

**DOCUMENTO SOPORTE:
PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS SOBRE COMISIONES DE LA VERDAD**

Este documento resume la doctrina tradicional sobre Comisiones de la Verdad (CDV) luego de haber estudiado una muestra de experiencias alrededor del mundo. Se trata de un documento introductorio e informativo. Cualquier discusión sobre el diseño de una Comisión de la Verdad (CDV) en Colombia tendrá que partir de consideraciones adicionales como: (i) el análisis del contexto nacional, en particular el hecho de que se trata de una transición del conflicto armado a la paz; (ii) que es una transición como resultado de un proceso de paz; y (iii) los ejercicios de verdad y esclarecimiento que ya se han desarrollado previamente en el país. Así mismo es importante aclarar que la Comisión de la Verdad tendrá que hacer parte de un sistema más amplio de justicia transicional y que cualquier decisión sobre su finalidad, mandato, funciones y composición, entre otras, deberá atender a su rol dentro de ese sistema, de tal forma que el modelo sea integral y coherente en su conjunto.

Para una visión más detallada de cada caso se recomienda ver la tabla de CDV en la carpeta del Punto 5, así como el documento de actos de creación de los distintos ejemplos.

I. Estudio comparado

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) ha desarrollado un estudio de las experiencias comparadas en materia de CDV en el mundo. En el marco de este ejercicio se han estudiado 38 experiencias, de las cuales se han seleccionado 15 casos teniendo en cuenta la mayor disponibilidad de información, así como la existencia de lecciones aprendidas tanto positivas como negativas para Colombia.

1. Argentina

Como parte de la transición del régimen militar al régimen democrático en Argentina, la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) creada por el Presidente Raúl Alfonsín mediante el Decreto 187 del 15 de diciembre de 1983, buscó esclarecer los hechos relacionados con la desaparición de personas ocurridos en el país en el periodo de 1976 a 1983.

Es importante resaltar que la CONADEP desarrolló de forma muy rápida sus actividades y no llevó a cabo audiencias públicas. Le tomó 9 meses producir su informe final, que ha sido el informe de una CDV más leído hasta la fecha. Parte de su respetabilidad es atribuida a que fue presidida por Ernesto Sábato. Durante y después de su funcionamiento la CONADEP le entregó pruebas de crímenes graves a las

Mandato (Argentina)

“Recibir denuncias y pruebas sobre aquellos hechos y remitirlas inmediatamente a la justicia si ellas están relacionadas con la presunta comisión de delitos. b) Averiguar el destino o paradero de las personas desaparecidas, como así también toda otra circunstancia relacionada con su localización. c) Determinar la ubicación de niños sustraídos a la tutela de sus padres o guardadores a raíz de acciones emprendidas con el motivo alegado de reprimir al terrorismo, y dar intervención en su caso a los organismos y tribunales de protección de menores. d) Denunciar a la justicia cualquier intento de ocultamiento, sustracción o destrucción de elementos probatorios relacionados con los hechos que se pretende esclarecer. e) Emitir un informe final, con una explicación detallada de los hechos investigados, a los ciento ochenta (180) días a partir de su constitución”.

autoridades judiciales para que iniciaran procesos judiciales.

2. Chile

Como parte de la transición del régimen militar al régimen democrático, la Comisión Nacional para la Verdad y la Reconciliación creada por el Presidente Patricio Aylwin mediante el Decreto No. 355 de 25 de abril de 1990 (conocida también como la comisión Rettig), buscó esclarecer la verdad sobre las más graves violaciones a los DDHH (ver mandato específico) cometidas entre 1973 a 1990.

Es importante resaltar que la Comisión fue compuesta por 8 personas divididas mitad y mitad entre simpatizantes y oponentes de Pinochet, pero logró consensos porque eran personas razonables y por los procesos e iniciativas previas de la sociedad civil que fueron determinantes. Entre los principales logros de la Comisión está que tuvo como consecuencia un proceso de reparaciones serio y tuvo un fuerte esquema de atención psico-social. Fue la primera Comisión que usó el término reconciliación pero sus efectos fueron parciales porque se asoció con la ausencia de justicia en razón de la amnistía previa. Sin embargo, la Comisión se concentró en un universo muy limitado de violaciones, lo que dejó abierta la demanda social por esclarecimiento. Por eso 15 años después se creó la comisión de tortura y prisión política.

3. Uganda

Como parte de la transición de un régimen autoritario, la Comisión de Investigación sobre violaciones de Derechos Humanos buscó investigar todos los aspectos relacionados con las violaciones de derechos, infracciones al Estado de Derecho y los abusos excesivos del poder, cometidos en contra de personas en Uganda por los gobiernos, sus servidores, agentes o agencias, durante el periodo entre el 9 de octubre de 1962 y el 25 de enero de 1986.

Mandato (Chile)

“Créase una Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación que tendrá como objeto contribuir al esclarecimiento global de la verdad sobre las más graves violaciones a los derechos humanos cometidas en los últimos años, sea en el país o en el extranjero, si estas últimas tienen relación con el Estado de Chile o con la vida política nacional, con el fin de colaborar a la reconciliación de todos los chilenos y sin perjuicio de los procedimientos judiciales a que puedan dar lugar tales hechos. Para estos efectos se entenderá por graves violaciones las situaciones de detenidos desaparecidos, ejecutados y torturados con resultado de muerte, en que aparezca comprometida la responsabilidad moral del Estado por actos de sus agentes o de personas a su servicio, así como los secuestros y los atentados contra la vida de personas cometidos por particulares bajo pretextos políticos”.

Mandato (Uganda)

“To inquire into the aspects of the disappearances of the persons in Uganda, and in particular, but without forgetting the centrality of the foregoing. a) to inquire into and establish the identity of the persons who are alleged missing; b) to establish whether such persons are dead or alive; c) for these persons believed to be living outside Uganda, the reasons and circumstances that led to their quitting Uganda as far as such reasons and circumstances can be ascertained; d) for those proved dead, how, when, where and in what circumstances they met their deaths; e) whether there are any individuals or organizations of persons whether within or outside Uganda who are criminally responsible for the disappearances or deaths of the missing persons and what should be done to the persons criminally responsible for such disappearances or deaths; f) what should be done to the affairs and families of the missing persons bearing in mind the provisions of decree No. 20 of 1973; g) what should the Government do to put an end to the criminal disappearances of people in Uganda”.

