un "atajo" para solucionar el problema de la aplicación declarando en los mandatos que las recomendaciones de las comisiones son jurídicamente vinculantes, por ejemplo, el caso de Sierra Leona<sup>85</sup> y el de Liberia<sup>86</sup>. Sin embargo, esos intentos plantean importantes cuestiones constitucionales

<sup>83</sup> Again, even if not linear, the expansion in length of truth commission reports has led to documents that virtually no policymaker will read in their entirety: the shortest report is that of the Commission on Truth for El Salvador, at 252 pages; CONADEP's report was less than 500 pages long; Chile's TRC more than 1,100 pages; South Africa's TRC more than 4500; Peru's TRC almost 8,000; Sierra Leone's TRC almost 1,900; East Timor's CAVR more than 3200; Liberia's TRC almost 1,400.

<sup>84</sup> Indeed, Sierra Leone's TRC suggests the country should consider "the creation of a new constitution", TRC of Sierra Leone, Witness to Truth (fn 40), vol. 2, ch. 3, para. 38.

<sup>85</sup> The mandate of Sierra Leone's TRC states that "the Government shall faithfully and timeously implement the recommendations of the report that are directed to state bodies and encourage or facilitate the implementation of any recommendations that may be directed to others", see The Truth and Reconciliation Commission Act 2000, Supplement to the Sierra Leone Gazette Vol. CXXXI, No. 9, 10 February 2000, part V, art. 17.

<sup>86</sup> The Act that established Liberia's TRC (fn 37) stipulates succinctly, "All recommendations shall be implemented," section 48.

respecto de la separación de poderes, ya que las comisiones no pueden ordenarle al Parlamento que promulgue ciertas leyes, imponerle políticas al Ejecutivo ni exigir que los fiscales den curso a determinadas causas y que los tribunales conozcan de ellas<sup>87</sup>. Cuanto mayor alcance tienen las recomendaciones, más tratan de asuntos que, en países democráticos, deben ser sometidos a un debate político. Además, como demuestran los datos empíricos, el hecho de proclamar la obligatoriedad de las recomendaciones no garantiza su aplicación.

76. A lo largo del tiempo se han intentado aplicar tres soluciones institucionales diferentes en relación con el seguimiento: a) la creación de órganos autónomos con un propósito concreto, como se comprobó en Chile<sup>88</sup> y se propuso en el Perú<sup>89</sup>; b) el establecimiento de dependencias funcionales dentro de los ministerios existentes, como se observó en la Argentina<sup>90</sup>, y c) la atribución de responsabilidades en materia de seguimiento a instituciones independientes de derechos humanos, como se vio en la práctica en Sierra Leona<sup>91</sup>.

77. Los órganos oficiales autónomos tienen dos virtudes principales: pueden desempeñar una función útil de convocatoria y coordinación entre los organismos especializados y los ministerios y, en cuanto órganos autónomos, gozan de cierto grado de independencia política. Sin embargo, dado que los organismos y los ministerios no se encuentran bajo su autoridad, ante actitudes recalcitrantes, no han demostrado ser muy eficaces. En cambio, las dependencias dentro de ministerios pueden tener gran poder de ejecución, si bien en el marco del limitado ámbito de competencias que manejan, y siempre que exista voluntad política. Por último, los órganos independientes de derechos humanos tienen más autonomía que las instituciones autónomas y una autoridad moral que no es equiparable a la de los órganos autónomos o las dependencias de los ministerios. Pero tienden a tener competencias limitadas y aún menor poder de dirección que las instituciones oficiales especializadas autónomas.

78. Si no existe un compromiso de los gobiernos es poco probable que puede hacerse un "ajuste institucional" que permita una mayor aplicación de las recomendaciones. Sin embargo, los debates sobre el seguimiento se han concentrado en soluciones institucionales

<sup>87</sup> The Liberian Supreme Court struck down article 48 of the TRC Act which made it mandatory for the government to implement the Commission's recommendations. The Court concluded that the article usurped the powers of other branches of government which was not authorized by the constitution, see *Williams v. Minister of Justice, Attorney General, Independent National Human Rights Commission and Government of Liberia*, Supreme Court of the Republic of Liberia, 21 January 2011; available at: [www.mediafire.com/?u1n6zkqoxl1zn3o](http://www.mediafire.com/?u1n6zkqoxl1zn3o).

