

# LAS COMISIONES DE LA VERDAD

*Rodolfo Mattarollo*

## I. Definición y objetivos fundamentales: investigación de la verdad y preservación de pruebas

Las Comisiones de la Verdad de las que se tratará aquí son organismos públicos de carácter no jurisdiccional. Su función principal es la investigación –generalmente referida a un período pasado y a lo ocurrido en un solo país– de graves abusos cometidos contra la dignidad humana. Esos abusos pueden constituir violaciones graves de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho penal internacional. Junto con la investigación, las Comisiones de la Verdad tienen como objetivo primordial la preservación de la prueba de tales hechos.

### Las Comisiones son organismos públicos

Cuando se dice que las Comisiones son *órganos públicos*, se excluye a las organizaciones no gubernamentales (ONG). Sin embargo, las investigaciones de éstas últimas pueden constituir un valioso antecedente para las Comisiones de la Verdad y facilitar considerablemente su trabajo<sup>1</sup>. Por otra parte, destacadas personalidades de la sociedad civil, incluidos miembros de las ONG de derechos humanos, pueden ser designados miembros titulares de la Comisión o integrar su personal.

---

1 Chile y Argentina son un buen ejemplo de ello. En este último país, sin la labor de las organizaciones de derechos humanos realizada en condiciones límite bajo la dictadura militar instaurada en 1976, el informe de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP) no hubiera sido posible. Una mención particular debe hacerse aquí a la labor del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y a su Presidente y fundador Emilio Fermín Mignone, quien había logrado identificar 340 centros clandestinos de detención con anterioridad al restablecimiento del gobierno constitucional.

La gran variedad de situaciones en las cuales ha existido una Comisión de la Verdad invita a matizar las definiciones tajantes. Así es como la Comisión Internacional de Investigación de las Violaciones de Derechos Humanos en Rwanda (International Commission of Investigation on Human Rights Violations in Rwanda), que tuvo un cierto grado de reconocimiento oficial, no fue nombrada por los poderes públicos y estuvo integrada exclusivamente por miembros de ONG internacionales.

### **Las Comisiones son organismos no jurisdiccionales**

Las Comisiones son órganos no jurisdiccionales, vale decir, no ejercen funciones propias del Poder Judicial. Tampoco desempeñan las funciones que corresponden al ministerio público. En efecto, no corresponde a una Comisión de la Verdad el establecimiento de la responsabilidad jurídica individual de los autores, cómplices y encubridores de los hechos investigados, ni la acusación de los procesados ante los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, las Comisiones de la Verdad deben respetar ciertas normas básicas del debido proceso legal en sus investigaciones.

Sin que esto altere el carácter no jurisdiccional de las Comisiones de la Verdad, en los casos de El Salvador y Sudáfrica los resultados de la investigación de esos organismos podía originar consecuencias jurídicas inmediatas para los individuos, en lo que se refiere a la amnistía de las conductas investigadas.

Por cierto las Comisiones deberían remitir a la justicia el resultado de sus investigaciones, con el carácter de denuncia, incluso en los países en los que se ha adoptado una amnistía que puede intentar cerrar el camino a los procesos penales en el derecho interno<sup>2</sup>.

---

2 La amnistía no puede cubrir las violaciones de los derechos humanos constitutivas de crímenes de derecho internacional –como los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. Por lo tanto, las Comisiones de la Verdad deberían remitir siempre las denuncias a la justicia, a la que corresponde determinar si los hechos caen o no dentro de los límites de la amnistía.

Si bien la denominación o el mandato de algunas Comisiones hizo también referencia a infracciones penales del derecho interno o del derecho internacional, esto no altera su carácter no jurisdiccional.

Una particularidad se presenta en Etiopía, donde se ha confiado al mismo organismo –The Chief Special Prosecutor’s Office– la tarea de elaborar el “registro histórico” (“historical record”) y de formular las acusaciones por genocidio, crímenes de guerra y otras graves infracciones penales, contra miembros de la dictadura militar de Mengistu Haile Mariam. Sin embargo, el fiscal especial Ato Girma Wakjira ha manifestado su comprensión de la distinta naturaleza jurídica de ambas tareas.