Los principales logros de la Comisión fueron el desarrollo de audiencias públicas y la recomendación de crear una institución de DDHH de nivel nacional, la cual fue creada posteriormente.

Sin embargo, fue un proceso muy frágil y en general los expertos internacionales la califican como un fracaso, porque se quedó sin presupuesto para operar y entregó su informe 9 años después de finalizado el proceso.

4. El Salvador

Como parte de la transición de la guerra a la paz y resultado del proceso de paz mediado por la ONU, la Comisión de la Verdad para El Salvador fue creada por el acuerdo de paz de 16 de enero de 1992 para la investigación de los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980 a 1992.

Esta Comisión tuvo una duración corta de 8 meses. Dada la inestabilidad de la situación de seguridad no se pudieron llevar a cabo audiencias públicas y durante los últimos 3 meses los comisionados tuvieron que trabajar fuera del país. Fue la primera Comisión en la región que nombró a perpetradores y víctimas en el informe y como resultado se inició un proceso de depuración de la Fuerza Pública. Sin embargo, ocho días después de la entrega del informe final, el Gobierno promulgó la ley de amnistía, impidiendo así las acciones jurídicas contra los responsables del conflicto.

5. Sudáfrica

Como parte de la transición del régimen del apartheid a un régimen democrático, fue creada la Comisión de Verdad y Reconciliación mediante la Ley de Promoción de la Unidad Nacional y la Reconciliación No. 34 de 1995. Con

Mandato (El Salvador)

“La Comisión tendrá a su cargo la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuyo impacto sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad. La Comisión tendrá en cuenta: a) La singular trascendencia que pueda atribuirse a los hechos a ser investigados, sus características y repercusión, así como la conmoción social que originaron, y b) La necesidad de crear confianza en los cambios positivos que el proceso de paz impulsa y de estimular el tránsito hacia la reconciliación nacional. Las características, funciones, facultades y demás cuestiones referentes a la Comisión de la Verdad se expresan en el documento anexo correspondiente”.

Mandato (Sudáfrica)

“The objectives of the Commission shall be to promote national unity and reconciliation in a spirit of understanding which transcends the conflicts and divisions of the past by- (a) establishing as complete a picture as possible of the causes, nature and extent of the gross violations of human rights which were committed during the period from 1 March 1960 to the cut-off date, including the antecedents, circumstances, factors and context of such violations, as well as the perspectives of the victims and the motives and perspectives of the persons responsible for the commission of the violations, by conducting investigations and holding hearings; (b) facilitating the granting of amnesty to persons who make full disclosure of all the relevant facts relating to acts associated with a political objective and comply with the requirements of this Act; (c) establishing and making known the fate or whereabouts of victims and by restoring the human and civil dignity of such victims by granting them an opportunity to relate their own accounts of the violations of which they are the victims, and by recommending reparation measures in respect of them; (d) compiling a report providing as comprehensive an account as possible of the activities and findings of the Commission contemplated in paragraphs (a), (b) and (c), and which contains recommendations of measures to prevent the future violations of human rights”.

fundamento en la Constitución de la República de Sudáfrica de 1993 se buscó establecer un relato sobre la naturaleza, las causas y el alcance de violaciones graves de los DDHH cometidos durante el periodo del 1 de marzo de 1960 a 1994.

En su diseño se previó que se otorgaba un beneficio jurídico (amnistía) a cambio de verdad. Es decir, el mecanismo de tratamiento penal especial estaba supeditado al esclarecimiento. Las audiencias públicas tuvieron un inmenso impacto en la población y en el proceso. Se realizaron audiencias con víctimas y victimarios individuales, además de audiencias temáticas, institucionales, y sobre eventos y hechos particulares.

El gobierno intentó impedir la publicación del informe final, argumentando que su práctica de “*naming names*” violaba el debido proceso. Finalmente se optó por sacar del informe algunos nombres.

6. Guatemala

Como parte de la transición de la guerra a la paz y del proceso de paz mediado por la ONU, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico creada por los Acuerdos de Paz de 1994 buscó esclarecer las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que causaron sufrimientos a la población guatemalteca vinculados con el enfrentamiento armado (1958 a 1994).

La Comisión tuvo una composición mixta entre comisionados nacionales e internacionales, trabajó sobre un universo de 200.000 casos y durante 18 meses de funcionamiento pudo esclarecer 7.000 de estos. Fue la primera Comisión en declarar que había tenido lugar un genocidio. No se desarrollaron audiencias públicas por temas de seguridad.

El informe final de esta Comisión se considera innovador por la inclusión de mapas gráficos por tipos de victimización y porque abordó el tema del impacto económico de la guerra. Además publicó una versión popular del informe final en formato de “comic”.

7. Perú:

Como parte de una transición de la guerra a la paz (sin acuerdo político) y del paso de un régimen autoritario a una democracia, la Comisión de la Verdad y Reconciliación creada por el Presidente de la República mediante el Decreto Supremo No. 65 de 2001 buscó esclarecer el proceso, los

Mandato (Guatemala)

“Esclarecer con toda objetividad, equidad e imparcialidad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados con el enfrentamiento armado. II. Elaborar un informe que contenga los resultados de las investigaciones realizadas y ofrezca elementos objetivos de juicio sobre lo acontecido durante este período abarcando a todos los factores, internos y externos. III. Formular recomendaciones específicas encaminadas a favorecer la paz y la concordia nacional en Guatemala. La Comisión recomendará, en particular, medidas para preservar la memoria de las víctimas, para fomentar una cultura de respeto mutuo y observancia de los derechos humanos y para fortalecer el proceso democrático”.