<sup>88</sup> For example, Chile's Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación is an example of a stand-alone institution created specifically to complete the fact-finding, victim-tracing, and the reparation functions described in the mandate of the TRC.

<sup>89</sup> Peru's TRC recommended the establishment of a temporary interministerial working group and a permanent autonomous body (Consejo Nacional de Reconciliación) attached to the presidency of the council of ministers, which would have as its responsibilities to coordinate national policies implementing the TRC's recommendations, and to prepare draft bills that the executive could present to the legislature concerning four broad areas: reparations, historical memory, justice, and institutional reform, see Final Report (fn 39), vol. IX, ch. 2, sect. 4. This body, however, was never established.

<sup>90</sup> In Argentina, for example, responsibility for the implementation of the various reparation plans was eventually assigned to the Secretaría de Derechos Humanos within the Ministry of Justice, Security, and Human Rights, see e.g., María José Guembe, *The Reparations for Grave Human Rights Violations: The Argentinian Experience*, in de Greiff, *The Handbook of Reparations* (fn 49), p. 21.

<sup>91</sup> Not by design but by default, in Sierra Leone, the Human Rights Commission – the establishment of which was one of the recommendations of the TRC – has assumed the role of a Follow-up Committee envisaged by the Act, see TRC Act 2000 (fn 85), part V.

y no en las funciones. El principal reto consiste en reforzar los incentivos que reciben los gobiernos para la aplicación. Esto no sucederá sin una sociedad civil atenta e implicada y una comunidad internacional colaboradora, pero exigente. Debe prestarse mayor atención al seguimiento de la aplicación de las recomendaciones, porque tales procesos pueden generar incentivos útiles, y porque un seguimiento eficaz es, en cualquier caso, necesario para una rendición de cuentas sólida. Un buen modelo de mecanismo de seguimiento es la matriz de recomendaciones interactiva creada por la Comisión de Derechos Humanos de Sierra Leona con la colaboración de las Naciones Unidas<sup>92</sup>.

79. Existe una necesidad imperiosa de fortalecer la influencia que ejerce la sociedad civil con miras a mejorar el historial de aplicación de los gobiernos. Por consiguiente, el Relator Especial alienta a que se reflexione sobre los medios de que disponen las comisiones de la verdad, los gobiernos y los donantes internacionales para reforzar la función de la sociedad civil. Mientras están en funcionamiento, las comisiones pueden fortalecer las organizaciones de la sociedad civil y favorecer la formación de redes de organizaciones. Una vez que dejan de estar en funcionamiento, pueden recomendar el establecimiento de foros regulares donde las ONG puedan compartir con los gobiernos los resultados de la labor de seguimiento, lo cual permitirá fortalecer la obligación de rendir cuentas de las autoridades en favor de una aplicación eficaz de las recomendaciones.

## 2. Archivos

80. Los archivos —tanto los de las propias comisiones como los generales o nacionales— son una extensión natural de la vida y el legado de las comisiones de la verdad, y tienen carácter permanente. Son instrumentos para hacer realidad el derecho a la verdad.

81. El Relator Especial acoge con agrado la labor que está realizando el Consejo de Derechos Humanos y el ACNUDH<sup>93</sup> para sistematizar las normas existentes en la esfera del acceso a la información, la protección y la preservación de los registros, y la gestión de los archivos<sup>94</sup>. Se felicita en particular de la función que desempeña a este respecto la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Cabe destacar la labor que se está realizando en el plano regional, especialmente la que realiza el Consejo de Europa<sup>95</sup>.