### **Generalmente las Comisiones investigan el pasado**

En general, el período de referencia de las Comisiones de la Verdad se sitúa en el pasado. Sin embargo, las Comisiones de Filipinas y Rwanda investigaron violaciones cometidas hasta la creación de la Comisión y durante su funcionamiento.

Por otra parte es importante conceder más atención a la relación entre una *misión de derechos humanos* establecida por organizaciones intergubernamentales –que “monitorea” el presente– y una *Comisión de la Verdad* –que investiga el pasado. En efecto, en El Salvador coexistieron en un momento dado la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL), que contaba con una dirección de derechos humanos y la Comisión de la Verdad para El Salvador. Algo similar ocurrió en Guatemala. A su vez la Misión Civil Internacional OEA/ONU en Haití (MICIVIH), coincidió con la Comisión Nacional de Verdad y Justicia (CNVJ) de ese país.

Ahora bien, mientras que en El Salvador no hubo ninguna relación orgánica entre la Dirección de Derechos Humanos de la ONUSAL y la Comisión de la Verdad (por decisión de esta última), en Haití hubo una estrecha colaboración entre la MICIVIH y la CNVJ. Por cierto la situación era distinta. Ante todo la Comisión de la Verdad para El Salvador pareció muy celosa de preservar su imparcialidad, ante la marcada hostilidad de las fuerzas armadas de ese país. Al mismo tiempo

contaba con considerables medios humanos y materiales. En Haití, la CNVJ se instaló luego de restaurado el orden constitucional con la vuelta del Presidente Jean Bertrand Aristide el 15 de octubre de 1994, quien había solicitado con anterioridad la presencia de la MICIVIH en el territorio. No obstante la ayuda internacional que recibió, por sus propias debilidades orgánicas la CNVJ tuvo gran necesidad de recibir el apoyo de la MICIVIH, tanto antes de su instalación, como durante su funcionamiento. Aún después de presentado el informe de la CNVJ, La Misión Civil continuó dirigiéndose a las autoridades haitianas para recomendarles el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión. Asimismo, ante las grandes demoras en la distribución del informe de la CNVJ, la MICIVIH propuso su colaboración al Ministerio de Justicia para la distribución del informe a escala nacional.

### **Generalmente las Comisiones investigan hechos cometidos en un solo país**

Generalmente las Comisiones investigan hechos ocurridos en un solo país, pero esto está sujeto a excepciones, como lo muestran varias experiencias. La necesidad de investigar violaciones cometidas fuera de las fronteras nacionales, puede derivar del hecho de que los distintos actores cometieron esas violaciones no sólo en el territorio nacional, sino también en el exterior (casos de Chile y Sudáfrica, entre otros). Pero también hay situaciones en las que las violaciones se cometieron en el marco de un Estado que había estallado –como la ex Yugoslavia– o en un marco regional –como los Grandes Lagos en el centro de África o el Cono sur de América Latina. Esta última situación fue analizada no sólo por varias Comisiones de la Verdad sino también por el Poder Judicial en diversos países sudamericanos, por ejemplo en lo referido al secuestro de hijos de las personas desaparecidas. La coordinación represiva en el Cono Sur de América Latina también se examina actualmente en los procedimientos que se tramitan ante la Audiencia Nacional de Madrid, España, en los que se ha pedido la extradición del ex dictador chileno Augusto Pinochet Ugarte<sup>3</sup>.

---

3 Se debe reconocer que entre los antecedentes de la *Operación Condor*, que permitieron al juez Baltasar Garzon librar una orden de captura internacional contra Pinochet, se encuentran los “Archivos del Terror” de Paraguay, que documentaron la coordinación represiva

Tal vez la Comisión que en su momento llegó más lejos en lo que se refiere al estudio de la colaboración externa con el régimen represivo fue la del Chad. En efecto esta Comisión, sin emprender un análisis sistemático de la cuestión, incluyó información sobre la ayuda financiera externa que recibió el régimen investigado y sobre la formación recibida por los servicios de inteligencia responsables de los peores abusos.