Mandato (Perú)

“Créase la Comisión de la Verdad encargada de esclarecer el proceso, los hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación a los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000, imputables tanto a las organizaciones terroristas como a los agentes del Estado, así como proponer iniciativas destinadas a afirmar la paz y la concordia entre los peruanos. La Comisión de la Verdad propenderá a la reconciliación nacional, al imperio de la justicia y al fortalecimiento del régimen democrático constitucional”.

hechos y responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación a los derechos humanos producidos desde mayo de 1980 hasta noviembre de 2000.

Esta Comisión fue la primera en la región que tuvo audiencias públicas, y fue novedoso que incorporó el enfoque de género y que vinculó al mundo artístico en el proceso de divulgación. La Comisión mencionó de manera específica a individuos e instituciones, y algunos expertos consideran que el excesivo énfasis en la condena y en el señalamiento hizo que sus recomendaciones recibieran menos apoyo político del que se esperaba. De otro lado la Comisión ni fue capaz de articular una propuesta de reconciliación porque había mucho miedo al uso del término, y existía aún mucha desconfianza con los políticos y los militares.

8. Sierra Leona:

Como parte de una transición de la guerra a la paz mediado por la ONU, la Comisión fue creada mediante Ley por el Parlamento (2000) con el fin de crear un record histórico imparcial de las violaciones y abusos a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario relacionados con el conflicto armado de Sierra Leona, desde el principio del conflicto en 1991, hasta la firma del Acuerdo de Paz de Lomé.

Simultáneamente a su creación se creó una corte híbrida y se decidió luego de un tiempo que debían funcionar de forma independiente y excluyente. Sin embargo, dicha división no generó seguridad en la opinión pública, pues se pensaba que había una conexión íntima entre ambos mecanismos (incluso físicamente a través de un túnel).

Entre otros resultados positivos, la Comisión desarrolló una película sobre los hallazgos del informe, y creó un concurso para que la sociedad pudiera expresar de forma artística sus diferentes visiones sobre la paz y la nación. Adicionalmente, el mandato mismo previó un mecanismo formal de monitoreo nacional frente a la posterior implementación de las recomendaciones del informe final por parte del Estado.

Mandato (Sierra Leona)

“The object for which the Commission is established is to create an impartial historical record of violations and abuses of human rights and international humanitarian law related to the armed conflict in Sierra Leone, from the beginning of the Conflict in 1991 to the signing of the Lome Peace Agreement; to address impunity, to respond to the needs of the victims, to promote healing and reconciliation and to prevent a repetition of the violations and abuses suffered. (2) Without prejudice to the generality of subsection (1), it shall be the function of the Commission - (a) to investigate and report on the causes, nature and extent of the violations and abuses referred to in subsection (1) to the fullest degree possible, including their antecedents, the context in which the violations and abuses occurred, the question of, whether those violations and abuses were the result of deliberate planning, policy or authorization by any government, group or individual, and the role of both internal and external factors in the conflict; (b) to work to help restore the human dignity of victims and promote reconciliation by providing an opportunity for victims to give an account of the violations and abuses suffered and for perpetrators to relate their experiences, and by creating a climate which fosters constructive interchange between victims and perpetrators, giving special attention to the subject of sexual abuses and to the experiences of children within the armed conflict; and (c) to do all such things as may contribute to the fulfillment of the object of the Commission”.

9. Marruecos:

La Comisión Nacional por la Verdad, la Equidad y la Reconciliación de Marruecos (*Instance Équité et Réconciliation - IER*) fue creada en 2004, con el objeto de establecer la verdad sobre la violencia, las desapariciones forzadas y las detenciones arbitrarias que ocurrieron en el país entre el año 1956 y el año 1999. Marruecos fue el primer país del mundo árabe en intentar la aplicación de mecanismos de justicia transicional, y en particular fue la primera Comisión de la Verdad.

Fueron especialmente importante de esta Comisión las audiencias públicas que tuvieron mucho impacto en un contexto de una sociedad mayoritariamente conservadora. Así mismo es de resaltar que la Comisión tenía el poder para adjudicar directamente derechos de reparación individual. Lastimosamente la selección de los miembros fue problemática por los déficits de transparencia propios de una monarquía constitucional. Así mismo, al final de su trabajo se estableció un programa de reparaciones colectivas.

10. Timor Oriental:

Como consecuencia de un acuerdo de paz apoyado por la ONU entre Timor Oriental e Indonesia, se creó la Comisión de Acogimiento, Verdad y Reconciliación creada por Ley del 13 de julio de 2001 expedida por la administración transicional de Naciones Unidas (*Regulation 2001/10 On the Establishment of a Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor*). La Comisión fue creada para investigar las violaciones cometidas entre abril de 1974 y octubre de 1999, que resultaron en la muerte de cerca de 200.000 personas.

Esta Comisión es conocida por la compleja relación que se estableció entre los mecanismos de verdad y de justicia. El trabajo de la comisión fue complementado por la Unidad de Crímenes Graves (*Serious Crimes Unit*) que dependía de la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental. Mientras la Unidad estaba autorizada a investigar y procesar los criminales de crímenes más graves, la Comisión se enfocó en los demás casos (*criminal and noncriminal "harmful acts"*). La CDV recibía confesiones y las enviaba a la Fiscalía General, que tenía a su vez 14 días para determinar si se trataba de un crimen grave y, en consecuencia, abocar conocimiento. La Comisión podía nombrar personas, instituciones y autoridades responsables, cuando hubiera suficiente evidencia para el efecto, dándole la oportunidad al presunto

Mandato (Marruecos)

"To investigate forced disappearances and arbitrary detention between Morocco's independence in 1956 and 1999, to rule on reparation requests pending before the former Independent Commission of Arbitration (created in 1999), and to determine the responsibility of the state organisms or any other party".

Mandato (Timor Oriental)

"Inquiring into human rights violations that have taken place in the context of the political conflicts in East Timor; (b) establishing the truth regarding past human rights violations; (c) reporting the nature of the human rights violations that have occurred and identifying the factors that may have led to such violations; (d) identifying practices and policies, whether of State or non-State actors which need to be addressed to prevent future recurrences of human rights violations; (e) the referral of human rights violations to the Office of the General Prosecutor with recommendations for the prosecution of offences where appropriate; (f) assisting in restoring the human dignity of victims; promoting reconciliation; (h) supporting the reception and reintegration of individuals who have caused harm to their communities through the commission of minor criminal offences and other harmful acts through the facilitation of community based mechanisms for reconciliation; and (i) the promotion of human rights".

responsable de acudir a la Comisión a relatar su historia (esto fue visto como una medida de justicia, como reproche público). Finalmente la Comisión suministró una lista de posibles responsables a la Fiscalía, respecto de los cuales no obtuvo suficiente evidencia para mencionarlos en el informe.