82. En muchos países donde funcionan comisiones de la verdad no existían antes leyes nacionales de archivos ni legislación alguna por la que se rigiera el acceso a los datos y los asuntos de privacidad. Las recomendaciones de las comisiones de la verdad sobre estos aspectos contribuyen en gran medida a promover los derechos humanos. En su informe final, la *Instance Équité et Réconciliation* de Marruecos, por ejemplo, formuló recomendaciones sobre la preservación y organización de los archivos nacionales, así como sobre el acceso a estos. A raíz de esas recomendaciones se aprobó en 2007 una ley de archivos que abarcaba todos los registros recibidos y producidos por el servicio público,

<sup>92</sup> Available at <http://www.sierraleonetrhc.org/index.php/resources/recommendations-matrix>.

<sup>93</sup> The Special Rapporteur would like to specifically highlight the OHCHR seminar on experience of archives as a means to guarantee the right to the truth (2011), see report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the seminar on experiences of archives as a means to guarantee the right to the truth, A/HRC/17/21.

<sup>94</sup> See Human Rights Council resolution 21/7 on the right to the truth, 10 October 2012; report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Implementation of the right to the truth, A/HRC/12/19 (2009).

<sup>95</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (2000) 13 to Member States on a European policy on access to archives, 13 July 2000.



incluidos los propios registros de la comisión<sup>96</sup>. Actualmente se está preparando una ley sobre el acceso a la información<sup>97</sup>.

83. Los archivos de las comisiones están, en gran parte, compuestos por testimonios y declaraciones de víctimas. Son un medio de garantizar que las voces de las víctimas no se pierdan, y contribuyen a crear una cultura de memoria y recuerdo. Además, protegen contra el revisionismo y la negación, factor esencial dada la duración y la falta de linealidad de los procesos de reconciliación social e integración. Por otra parte, los archivos pueden desempeñar una función decisiva en enjuiciamientos, reparaciones y otras medidas de justicia de transición. Estas son razones de peso para que las comisiones de la verdad den prioridad a la consideración temprana de la posibilidad de crear archivos propios y nacionales aplicando prácticas actualizadas.

84. El Relator Especial reconoce que no es fácil lograr un equilibrio entre la accesibilidad y la disponibilidad de los archivos, por un lado, y la confidencialidad y la privacidad, por el otro. Las dificultades se ven exacerbadas cuando persisten las amenazas a la seguridad y cuando no se cuenta con buena infraestructura para la gestión de los datos y los documentos. Sin embargo, hay maneras de lograr el debido equilibrio, como se indica más abajo.

85. Una cuestión básica es la ubicación de los archivos. Las comisiones han establecido que sus archivos deben ser depositados en los archivos nacionales<sup>98</sup>, ser transferidos ya sea a los ministerios o a instituciones independientes de derechos humanos<sup>99</sup>, depositados en instituciones de seguimiento<sup>100</sup>, o transferidos a las Naciones Unidas<sup>101</sup>. La decisión de dónde depositar los archivos no es poco importante. Deben tomarse en consideración los siguientes factores:

- Acceso físico. Transferir los archivos a lugares lejanos o al extranjero, aun si se trata de una institución con políticas de acceso liberales, hace que las fuentes no digitalizadas queden fuera del alcance de las poblaciones interesadas.
- Preservación. Los documentos, incluso aquellos en forma digital, deben ser preservados, no simplemente almacenados<sup>102</sup>.
- Confiabilidad de la institución depositaria a los ojos de los distintos interesados, principalmente las víctimas. Colocar los archivos en instituciones en las que las víctimas en general no confían debido a su participación pasada en violaciones de los derechos humanos, por ejemplo, hace que las víctimas y otras partes no se

<sup>96</sup> Dahir Nr. 1-07-167.

<sup>97</sup> The corresponding decrees implementing it should be elaborated and contain aspects relating to accessing the archives of the Commission.

<sup>98</sup> Which of course assumes their existence and (ideally) their good functioning. E.g., TRC of South Africa, Report (fn 51), vol. 6, sect. 5, ch. 7, p. 729.

<sup>99</sup> E.g., TRC of Sierra Leone, *Witness to Truth* (fn 40), vol. II, p. 203. In Peru, the mandate of the TRC required it to transfer its archives to the national Ombudsman office: S.D., 065-2001-PCM, confirmed by Supreme Decree No. 101-201-PCM, 4 September 2001.