En el caso de El Salvador, la única referencia a la intervención externa parece ser la mención de que el gobierno de Estados Unidos toleró y aparentemente no se dio por enterado oficialmente de la existencia de un grupo de exiliados salvadoreños en Miami, Florida, que financió directamente y ayudó indirectamente a ciertos escuadrones de la muerte en El Salvador.

Por su parte, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación en Chile (en adelante Comisión Rettig), debía investigar graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el país, o en el extranjero si estas últimas tenían relación con el Estado de Chile o con la vida política nacional.

Un ejemplo de investigación de las violaciones de derechos humanos en una subregión, es el proporcionado por la sección dedicada por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de Argentina (CONADEP, en adelante Comisión Sábato) a la coordinación represiva en Latinoamérica.

La dimensión internacional de las violaciones tiene especial importancia en Sudáfrica. En efecto, según la Comisión de Verdad y Reconciliación (Truth and Reconciliation Commission), un gran número de víctimas de graves violaciones de los derechos humanos residía fuera de Sudáfrica cuando se cometieron las violaciones. El capítulo respectivo del informe de la Comisión, muestra el involucramiento de las fuerzas sudafricanas de seguridad, o de sus agentes y colaboradores en nueve estados de la región: Botswana, Lesotho, Swazilandia, Angola, Mozambique, Zimbabwe, Zambia, Tanzania y las Sey-

---

entre las dictaduras militares del Cono Sur y mostraron la importancia decisiva de la conservación de los archivos para el descubrimiento de la verdad.

chelles. Asimismo, el informe de la Comisión sudafricana considera probada la intervención de estos elementos represivos en varios países de Europa Occidental.

## **Las Comisiones realizan una investigación oficial de los hechos**

Establecer la verdad de manera oficial no es lo mismo que hacerlo en un informe académico o de una o varias organizaciones no gubernamentales, por valiosos que estos puedan ser. El reconocimiento oficial de la verdad implica la responsabilidad política y moral del Estado, con consecuencias concretas en el orden jurídico, como la reparación de los perjuicios causados a las víctimas. Sobre esto hay poca discusión, aunque las políticas de reparación muchas veces se hacen desear, por falta de voluntad política o escasez de recursos o una conjunción de ambas cosas.

La otra consecuencia de esta constatación oficial de la existencia de violaciones de los derechos humanos, es la obligación de investigar y juzgar a los autores, cómplices y encubridores, ante los tribunales de justicia. Si bien a este respecto hoy existe un creciente consenso en la comunidad de los derechos humanos sobre la existencia de una obligación jurídica de investigar, juzgar y castigar a los autores de las violaciones flagrantes de los derechos humanos fundamentales, las soluciones políticas varían enormemente de una situación a otra.

## **Las Comisiones deben preservar las pruebas de los hechos**

Cuando se afirma que las Comisiones tienen por finalidad preservar la prueba de los hechos, se hace referencia a la preservación de los indicios y pruebas documentales y materiales, al igual que de los testimonios de víctimas y testigos. Esto incluye, en especial, la preservación de los archivos estatales y paraestatales para evitar su sustracción, destrucción, disimulación o falsificación.

Se trata de una cuestión que no siempre ha merecido la atención debida. Sin embargo, tanto el experto de la Subcomisión de Lucha contra las Discriminaciones y de Protección a las

Minorías de las Naciones Unidas, señor Louis Joinet, como varias Comisiones de la Verdad, señalaron la importancia fundamental de esta cuestión. Lo hizo con particular énfasis la Comisión para la Verdad de El Salvador. Esta Comisión propuso la creación de una Fundación de la Verdad, que tendría la misión fundamental de conservar los archivos, vale decir, la memoria histórica del trágico período de la historia salvadoreña que le tocó investigar.

El tardío descubrimiento en el Paraguay –a la caída de la larga dictadura de Alfredo Stroessner– de archivos que documentan la coordinación entre diferentes dictaduras del Cono Sur de América Latina, volvió a mostrar la importancia de esta cuestión.