Esta Comisión es también reconocida por haber abordado de manera detallada la afectación a los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, pocas de sus recomendaciones fueron implementadas.

11. Ecuador:

En Ecuador no hubo propiamente una transición. La segunda CDV en Ecuador fue creada por Decreto presidencial del 3 de mayo 2007 por el Presidente Rafael Correa y comenzó su trabajo en 2008. El mandato de la CDV era el de investigar los casos no resueltos de desaparición, tortura y asesinatos políticos cometidos durante la década de los 80, especialmente entre 1984 y 1988 durante el gobierno de León Febres Cordero quien introdujo un régimen de represión política. La CDV tenía la posibilidad de solicitar acceso a archivos del Estado que eran considerados confidenciales o relacionados con seguridad nacional. Igualmente la CDV podía remitir información a las autoridades judiciales cuando consideraba que había suficiente evidencia de responsabilidad penal. El informe final fue publicado en 2010 después de que el Congreso pasará una ley de inmunidad para proteger a los miembros de la comisión y el staff.

En general esta CDV ha sido considerada poco exitosa porque la opinión pública la consideró un ejercicio politizado. Ello porque el mandato temporal se concentró en un solo Gobierno y fue evidente que su objetivo era debilitar a su partido que representaba el principal grupo de oposición en el país. El otro problema que tuvo esta Comisión es que se creó de manera paralela una comisión de monitoreo y verificación de las recomendaciones compuesta por víctimas que terminó deslegitimando los resultados de la Comisión. No obstante, es importante resaltar que como hubo una muy buena relación entre la CDV y el Congreso de tal forma que las recomendaciones se materializaron fácilmente en leyes.

Mandato (Ecuador)

“Artículo 1.- Créase la Comisión de la Verdad, encargada de investigar y esclarecer e impedir la impunidad respecto de los hechos violentos y violatorios de los derechos humanos, ocurridos entre 1984 y 1988 y otros períodos.

Artículo 2.- La Comisión de la Verdad tendrá los siguientes objetivos:

- a. Realizar una investigación profunda e independiente sobre las violaciones de derechos humanos ocurridas entre 1984 y 1988, y otros casos especiales, como el llamado caso Fybeca, así como las causas y circunstancias que las hicieron posibles.*
- b. Solicitar la desclasificación de archivos del Estado que tengan carácter confidencial o de seguridad nacional.*
- c. Promover un reconocimiento a las víctimas de dichas violaciones y diseñar las políticas de reparación.*
- d. Recomendar las reformas legales e institucionales necesarias, así como los mecanismos efectivos para la prevención y sanción de las violaciones de derechos humanos.*
- e. Determinar la existencia de probables indicios de responsabilidades civiles, penales y administrativas para derivarlas a las autoridades pertinentes.”*

12. Panamá:

En Panamá se dio una transición del régimen militar a la democracia, luego de que se derrocó al Gobierno militar de Omar Torrijos con la caída de Manuel Noriega. La Comisión de la Verdad fue establecida en Enero de 2001 mediante Decreto Ejecutivo No. 2 de 2001, expedido por la Presidente Mireya Moscoso. La Comisión, motivada por el hallazgo de fosas clandestinas cerca de una base militar a las afueras de Ciudad de Panamá, se enfocó principalmente en los hechos de desaparición forzada y en las violaciones ocurridas durante la invasión de Estados Unidos de 1989. La Comisión publicó su informe final en abril de 2002.

La Comisión realizó varias gestiones para acceder a la documentación sustraída por los Estados Unidos durante la invasión de 1989. Finalmente, se logró determinar el lugar exacto de esa información en una instalación militar de Estados Unidos, pero las gestiones para su conocimiento no fueron exitosas.

La Comisión no llevó a cabo audiencias públicas y fue criticada pues su mandato excluyó el periodo previo al golpe militar (durante el gobierno de Arnulfo Arias, esposo de la Presidenta).

13. Brasil:

El 18 de noviembre de 2011, la Presidenta Dilma Rousseff, mediante Ley 12.528, puso en marcha una Comisión Nacional de Verdad para investigar las violaciones cometidas durante el régimen militar (1964-1985). Dicha Comisión fue formalmente instalada en mayo de 2012 (es decir décadas después de la dictadura) y

Mandato (Panamá)

“ARTICULO 1. Se crea la Comisión de la Verdad, en adelante la Comisión, cuyo objetivo es el de contribuir al esclarecimiento de la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos fundamentales a la vida, incluyendo desapariciones, cometidas durante el régimen militar que gobernó a la República de Panamá a partir de 1968, sin perjuicio de los procedimientos judiciales a qué puedan dar lugar tales hechos.

ARTICULO 2, Son funciones de la Comisión:

- a. Establecer un cuadro lo más completo posible sobre los graves hechos referidos, sus antecedentes y circunstancias.*
- b. Reunir antecedentes que permitan individualizar a sus víctimas y establecer su paradero,*
- c. Recomendar las medidas legales y administrativas que a u juicio deben adoptarse para impedir o prevenir los hechos a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto*

En ningún caso la Comisión podrá asumir funciones jurisdiccionales propias de los Tribunales de Justicia, ni interferir en procesos pendientes ante ellos.

No podrá, en consecuencia, pronunciarse sobre la responsabilidad que con arreglo a las leyes pudiera haber a personas individuales por los hechos de que haya tomado conocimiento. Si en el ejercicio de sus funciones la Comisión recibe antecedentes sobre hechos que revistan caracteres de delitos, los pondrá, sin más trámites, a disposición del Procurador General de la Nación.”