<sup>100</sup> E.g., CAVR, Final Report (fn 40), part 11, p. 44; Truth Justice and Reconciliation Commission of Kenya, Final Report, vol. IV, pp. 76-77, available at: [www.tjrkenya.org](http://www.tjrkenya.org).

<sup>101</sup> See ST/SGB/1999/6, whereby Secretary General Annan established "a special regime for the management, utilization, preservation and disposition of the documents, records and other materials of the Commission for Historical Clarification" in the archives of the United Nations in New York.

<sup>102</sup> All the records transferred from Guatemala's CEH to the United Nations in New York are sealed, and as far as anyone can tell, not even preservation efforts have been carried out. See, e.g., Trudy Peterson, *Final Act* (2005), pp. 74ff. Aside from technical aspects relating to preservation there is the question of the sheer physical safety of the archives, which have become an issue in different countries.

sientan en absoluto dispuestas a buscar acceso a los archivos o genera preocupación en cuanto a la exactitud de la información contenida.

86. No existe uniformidad en los criterios para obtener acceso a los archivos. Por un lado se encuentran los archivos de la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala en las Naciones Unidas en Nueva York, que exigen autorización escrita "firmada por el Secretario General en persona" para abrir un contenedor sellado antes del 1 de enero de 2050<sup>103</sup>. Por el otro se encuentran los archivos de la comisión de la verdad de la República de Corea, en los que se recomienda que "los registros se utilicen ampliamente de modo de encontrar más hechos y para ser estudiados como fuentes históricas", y se pide al depositario que coopere con todas las partes interesadas<sup>104</sup>. La mayoría de los archivos de las comisiones se sitúan entre estos extremos; en algunos casos se restringe el acceso a partes de los archivos, especialmente a las declaraciones de los testigos<sup>105</sup> y material que pueda revelar la identidad de niños combatientes y víctimas de violaciones y violencia sexual<sup>106</sup>; en otros, se limita la finalidad para la que se permite el acceso a los documentos<sup>107</sup>.

87. Teniendo en cuenta en primer lugar la importancia de la información contenida en los archivos nacionales y de las comisiones de la verdad, así como su contribución a hacer realidad el derecho a la verdad y las otras medidas previstas en el mandato y, en segundo lugar, los avances tecnológicos en materia de archivos, que permiten bloquear determinadas partes de los documentos —por ejemplo, nombres y otros elementos de identificación personal—, el Relator Especial alienta a las comisiones de la verdad a adoptar en sus recomendaciones políticas que promuevan el mayor acceso posible, conforme a consideraciones de intimidad y seguridad personal.

88. En este contexto, y teniendo en cuenta las contradicciones que se dan en la práctica, el Relator Especial insta a que se elaboren las correspondientes normas internacionales.

### 3. Exposiciones de arte y otras manifestaciones culturales

89. Por último, el Relator Especial destaca las exposiciones de arte y otras actividades culturales y sociales en las que intervienen las víctimas y la sociedad civil, por tener el

<sup>103</sup> See Secretary-General's bulletin, Commission for Historical Clarification, ST/SGB/1999/6, 8 June 1999. The Oslo Peace Agreement between the Government of Guatemala and the Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) stipulated that the "Commission's proceedings shall be confidential so as to guarantee the secrecy of the sources and the safety of witnesses and informants." This, in itself, however, does not call for totally sealed archives, as is made plain by the Secretary-General's bulletin, which contains an exception for records "specifically designated by the Coordinator of the Commission as being for the public domain", although no such designation appears to have been ever made, see Oslo Peace Accords, 23 June 1994, Agreement on the Establishment of the Commission to Clarify Past Human Rights Violations and Acts of Violence that have Caused the Guatemalan Population to Suffer, Operation, para. IV. For an in-depth description on the question of the archives see Trudy Peterson, *Final Act* (2005), pp. 68ff.

<sup>104</sup> Final Report of the Presidential Commission on Suspicious Death (Republic of Korea), recommendations 14-4 and 15-3.