En la Argentina, la dictadura militar, en su última etapa, promulgó un decreto que ordenaba la destrucción de los archivos. Las responsabilidades legales por esta destrucción, al igual que los diferentes remedios posibles, continúan debatiéndose aún hoy ante los tribunales de justicia de ese país.

En Sudáfrica, a comienzos de la década de los años 90, comenzó la destrucción en gran escala de los archivos oficiales. Esta situación se prolongó hasta una fecha tan tardía como 1996, dos años y medio después de las primeras elecciones democráticas<sup>4</sup>.

## II. Verdad individual y verdad global

Las Comisiones de la Verdad se ven abocadas a establecer –a la vez– la *verdad individual* (o sea el conocimiento de lo ocurrido en casos determinados) y la *verdad global*, vale decir, el análisis de las estructuras y metodologías de la represión ilegal y del contexto político, económico, social y cultural en el que se cometieron las violaciones.

---

4 El capítulo respectivo de la Comisión de Verdad y Reconciliación incluye la constatación siguiente: “The mass destruction of records...has had a severe impact on South Africa’s social memory. Swaths of official documentary memory, particularly around the inner workings of the apartheid state’s security apparatus, have been obliterated ... Ultimately, of course, all South Africans have suffered the consequences -all are victims of the apartheid state’s attempted imposition of a selective amnesia”.

En lo que se refiere a la verdad individual, el objetivo máximo de una Comisión de la Verdad debería ser esclarecer la mayor parte de los casos concretos que haya llegado a conocer. Esto debería hacerse a través de una investigación que le permita estudiar el más amplio universo posible de casos concretos y al mismo tiempo lograr un conocimiento lo más completo posible de esos casos. Pocas Comisiones han logrado hacerlo. La posibilidad de estudiar la totalidad de los casos individuales está relacionada, entre otras cosas, con la magnitud del universo de casos a estudiar.

La Comisión Rettig en Chile se propuso esa tarea, ante un universo de casos que era factible investigar dentro del término asignado a su mandato, que duró en su totalidad nueve meses.

La Comisión tomó decisiones en 2130 casos de víctimas de violación de los derechos humanos atribuidas al Estado y 168 casos de víctimas de la violencia política atribuida a los particulares. Hubo 634 casos en los que la Comisión no pudo formarse convicción. El total de casos tratados objeto de una decisión fue de 2932. Su tarea fue continuada por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. Sin embargo, a pesar del estudio pormenorizado de la totalidad de los casos que llegaron a su conocimiento, la Comisión Rettig no logró establecer la suerte de las personas desaparecidas, lo que constituía uno de sus principales objetivos. Este fracaso se debió, fundamentalmente, a la falta de colaboración de las fuerzas armadas y de seguridad.

En El Salvador, la Comisión de la Verdad registró más de 22,000 denuncias de graves hechos de violencia ocurridos en ese país durante el período comprendido entre enero de 1980 y julio de 1991. Los testimonios atribuyeron casi el 85% de los casos a los agentes del Estado, a grupos paramilitares aliados de éstos y a los escuadrones de la muerte. Las denuncias registradas responsabilizaron aproximadamente en el 5% de los casos al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

En gran parte debido a la magnitud de los fenómenos considerados, esa Comisión estudió fundamentalmente los



patrones de violencia –tanto de la ejercida por el Estado como por el FMLN: la llamada *verdad global*– y un conjunto reducido de casos ilustrativos –lo que se denomina *verdad individual*. De esta manera se estudiaron veintidós casos atribuidos al Estado y diez casos atribuidos a la guerrilla. En el acuerdo de paz, las partes dejaron en definitiva librada la Comisión de la Verdad la selección de los casos en los que debería establecerse la verdad individual.

También en Haití correspondió a la Comisión Nacional de Verdad y Justicia seleccionar los casos en los que se procedió a una investigación profundizada. Sin embargo, en este último país la tarea realizada por la Comisión en ese aspecto fue notoriamente insuficiente.