Mandato (Brasil)

“1. Aclarar en detalle los casos de torturas, muertes, desapariciones forzadas, ocultación de cadáveres y su autoría, incluso si se produjeron en el extranjero;

2. Identificar y hacer públicos los lugares, estructuras, instituciones y circunstancias relacionadas con la práctica de violaciones de derechos humanos, sus posibles ramificaciones en los diversos aparatos del Estado y en la sociedad;

3. Recomendar la adopción de medidas y políticas públicas para prevenir violaciones de derechos humanos y asegurar que no se repitan, además de promover la efectiva reconciliación nacional;

4. Promover, sobre la base de sus informes, la reconstrucción de la historia de los casos de violaciones graves de los derechos humanos, así como trabajar para que se preste asistencia a las víctimas de tales violaciones.”

tenía un término de 2 años. De esta Comisión cabe destacar que debía desplegar sus funciones sin violar la Ley de Amnistía de 1979, por lo que se da en medio de un pacto de silencio y sin que se produzcan procesos penales. Adicionalmente, la Ley establece de manera explícita que los servidores públicos, civiles y militares, deben colaborar con el desarrollo de la Comisión, y que ésta puede establecer responsabilidades institucionales.

14. Kenia:

La Comisión de la Verdad, Justicia y Reconciliación – (posterior a la Comisión de Averiguación sobre la situación de violencia post-electoral – Waki Commission) creada mediante la ley del 28 de noviembre de 2008 fue creada para investigar y recomendar acciones apropiadas frente a los abusos de derechos humanos cometidos entre el 12 de diciembre de 1963 y el 28 de febrero de 2008,

cuando el Presidente Kibaki y el primero Ministro Raila Odinga firmaron el acuerdo de “poder-compartido” (power sharing agreement).

La CDV y sus resultados tuvieron muchos reparos en términos de legitimidad, pues el presidente de la CDV estaba involucrado en algunas violaciones

15. Alemania

La Comisión de evaluación de la historia y consecuencias de la dictadura del SED en Alemania (1992-1994) y la Comisión de esclarecimiento para superar las consecuencias de la dictadura del SED en el Proceso para la Unificación Alemana (1995-1998), fueron creadas por el Parlamento para investigar las prácticas del Partido Socialista Unificado entre 1949 y 1989, documentar los abusos a los derechos humanos y para evaluar los factores político-históricos, económicos, ideológicos y sociales de dicho periodo.

Esta Comisión fue más una investigación parlamentaria que una comisión de la verdad en sentido estricto. Ha sido la única en Europa en desarrollar audiencias públicas

Mandato (Kenia)

“The TJRC’s mandate directs it to investigate, analyze, and report upon all of the following that occurred between 12 December 1963 and 28 February 2008: Gross violations and abuses of human rights including abductions, disappearances, detentions, torture, sexual violations, murder, extrajudicial, killings, ill-treatment and expropriation of, property; Economic crimes including grand, corruption and exploitation of natural or public resources; The irregular and illegal acquisition of public land; The marginalization of communities; Ethnic violence and tensions; crimes of a sexual nature against female victims; Investigate the context in which and causes and circumstances under which the violations and abuses occurred; Inquire into investigate and provide redress in respect of; Educate and engage the public on issues around its work”.

Mandato (Alemania)

“The Study Commission was mandated to investigate the practices of the East German government between 1949 and the fall of the SED regime in 1989, to document human rights abuses, and to assess the politico-historic, economic, ideological, and societal factors of the dictatorship as well as the misuse of environmental resources”.
“The Study Commission for the Overcoming of the Consequences of the SED Dictatorship in the Process of German Unity was set up to investigate the practices of the East German government between 1945 and the fall of the SED regime in 1989, document human rights abuses that occurred during that time, and assess the politico-historic, economic, ideological, and societal factors of the dictatorship as well as the misuse of environmental resources. These were the same tasks given to the first commission as well, but it was determined that more time was needed to complete the work”.

II. Principales lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas del ejercicio comparado se pueden resumir en los siguientes criterios y parámetros.

1. Concepto

- Según la literatura básica una CDV es “una comisión investigadora autónoma, centrada en las víctimas, establecida ad hoc en un Estado (y autorizada por el mismo Estado) cuyas funciones primordiales son: 1) investigar e informar sobre las causas principales y las consecuencias de patrones amplios y relativamente recientes de severa violencia o represión que hayan ocurrido en dicho Estado durante un período determinado de régimen autoritario o de conflicto armado, y 2) presentar recomendaciones para corregir dichas violaciones y prevenir que ocurran en el futuro”.¹
- Las CDV son uno de los muchos mecanismos de justicia transicional para hacer frente a un legado de graves y masivas violaciones a los derechos humanos (DDHH) e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH).
- Las CDV han demostrado ser particularmente idóneas para la satisfacción del derecho a la verdad en su dimensión colectiva, así como para generar un proceso de reconocimiento por parte de la sociedad.
- Más que un mecanismo para llegar a un resultado tangible (la elaboración de un informe o varios informes), la importancia de las CDV se deriva de la puesta en marcha de un proceso de diálogo y discusión nacional sobre lo ocurrido en el pasado y sobre cómo evitar que vuelva a ocurrir en el futuro. Tal diálogo tiene un carácter especial en casos de CDV que organizan audiencias públicas.
- Las CDV desarrollan sus actividades principalmente a través de entrevistas para escuchar a las víctimas, sus familias y en algunos casos a personas involucradas de manera directa en el conflicto. Las CDV pueden servir para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, así como para sentar las bases para una futura reconciliación.
- Normalmente son creadas una vez restablecida la democracia o acordado un cese al fuego bilateral, es decir una vez ha iniciado la transición², con excepción de Sri Lanka y República Democrática del Congo.
- Las buenas prácticas a nivel internacional han demostrado que la violencia o el conflicto debe haber terminado para que las CDV puedan operar de manera exitosa. Los riesgos de seguridad cuestionan la legitimidad del ejercicio de esclarecimiento, y si la violencia continúa los hallazgos de la CDV siempre serían incompletos y no representarían valor agregado alguno frente a ejercicios anteriores.
- Ahora bien, debe distinguirse las CDV de otros órganos de investigación en DDHH como:³
 - Investigación en derechos humanos por organizaciones no gubernamentales
 - Comisiones Nacionales de Derechos Humanos/Procuraduría
 - Comisiones multilaterales de investigación ad-hoc
 - Comisiones médicas
 - Órganos de reparación a víctimas
 - Órganos de depuración

¹ Mark Freeman. “África y sus comisiones de la verdad y reconciliación” en: http://www.acnur.org/t3/uploads/pics/1720_2.pdf?view=1

² Frente al momento de creación de una Comisión de la Verdad, Pablo de Greiff ha señalado que esto se da normalmente en un momento de revisión del contrato social.