<sup>105</sup> E.g., Liberia's TRC, which, after stating the framing principle that "all TRC documentations [...] are deemed confidential insofar as it does not affect the public interest objective of the TRC," stipulated that "all TRC witnesses statements marked 'confidential' or 'not for public' and TRC minutes and Commissioners memos shall be deemed strictly confidential and subject to [a] 20-year prescription", see TRC Report (fn 40), vol II, pp. 335 and 394.

<sup>106</sup> TRC of Sierra Leone, *Witness to Truth* (fn 40), vol. 2, ch. 3, para. 534.

<sup>107</sup> E.g., Sierra Leone's TRC recommended that "Parliament refrain from passing legislation authorising access by criminal justice mechanisms, either directly or indirectly, to information in the archives of the Commission that was provided on a confidential basis", see *Witness to Truth* (fn 40) vol. 2, ch. 3, para. 533.

potencial de ampliar la duración del trabajo de las comisiones de la verdad. La mayor parte de la labor relativa a la justicia de transición está dirigida al cambio institucional. Sin embargo, está claro que las transformaciones que será necesario efectuar para reparar el pasado y prevenir futuras violaciones también exigen cambios de actitud. Esto es lo que se pretende lograr con estas iniciativas que, cuando se han emprendido, han resultado ser particularmente eficaces. Cabe mencionar, a título ilustrativo, Yuyanapaq, la exposición fotográfica organizada por la Comisión de la Verdad del Perú<sup>108</sup>, la exposición de carteles organizada por la Comisión para la Verdad, la Acogida y la Reconciliación<sup>109</sup> y el proyecto National Vision, organizado por la comisión de la verdad de Sierra Leona<sup>110</sup>. El Relator Especial promueve actividades que ocupan y mejoran un espacio moral que quedó vacío a raíz de las atrocidades y que tienen el potencial de fortalecer lazos de solidaridad dentro de la sociedad, aspecto tan crucial después de vivir una situación de represión o de conflicto<sup>111</sup>.

## V. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

90. El derecho a la verdad exige que los Estados, tras sufrir atrocidades, establezcan mecanismos y procedimientos facultados para recabar información, constatar los hechos y revelar de forma efectiva la verdad sobre lo ocurrido, contribuyendo así a combatir la impunidad, a fortalecer el estado de derecho y, por último, a la reconciliación.

91. Los mecanismos de búsqueda de la verdad, en particular, las comisiones de la verdad respaldadas por los Estados, pueden ser instrumentos importantes para reparar flagrantes y sistemáticas violaciones de los derechos humanos y graves violaciones del derecho humanitario, cuando se ponen en práctica de forma integral. Las comisiones de la verdad dan voz a las víctimas y afirman su condición de titulares de derechos, contribuyen a la integración social, ayudan a establecer las prioridades de reforma, y proporcionan información esencial para poner en práctica otras medidas de justicia de transición.

92. Las comisiones de la verdad no han perdido atractivo, pero se enfrentan a graves dificultades, no solo en situaciones posteriores a conflictos. El Relator Especial señala a la atención la excesiva carga de trabajo que soportan las comisiones, como demuestra las dificultades con que se enfrentan para cumplir con sus objetivos dentro de los plazos estipulados; las controversias en torno a la idoneidad de algunos miembros, y la discordia entre ellos, y las permanentes críticas que reciben por la mala aplicación de sus recomendaciones.

93. Los mandatos de las comisiones de la verdad han experimentado una importante ampliación: se espera ahora que las comisiones se ocupen de una mayor diversidad de violaciones, cometidas durante períodos de tiempo más prolongados y en entornos más complejos. Una dimensión muy positiva de la ampliación del mandato temático de las comisiones de la verdad se refiere a la mayor atención que han estado prestando a los derechos de las mujeres.

<sup>108</sup> See [http://www.cverdad.org.pe/apublicas/p-fotografico/e\\_yuyanapacha.php](http://www.cverdad.org.pe/apublicas/p-fotografico/e_yuyanapacha.php).