Por el contrario, como bien se ha señalado en los estudios sobre el tema, el informe del Comisionado de Honduras hubiera carecido de toda credibilidad si no hubiera intentado estudiar cada uno de los 179 casos de desapariciones conocidos en ese país y esto en razón del carácter restringido del universo de casos a estudiar.

La metodología adoptada por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de Argentina fue estudiar el contexto de la represión y sus distintos aspectos metodológicos –*verdad global*– e ilustrar estos análisis con testimonios, indicios y pruebas relativos a los casos concretos –*verdad individual*.

En el centro de la investigación de una Comisión de la Verdad se encuentra la cuestión de las víctimas. Es fundamental que el estudio de las víctimas no se reduzca a un enfoque cuantitativo, no obstante la importancia de las estadísticas incluso para el estudio de cuestiones cualitativas, tales como el establecimiento de tendencias y los patrones de la represión.

Al estudiar la situación de las víctimas desde el punto de vista cualitativo, ocupa un lugar central la recuperación de la identidad de cada víctima, que es parte del derecho a la verdad y del derecho a la reparación. Por ese motivo, la elaboración de una lista nominativa de víctimas, con todos los datos posibles, es siempre un objetivo deseable. Pero también lo son los estu-

dios de los casos relativos a los distintos individuos y grupos que han sido los objetivos de la represión. Esto exige el enfoque narrativo que permite comprender el contexto socio-político e histórico, la secuencia de los hechos, las historias de vida y la identidad individual y colectiva de las personas y grupos que han sido el blanco de los abusos (Ver más adelante *Quiénes son las víctimas*).

También en este aspecto la Comisión argentina realizó una tarea pionera, al estudiar en el Capítulo II de su informe diversas categorías de víctimas, ilustradas por casos concretos: niños desaparecidos y mujeres embarazadas, adolescentes, familias, inválidos y lisiados, religiosos, soldados conscriptos, periodistas, gremialistas.

En efecto, habría que tener en cuenta que la búsqueda de la verdad no se agota al término del mandato de una Comisión de la Verdad. Las informaciones generales no son una respuesta suficiente para los familiares y los allegados de las víctimas, tal como ha sido ilustrado dramáticamente por las desapariciones forzadas de personas, que en su mayoría continúan sin ser esclarecidas en distintas regiones del mundo. Esto permite plantear desde ahora la necesidad de establecer algún tipo de seguimiento de los informes de una Comisión de la Verdad, al término de su mandato.

### **III. Los otros objetivos fundamentales de una Comisión de la Verdad: abrir el camino a la justicia y a la reparación**

A más del establecimiento de la verdad y la preservación de las pruebas, se pueden enunciar como objetivos primordiales de una Comisión de la Verdad la preparación de las otras dos grandes dimensiones de la lucha contra la impunidad: la realización de la justicia y la obtención de la reparación.

#### **La realización de la justicia**

La experiencia de numerosos países muestra que existe una relación profunda, aunque también compleja, entre el derecho a la verdad, el derecho a la justicia, el derecho a la reparación y la reconciliación nacional. Es difícil que haya una reconcilia-

ción real y duradera sin que se otorgue una respuesta adecuada a las demandas de justicia y reparación, basadas en el conocimiento pleno de la verdad y en su reconocimiento por parte del Estado y de la sociedad.

La impunidad constituye un incumplimiento de las obligaciones de los estados de investigar las violaciones, de tomar las medidas adecuadas respecto a sus autores, especialmente en el dominio de la justicia penal, para que respetando el debido proceso legal, sean investigados, juzgados y si corresponde, condenados a penas apropiadas. La impunidad es también falta de reparación adecuada.

Un tema central es el de saber si las Comisiones de la Verdad constituyen una experiencia preparatoria de procesos judiciales o si por el contrario se presentan como un sustituto de la justicia. Esto depende de las características de los diferentes procesos de transición democrática.