³ Traducción libre. Mark Freeman (En: Truth Commissions and Procedural Fairness, New York: Cambridge University Press, 2006) citando la definición estándar de Priscilla Hayner en Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions, 2d ed. (New York: Routledge, 2002).

2. Objetivos

- Las CDV tienen objetivos explícitos e implícitos. Explícitamente son objetivos comunes de las CDV el reconocimiento de las víctimas, el establecimiento de la verdad, la atribución de responsabilidades, la formulación de recomendaciones y en algunos casos fomentar procesos de reconciliación.
- Así, comúnmente las CDV son creadas para establecer la verdad sobre las violaciones a los DDHH e infracciones al DIH ocurridas en un periodo de tiempo determinado. En algunos casos, tienen también por objetivo investigar las causas y orígenes de la violencia (ej. Guatemala).
- Con miras al fortalecimiento del Estado de Derecho y el reconocimiento de las víctimas, las CDV formulan recomendaciones principalmente en materia de garantía de no repetición de las violaciones y de reparación de las víctimas (ej. Perú).
- Recientemente se ha llamado la atención sobre la supuesta inconveniencia de incluir un concepto general de “reconciliación” como uno de los objetivos de las CDV.⁴ Sin embargo, ésta ha sido una tendencia muy importante de las CDV establecidas para enfrentar las violaciones a los DDHH ocurridas en sociedades divididas y contextos de transición pactada, y en particular en contextos en los que la victimización ha sido más horizontal y compleja (ej. Chile, Perú, Liberia). En tales contextos objetivos relacionados con la reconciliación pueden ser claves para distribuir de forma más equilibrada las responsabilidades luego de la guerra e incentivar una metodología de trabajo que va más allá de una mera investigación de hechos.
- De manera más implícita, las CDV buscan ofrecer una plataforma para discutir públicamente las atrocidades, escuchar a las víctimas, y en algunos casos para que los perpetradores puedan narrar su versión de lo sucedido. Si bien usualmente la estrategia de investigación y en general el mandato de las CDV ha estado enfocado en las víctimas, en algunas se ha abierto un espacio para que quienes han participado directamente en los hechos violentos cuenten su relato (ej: Sudáfrica, Sierra Leona, Timor Oriental).

3. Etapas y duración

- Las CDV son entidades de carácter temporal con un mandato que debe ser cumplido en un periodo determinado de tiempo.
- Normalmente las CDV tienen un periodo de entre 1.5 y 2.5 años, dependiendo del mandato, el periodo a investigar y la metodología.
- Las etapas usuales de una CDV son:
 - Etapa de preparación (aprox. 6 meses): se organiza la estructura administrativa de la CDV, se contrata el personal, se alquilan las oficinas y los equipos con los que operara la CDV, se recopila documentación sobre violaciones, y se realiza el trabajo de socialización con la sociedad civil.
 - Etapa de operación (aprox. 12-18 meses): se realiza la investigación, entrevistas, y recepción de testimonios. Según el mandato, se organizan también audiencias públicas.
 - Etapa de redacción del informe (aprox. 6 meses).
- Las CDV con periodos largos de operación corren el peligro de perder legitimidad y el interés del público por lo que el impacto de sus resultados es menor.

4. Mandato

⁴ Informe del Relator de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Pablo de Greiff. A/HRC/24/42. Ver también: *Challenging the Conventional. Can Truth Commissions Strengthen Peace Processes?* Kofi Annan Foundation, ICTJ, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia. June 2014. P xii

- El mandato de las CDV constituye la hoja de ruta de todo el proceso de esclarecimiento. Normalmente los mandatos : (i) se concentran en hechos del pasado para hacer recomendaciones a futuro; (ii) investigan contextos y patrones de victimización y (iii) tienen un límite temporal tanto de funcionamiento como de objeto de investigación.
- Se acepta comúnmente que el mandato de una CDV debe ser claro, bien definido, y no incluir un tipo de violaciones demasiado amplio que supere su capacidad logística, presupuesto y metodología definida.
- Las CDV normalmente están enfocadas en graves violaciones de los derechos civiles y políticos e infracciones al DIH. Sólo algunas, por expresa disposición de su mandato, se han extendido a analizar la situación de los DESC (ej. Kenia). En todo caso la gran mayoría de las CDV abordan el tema de este tipo de derechos en el contexto histórico al que se refieren. (ej: El Salvador)
- Las CDV con un mandato para investigar temas de corrupción han probado ser poco efectivas,⁵ y los mandatos muy amplios han generado expectativas falsas (ej. Kenia).
- Las CDV pueden abordar estos temas como parte del contexto de sus investigaciones o pensando en los efectos e impactos humanitarios de la guerra en las poblaciones (ej: Timor Oriental)
- El mandato de las CDV debe responder a los objetivos de la transición, y plantearse en función de dichos objetivos. Debe, como mínimo, contener:
 - Mandato temporal
 - Mandato temático
 - Mandato funcional
- El mandato de una CDV debe definirse teniendo en cuenta la relación del mecanismo con otros mecanismos de justicia transicional, particularmente la relación de la CDV con los procesos de administración de justicia, con las garantías de no repetición y con los programas de reparaciones.