<sup>109</sup> See [http://www.cavr-timorleste.org/Posters/CAVR\\_poster.htm](http://www.cavr-timorleste.org/Posters/CAVR_poster.htm).

<sup>110</sup> See <http://www.sierraleonetrc.org/index.php/national-vision-for-sl>.

<sup>111</sup> For an elaboration of this topic, see Pablo de Greiff "On Making the Invisible Visible: the Role of 'Cultural Interventions' in Transitional Justice Processes," in *Beyond Outreach*, Clara Ramez-Barat, ed. (New York, forthcoming).

94. Las funciones de las comisiones también se han ampliado considerablemente: en tanto que las comisiones solían concentrarse en la investigación de los hechos y la búsqueda de víctimas (y hacían recomendaciones sobre la reparación de las víctimas y medidas de prevención), no solo se han vuelto mucho más complejas estas funciones sino que se han añadido nuevas funciones. Se espera ahora que las comisiones ofrezcan un análisis exhaustivo de distintos contextos en su totalidad y de las causas básicas de los problemas. Además, su función preventiva excede ahora de la formulación de propuestas de reformas básicas sobre las instituciones responsables efectivamente de las violaciones; se espera también que generen propuestas de reforma integrales y estructurales. En vista de esta evolución, no sorprende que a las comisiones les sea cada vez más difícil colmar unas expectativas que van en aumento.

95. Por otra parte, la ampliación de las funciones de las comisiones parece ser casi ilimitada. Dos de las funciones en examen merecen un comentario especial. En primer lugar, se ha sugerido una posible función de arbitraje para las comisiones de la verdad en relación con casos de corrupción. El Relator Especial observa la enorme carga administrativa, las dificultades que se plantean para garantizar procedimientos cuasijudiciales justos, los riesgos para la reputación, y las tensiones con la función de investigación de las violaciones de los derechos humanos de las comisiones de la verdad que esta combinación podría generar.

96. En segundo lugar, se prevé que algunas de las comisiones examinadas logren la reconciliación recurriendo fundamentalmente a procedimientos de perdón entre víctimas y victimarios. Estos procedimientos impondrán una enorme carga a las víctimas y entrañarán graves riesgos para ellas; generarán dudas acerca del carácter voluntario del perdón y no están previstos para tratar la dimensión sistémica y estructural de las violaciones, por lo que no estarán en condiciones de asegurar la reconciliación a nivel social.

97. La tendencia a ampliar los mandatos de las comisiones, especialmente cuando no existe el respaldo de la debida financiación, de miembros y personal con conocimientos multidisciplinarios, y de un período preparatorio suficientemente largo, plantea particulares dificultades.

98. Las comisiones de la verdad derivan su poder, en gran medida, de la autoridad moral y la experiencia de sus miembros, por lo que la selección de estos es un factor decisivo para el éxito de su labor. Ni los procedimientos directos ni los basados en consultas han logrado impedir que se cuestionaran algunos nombramientos. Los procedimientos de nombramiento que no se basan en la debida investigación en cuanto a la profesionalidad, integridad y experiencia de los candidatos a integrar la comisión o que dan prioridad a la afiliación político partidaria de estos o bien a sus identidades étnicas (probablemente para estar atentos a las divisiones políticas o sociales imperantes) continúan creando dificultades a las comisiones. Asignar puestos en las comisiones a personas que se supone representan a determinado electorado invita a asumir posiciones y "votar en bloque". Además, se ha prestado más atención a los procedimientos de nombramiento que a los criterios básicos de selección, que son de fundamental importancia.

99. En cuanto órganos temporales, las comisiones de la verdad no suelen ser los órganos de ejecución de sus propias recomendaciones. Esa responsabilidad recae principalmente en los gobiernos. Dado que los ajustes institucionales introducidos para solucionar el problema del seguimiento no han garantizado la aplicación de las recomendaciones, deben concentrarse esfuerzos en la función básica, a saber, aumentar la obligación de rendir cuentas de los gobiernos.