En algunos países las Comisiones de la Verdad fueron precedidas por el dictado de leyes o decretos-leyes de amnistía. En una transición pactada como la de Chile, el decreto-ley de amnistía promulgado por Augusto Pinochet en abril de 1978 se consideró parte del derecho vigente. La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación partía entonces del supuesto de que los crímenes cometidos en el período de referencia estaban amnistiados y, por tanto, no habría juicios penales<sup>5</sup>.

En la Argentina, la auto-amnistía militar no sólo fue derogada por el Congreso sino declarada nula, lo que equivale a decir que, desde el punto de vista jurídico, es como si nunca hubiera existido. Por lo tanto los militares y otros individuos implicados no podían invocar derechos adquiridos bajo una “ley penal más benigna”. Esta anulación de la auto-amnistía militar precedió tanto el funcionamiento de la Comisión Sábato como a la realización de diversos procesos penales, entre ellos la causa número 13/84, contra los ex comandantes militares.

---

5 Aunque los desarrollos recientes, especialmente después de la detención de Pinochet en Londres, parecen relativizar que la autoamnistía de 1978 sea un obstáculo a las acciones penales.

Es sabido que con posterioridad hubo un retroceso –mediante la promulgación de las leyes de *punto final* y de *obediencia debida* primero y los indultos presidenciales después. Sin embargo, la presión de la sociedad y fundamentalmente de la comunidad de los derechos humanos, logró reabrir recientemente diversas causas judiciales, en especial por la desaparición de niños. Como consecuencia de estas causas se decretó nuevamente la prisión preventiva del ex dictador Jorge Rafael Videla.

También en el caso de Haití hubo una amnistía previa a la formación de la Comisión Nacional de Verdad y Justicia. Sin embargo, conforme con el artículo 147 de la Constitución, en Haití sólo es posible acordar la amnistía en materia política, por lo que se consideró que las violaciones de derechos humanos constitutivas de delitos comunes tales como torturas, ejecuciones sumarias, desapariciones, violaciones con motivación política o detenciones ilegales y arbitrarias, no estaban cubiertas por la amnistía.

De hecho, en Haití, la Comisión Nacional de Verdad y Justicia fue contemporánea de la instrucción judicial o de procesos penales intentados con suerte desigual luego del restablecimiento del orden constitucional, el 15 de octubre de 1994<sup>6</sup>.

En procesos tan distintos como los de Argentina, la ex Yugoslavia y Rwanda, las diferentes Comisiones que funcionaron precedieron la realización de procesos penales ante tribunales internos o internacionales. En otras situaciones, las Comisiones de la Verdad fueron seguidas de amnistías.

Una semana después de la publicación del Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador –en Nueva York, en la sede de las Naciones Unidas– en marzo de 1993, se decretó una amplia amnistía en favor de todos los autores identificados en el informe como responsables de serios actos de violencia.

---

6 Tal fue el caso, entre otros, de los procesos penales por los asesinatos de Antoine Izmerly, un conocido empresario y partidario de Jean-Bertrand Aristide y de Guy Malary, Ministro de Justicia del gobierno constitucional, de su chofer Theus Antoine y del agente de seguridad Joseph Argand.

En Sudáfrica, en un contexto en el que parecía poco realista el enjuiciamiento masivo de los responsables del crimen de apartheid y los demás delitos conexos, la Comisión de Verdad y Reconciliación pudo garantizar la amnistía como aliciente para testimoniar ante la Comisión. Por esto mismo no se trata de una amnistía general. La amnistía se aplica sobre bases individuales. Quienes la solicitan deben confesar ampliamente las violaciones de los derechos humanos, en procedimientos públicos. Se concede amnistía sólo por actos políticamente motivados y no por actos dictados por intereses personales y a condición de que la confesión sea veraz, completa y sobre delitos concretos. El Comité de Amnistía, que a la fecha de la presentación del informe en noviembre de 1998 aún no había terminado su tarea, había recibido ya más de 7,000 solicitudes de amnistía.