5. Funciones y metodología

- Atendiendo a los objetivos buscados al crear una CDV, al igual que el mandato definido, es posible clasificar cuatro tipos de funciones:
 - Investigar y esclarecer hechos y eventos (*fact finding*)
 - Atender a las necesidades de las víctimas (*victim-redress*)
 - Identificar el paradero de las víctimas desaparecidas (*victim-tracing*)
 - Promover reformas (*preventive*)
- De esta clasificación pueden derivarse, entre otras, las siguientes funciones:
 - Identificar a las víctimas y reconocer su calidad como víctimas como un acto de dignificación (*fact-finding*) (*victim-redress*)
 - Determinar paradero de víctimas de desaparición (*victim-tracing*)
 - Formular recomendaciones en relación con cambios sociales, política pública, reformas legales e institucionales (*preventive*)
 - Preparar y difundir un informe con los hallazgos (*preventive*) (*victim-redress*)
 - Formular recomendaciones sobre reparaciones (*victim-redress*)
- Ahora bien, de acuerdo con las funciones de la CDV, su metodología incorpora, entre otras:
 - Recopilación y sistematización información de ONG's (ej. Chile)
 - Escucha de testimonios de víctimas (ej. Timor Oriental), de testigos (ej. El Salvador) y de perpetradores (ej. Sierra Leona)
 - Entrevistas a funcionarios del Estado (ej. Marruecos)
 - Audiencias públicas (ej. Suráfrica)

⁵ *Challenging the Conventional. Can Truth Commissions Strengthen Peace Processes?* Kofi Annan Foundation, ICTJ, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia. June 2014. P X

- Visitas a centros de reclusión (ej. Argentina)
- Exhumaciones e identificación de restos mortales (ej. Perú)
- Realización de estudios por temas y regiones (ej. Guatemala)

6. Estructura de la Comisión

- No existe una estructura única de las CDV. En general se estructuran en torno a las especificidades de la transición y los objetivos estratégicos del mandato. Normalmente se debe tener en cuenta el número de comisionados, el personal investigativo y el personal de apoyo. Usualmente las CDV han tenido entre 5 y 10 comisionados. En promedio las CDV han tenido dentro de su nómina a entre 250 personas y hasta 500.
- Respecto del acercamiento de la CDV a las regiones, usualmente se puede hablar de dos opciones:
- **Modelo de centralización de funciones:** (ej. El Salvador, Chile, Argentina)
 - En este modelo las funciones de la CDV están concentradas en una oficina principal, donde a su vez se encuentran ubicados los comisionados.
 - Existen grupos de investigación regionales pero sin la necesidad de establecer oficinas. Equipos móviles de trabajo.
- **Modelo de desconcentración de funciones:** (ej. Guatemala, Perú)
 - Las funciones de la Comisión están concentradas en una oficina principal, donde a su vez se encuentran ubicados los comisionados
 - Existen oficinas regionales de la CDV. Cada oficina territorial se encuentra bajo el mando de un Director de Oficina de la CDV, que puede ser un comisionado.

7. Proceso de selección de comisionados y composición

- En primer lugar es importante mencionar que el rol y figura del presidente de la CDV es clave. El presidente es el centro de legitimidad de la CDV y es quien debe tomar las decisiones más difíciles. Es también el principal interlocutor de la CDV con el Estado y con la sociedad. Ello puede marcar el éxito (ej: Argentina) o el fracaso (ej: Kenia) de una CDV.
- En algunos casos el proceso de selección de los comisionados ha dependido en su totalidad de una autoridad nominadora (ONU o Presidente de la República). En otros, la selección parte de un proceso consultivo exhaustivo, con candidaturas y una autoridad nominadora al final.
- La selección puede ser también por medio de un proceso consultivo con procedimientos complejos (ej. Kenia); o menos complejo como la designación de un comité de selección integrado por representantes de diferentes sectores de la sociedad (ej. Sudáfrica, Sierra Leona).
- El proceso de selección comúnmente busca asegurar la autoridad moral de los comisionados, teniendo en cuenta su experiencia, buscando una composición interdisciplinar; y previendo un proceso de escrutinio previo y posterior. Sin embargo, los procesos demasiado complejos y participativos de selección no necesariamente garantizan la idoneidad de los seleccionados.
- Normalmente, para la selección de los comisionados es necesario fijar previamente unos criterios de selección: positivos (ej: experiencia en derechos humanos) y negativos (ej: ausencia de conflicto de interés, cuestionamientos por corrupción y antecedentes penales).
- Las CDV pueden estar compuestas por comisionados nacionales (ej. Argentina), internacionales (ej. El Salvador), o pueden ser mixtas (ej. Sierra Leona y Guatemala).
- En algunas CDV han participado militares (ej. Chile, Uganda, Perú).
- La legitimidad de las CDV es esencial pero no necesariamente se deriva de la representatividad de sus miembros. Por ejemplo en Guatemala la legitimidad y aceptación del trabajo de la CDV se dio

como resultado de la idoneidad de sus miembros, que no necesariamente eran representantes de varios sectores.

- Incluir comisionados internacionales no necesariamente sirve para subsanar los errores en el proceso de selección y atender los déficits de legitimidad.

8. Relación con lo judicial

- Una de las preguntas más complejas de cara al diseño institucional de una CDV es su relación con los procedimientos judiciales que estén en curso o que se inicien. En la medida en que se incorporan estrategias de condicionalidad al tratamiento penal especial, y la contribución al esclarecimiento se convierte en una de las condiciones, el nivel de complejidad en la relación entre unos y otros mecanismos incrementa.
- La relación de una CDV con las instancias judiciales puede estudiarse desde dos ángulos, dada la información que se comparte y el secuenciamiento temporal entre una y otra medida.
- *Información:*
 - La mayoría de CDV han compartido información durante sus operaciones con la justicia. (ej. Chile, Uganda).
 - La información recabada por las CDV en algunos casos ha constituido prueba para procesos judiciales, o se tiene como *noticia criminis* (ej. Argentina, Perú).
 - En muchos casos la decisión de nombrar los nombres de los victimarios de manera pública en el informe final (ej. Suráfrica) o en una lista secreta (ej. Marruecos) ha estado dirigida a recomendar que con base en esa información se inicien procesos penales o disciplinarios en contra de los responsables.
 - Sin embargo, existen algunas comisiones que han establecido prohibiciones explícitas de compartir información (ej. Sierra Leona, CMH en funciones de L.1424)
 - Otras, en cambio, han hecho uso de la información recibido para que de ellos se desprendan consecuencias judiciales como el tratamiento penal especial, bien a través de la concesión directa de amnistías (ej. Suráfrica), o tomando decisiones en conjunto con un mecanismo de administración de justicia (ej. Timor Oriental)
- *Temporalidad:*
 - Las CDV pueden anteceder procesos judiciales (ej. Chile, Argentina)
 - Las CVD pueden ser posteriores a los procesos judiciales
 - Las CDV pueden pretender reemplazar los procesos judiciales
 - Las CDV pueden desplegar sus funciones de manera concomitante con los procesos judiciales (ej. Suráfrica, Timor Oriental y Sierra Leona)