100. Sin embargo, habría más probabilidades de que las recomendaciones de las comisiones se atendieran *a posteriori* si estas fortalecieran su capacidad de enmarcarlas de forma tal que se facilitara su aplicación. Además, como ha demostrado la experiencia, en última instancia lo que sucede con las recomendaciones depende en gran medida de la capacidad de liderazgo, las actividades de promoción y la persistencia de las organizaciones de la sociedad civil. Las comisiones deberían entrar en contacto con tales organizaciones lo antes posible, y no escatimar esfuerzos para fortalecerlas.

101. Las comisiones pueden aumentar de forma significativa su impacto contribuyendo a crear archivos fiables y accesibles, tanto de las propias comisiones de la verdad como archivos nacionales. Por último, las comisiones están en buenas condiciones para alentar y apoyar las manifestaciones culturales, exposiciones de arte, monumentos conmemorativos y museos, que mejoran la comprensión de la sociedad de la lucha y la fortaleza de las víctimas, las empoderan y promueven la formación de una cultura de derechos.

## B. Recomendaciones

102. Con respecto a los mandatos, el Relator Especial insta a los Estados y otros agentes encargados del diseño de los mandatos, entre ellos, cuando proceda, agentes internacionales, que demuestren prudencia al elaborar los mandatos de las comisiones de la verdad, es decir que:

a) Tengan en cuenta consideraciones básicas de idoneidad funcional: no debe pedirse a las comisiones que fijen objetivos que luego no tendrán los medios de alcanzar. La tendencia a dejar de asignar a las comisiones funciones discretas y concretas y pasar a asignarles objetivos indefinidos que no pueden cumplirse debe detenerse.

b) Presten mayor atención a la función de búsqueda de víctimas, recordando la importante contribución de anteriores comisiones de la verdad al respecto y las últimas novedades en materia de medicina forense.

c) Velen por que las comisiones de la verdad sigan prestando particular atención a los derechos de las mujeres y adopten un enfoque de género en su diseño y funcionamiento.

d) Reconozcan que la reconciliación no es una función que las comisiones pueden llevar a cabo por sí solas. Concretamente, los procedimientos de "perdón" entre víctimas y victimarios ejercen una presión excesiva en las víctimas y no logran atacar la dimensión sistémica y estructural de las atrocidades, que constituyen un ataque contra el mismo principio de estado de derecho.

e) Traten con precaución la asignación de funciones de arbitraje a las comisiones de la verdad y, en cambio, inviten a los Estados a considerar la posibilidad de establecer órganos diferenciados funcionalmente, si bien con gran coordinación, dedicados a los casos de corrupción y otros delitos económicos.

103. En cuanto a la selección de los miembros de las comisiones, el Relator Especial:

a) Recuerda la importancia de hacer elecciones correctas, dado que la autoridad y la legitimidad de las comisiones de la verdad dependen en gran medida de las cualidades y el prestigio de sus miembros. Al mismo tiempo, observa que no se aplica actualmente ningún procedimiento de selección que garantice necesariamente buenos resultados o que no pueda frustrarse.

b) Subraya que los métodos de selección basados en las consultas, si bien reflejan la propia idea de medidas de justicia de transición inclusivas, no deben establecerse de forma tal que le asignen una importancia desmedida a los criterios de representatividad en detrimento de los relativos a la competencia.

c) Pide que se definan con mayor claridad los criterios de selección pertinentes de los miembros de las comisiones, que deben incluir la profesionalidad, la integridad y las competencias técnicas, además de la reputación, como criterios fundamentales. Ya sea que se proceda a efectuar nombramientos directos o que se apliquen procedimientos de consulta para elegir a los miembros de las comisiones, debe lograrse el debido equilibrio entre la conveniencia y la representatividad y el principio rector debe ser la competencia.

d) Recomienda que se elaboren directrices internacionales dirigidas a los miembros de las comisiones de la verdad relativas a las incompatibilidades, los conflictos de interés y las normas éticas.