9. Facultades de investigación:

- Todas las CDV tienen los siguientes poderes:
 - Solicitar información a otras entidades o individuos
 - Solicitar cooperación con entrevistas
- La mayoría de las CDV tienen una o más de los siguientes:
 - Poder de coacción para convocar a personas a rendir testimonio (poder de sub poena) (ej. Uganda).
 - Inspecciones y capacidad de búsqueda. (ej. Uganda)
 - Poder para realizar allanamientos (ej. Sudáfrica)
 - Procedimientos y capacidades forenses. (ej. Guatemala)
 - Protección de testigos. (ej. Sudáfrica)

10. Resultados y productos

- Una vez culminado su mandato, las CDV normalmente producen un *informe final* con sus hallazgos y recomendaciones. La independencia e imparcialidad de la CDV juegan un papel crucial para el posterior cumplimiento e implementación de dichas recomendaciones. Un informe final normalmente tiene un resumen, y puede también tener diferentes formatos audiovisuales (ej: Sierra Leona)
- Más allá de los informes es claro que las audiencias públicas debidamente diseñadas y bien comunicadas a la opinión pública son el resultado más poderoso que puede dejar una CDV. Dichos espacios permiten una masiva difusión y permiten poner en escena los relatos, testimonios y visiones de las víctimas y, a veces, los victimarios. Permiten también generar una discusión pública sobre los problemas derivados del conflicto y la realidad de los países.
- Espacios de discusión pública y reconciliación por fuera del espacio de la CDV (ej: Marruecos, Timor Oriental)

11. Medidas posteriores a la finalización del mandato

- El mandato de la CDV no debe agotarse inmediatamente con la publicación del informe (ej. Guatemala), pues se debe dejar un espacio de tiempo para la difusión y –según el caso– para la puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento a la implementación de las recomendaciones (ej. Sierra Leona).
- Es importante que el informe final tenga carácter público, de manera explícita. En algunos casos el mandato de la CDV no ha incluido la obligación de publicar el informe, lo cual ha sido problemático en tanto ha dado lugar a que algunos grupos controlen su discusión y difusión⁶ (ej: Kenia, Uganda).
- Las CDV han hecho recomendaciones de diversa índole:
 - Diseño e implementación de medidas de carácter legislativo, especialmente en el campo del procedimiento penal o administrativo para la satisfacción de los derechos de las víctimas (ej. Argentina, Chile)
 - Prohibición de aceptar la “obediencia debida” como excusa para la violación a los DDHH (El Salvador)
 - Que la Fiscalía esté separada del ejecutivo (Uganda)
 - Firma y ratificación de instrumentos internacionales y adhesión a organizaciones internacionales (ej. Argentina, Chile)
 - Reformas institucionales, incluidas las Fuerzas Armadas y el sistema judicial (ej. Sierra Leona)
 - Reformas estructurales como el equilibrio en la distribución de los cargos públicos (ej. Sur África), lucha contra la corrupción, medidas para asegurar la independencia judicial, descentralización (ej: Sierra Leona)
 - Uso excepcional de tribunales militares (ej. Chile)
 - Prohibición de la concesión de amnistías (ej. Perú)
 - Nombramiento de una nueva Corte Suprema de Justicia (Ej: El Salvador)
 - Difusión del informe para ser utilizado en procesos de formación en DDHH (ej: Suráfrica)
 - Promover una nueva doctrina militar (ej: Guatemala)
 - Establecimiento de un organismo permanente para el desarrollo de investigaciones y para preservar los archivos. (ej: Alemania)
 - Implementar un programa de reparaciones (Ej: Timor Oriental)

⁶ *Challenging the Conventional. Can Truth Commissions Strengthen Peace Processes?* Kofi Annan Foundation, ICTJ, Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia. June 2014. P 21

- Conmemoraciones, centros de documentación, mapeo de los edificios de gobierno usados por instituciones del régimen para educar al público sobre los abusos del pasado. (ej: Alemania)
- Realización de actos de reconocimiento de responsabilidad y disculpas públicas. (ej: Kenia)

12. Presupuesto

- Las CDV oficiales están financiadas principalmente con los recursos del Estado. Algunas han estado financiadas en su totalidad con los recursos del Estado (Argentina)
- Existen casos donde los recursos han provenido de la cooperación extranjera (tanto gobiernos extranjeros como organismos internacionales) o donaciones privadas. (El Salvador con recursos internacionales y Nigeria con donaciones privadas)
- La suficiencia de recursos es fundamental para el éxito de las CDV. Casos como el de Kenia y el de Uganda, donde desde el principio las CDV sufrieron de fondos insuficientes, demuestran que los buenos resultados de la misma requieren suficiente financiación.
- Los principales costos de una CDV residen en: (i) salarios de los comisionados y del personal; (ii) operaciones de investigaciones, comunicación y divulgación; (iii) oficinas, equipos, vehículos y demás objetos necesarios para el desarrollo del mandato; y (iv) gastos administrativos.
- Funciones como la búsqueda de desaparecidos y la exhumación de restos mortales incrementan significativamente los costos de operación de una CDV.
- Un costo aproximado basado en costos de CDV modernas oscila, en promedio, entre 8 a 12 millones de dólares al año.
- Las CDV son siempre menos costosas que los mecanismos de administración de justicia. Tribunales especiales como el de Yugoslavia y el de Ruanda llegaron a costar 100 millones de dólares al año.