104. Con respecto a la dotación de personal, la presupuestación y la gestión, el Relator Especial recalca los siguientes aspectos:

a) En vista de la complejidad cada vez mayor que revisten las funciones de las comisiones de la verdad, lo que ha hecho aumentar el número y la composición del personal, los presupuestos y las actividades internas, establecer debidamente una comisión toma, sin duda, tiempo. Dado que los períodos preparatorios de dos a tres meses han resultado ser insuficientes, ese período debería extenderse a seis meses, aproximadamente.

b) La comunidad internacional debería ayudar financieramente a las comisiones de la verdad de formas que resulten rápidas y seguras y no sobrecargarlas con procedimientos lentos y plagados de documentación y normas, que afectan el desembolso de fondos. Al mismo tiempo, se pide a las comisiones de la verdad que utilicen los fondos de manera responsable y transparente.

c) Los Estados y organismos donantes deben sistematizar y poner a disposición su experiencia en materia de dotación de personal, presupuestación y procedimientos de adquisición.

d) Las personas encargadas del diseño y el funcionamiento de las comisiones de la verdad deberían tomar medidas para facilitar el funcionamiento armonioso y eficiente de las comisiones y prevenir el surgimiento de fracturas internas. Entre las medidas que ayudan a mitigar tensiones internas cabe mencionar las siguientes: adoptar medios eficientes para investigar la profesionalidad, integridad y competencia técnica de los candidatos para integrar comisiones; evitar efectuar nombramientos conforme a criterios que con probabilidad reproduzcan divisiones sociales; adoptar rápidamente disposiciones que definan la función pública de los miembros de las comisiones y su relación con las distintas partes interesadas, y transformar los puestos de miembros de comisiones en cargos a tiempo completo y remunerados.

105. Con respecto a las recomendaciones y el seguimiento, el Relator Especial insta a que:

a) Los Estados cumplan su responsabilidad de aplicar las recomendaciones de las comisiones de la verdad, preferentemente por medio de una sólida red de entidades de ejecución.

b) Las comisiones de la verdad, especialmente si sus funciones siguen siendo tan amplias como lo son actualmente, aumenten sus propias competencias en materia

de elaboración de presupuestos y planificación, y formulen recomendaciones acordes a los proyectos de reforma sectorial y los planes de desarrollo, a fin de aumentar las probabilidades de que los organismos estatales tomen sus recomendaciones con seriedad y las apliquen.

c) La sociedad civil (sin obstáculos y habilitada por los gobiernos) asuma su papel de vigilancia y compromiso, y la comunidad internacional el suyo de cooperación sin dejar de exigir, a fin de aumentar los incentivos para que los gobiernos apliquen las recomendaciones de las comisiones.

d) Las comisiones de la verdad y la sociedad civil establezcan una mutua cooperación estrecha y estable mientras la comisión esté en funcionamiento, y esta cooperación se extienda a los mecanismos de seguimiento. Las organizaciones de la sociedad civil deben desempeñar una función fundamental en la labor de seguimiento, y su capacitación, apoyo y fortalecimiento deben ser una prioridad para los donantes en el marco de un enfoque de justicia de transición integral.

106. En cuanto a los archivos y otros medios de prolongar la duración de las comisiones, el Relator Especial insta a que:

a) Los Estados opten por modalidades de archivo que den el máximo acceso posible a todas las partes interesadas, de conformidad con los derechos a la intimidad y la seguridad personal, convencidos de que el establecimiento de archivos de las comisiones de la verdad y nacionales contribuyen considerablemente a hacer realidad el derecho a la verdad y pueden promover los enjuiciamientos penales, la reparación y las reformas institucionales y de personal. Deberían aprovecharse los avances tecnológicos en materia de archivos que permiten bloquear ciertas partes de los documentos, y aplicarse las buenas prácticas acopiadas por órganos especializados. El Relator Especial insta a que se elaboren normas internacionales en materia de archivos y apoya enfáticamente toda iniciativa de esa índole.

b) Las comisiones de la verdad, los Estados y los donantes planifiquen, financien o apoyen de otro modo las intervenciones culturales, en particular las exposiciones de arte y monumentos conmemorativos, que pueden contribuir a que se reconozca a las víctimas, asegurándoles un papel en la esfera pública, y a fomentar en general una cultura de derechos.

---