En lo que se refiere a la reivindicación esencial de la justicia, sería falso presentar a las Comisiones de la Verdad –por razones de oportunidad política o de pacificación nacional– como una alternativa deseable a la acción de la justicia. Como se ha discutido en varias transiciones democráticas, el perdón es un acto privado que el Estado no puede otorgar en nombre de las víctimas. El perdón requiere conocer al victimario y que éste lo solicite. Ahora bien, en varios países, los sectores vinculados con la represión ilegal no han demostrado ningún propósito de enmienda. En algunos casos han reivindicado abiertamente sus acciones.

En todos los casos en que esto sea posible, deberían satisfacerse los imperativos de la justicia, ya que es a través de un procedimiento contradictorio, con plena aplicación de las garantías judiciales y del derecho de defensa, como puede establecerse mejor la verdad de los hechos y las consiguientes responsabilidades legales de todas las personas y organismos concernidos.

Es cierto que muchas veces las Comisiones de la Verdad han sido creadas por la debilidad de la administración de justicia, que está lejos de reunir las garantías de independencia, imparcialidad, objetividad y competencia de un poder judicial digno de ese nombre. Sin embargo, en más de un caso las

Comisiones han sido parte de un vasto esfuerzo nacional e internacional de lucha contra la impunidad a través de la justicia.

Pero si las Comisiones de la Verdad no son una alternativa para la realización plena de la justicia, tampoco constituyen un obstáculo para su realización y más bien pueden allanarle el camino. Esto ocurrió en la Argentina y debería volver a ocurrir en Sudáfrica, en aquellos casos en que no se otorgue la amnistía.

### La obtención de la reparación

La impunidad es también la negativa de garantizar a las víctimas la reparación moral y material de los perjuicios sufridos y de tomar todas las medidas destinadas a evitar la renovación de las violaciones. La reparación comprende un conjunto muy amplio de medidas, entre las cuales se cuentan:

- la restitución o restablecimiento de la víctima en la situación anterior, cuando esto es posible;
- la indemnización de perjuicios morales y materiales;
- la readaptación en el plano médico, psicológico, jurídico y social y
- la satisfacción moral y las garantías de no renovación de las violaciones de los derechos humanos.

Estas medidas son parte de una política de las autoridades del Estado y dependen en gran parte de iniciativas adoptadas por los poderes políticos –ejecutivo y legislativo– y, en ese sentido, son algo mucho más amplio que las condenas a indemnizar daños y perjuicios pronunciadas por los tribunales de justicia.

En especial las garantías de *no renovación* han planteado, en la mayoría de los países que se han hecho cargo de esta obligación, una profunda transformación del aparato del Estado en sentido republicano y democrático, que incluye una reforma de la justicia y del derecho y una refundación institucional y doctrinaria de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales. En un caso –el de Haití, una vez restaurado el

orden constitucional en octubre de 1994– las fuerzas armadas fueron disueltas.

Asimismo, en ciertas regiones del mundo aparecen nuevas instituciones independientes –como el *ombudsman* y las comisiones oficiales de derechos humanos– encargadas de velar por el respeto de los derechos humanos, en especial, por parte de la administración pública y la policía. Estas instituciones nacionales de derechos humanos tienen, en general, la facultad de proponer medidas legislativas y de otro tipo para aumentar el respeto y la garantía de los derechos humanos.

Precisamente una cuestión a explorar es la relativa al papel que podría esperarse de las llamadas organizaciones nacionales de derechos humanos –el *ombudsman* y las comisiones nacionales de derechos humanos– en el seguimiento de las recomendaciones efectuadas por una Comisión de la Verdad (ver más adelante).

Las Comisiones de la Verdad, a través de sus recomendaciones, han jugado un papel esencial en los países en los que se adoptó una política administrativa de reparaciones –como Argentina y Chile–. Las recomendaciones de las Comisiones de la Verdad son también una referencia para los que luchan por la adopción de tales políticas –como es el caso de las ONG haitianas en la actualidad– en países que no han adoptado medidas de fondo sobre esta materia crucial. En los próximos tiempos habrá que seguir atentamente la experiencia de Sudáfrica a este respecto, a partir de la presentación del informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, en noviembre de 1998.

#### **IV. Algunos condicionantes de la labor de conjunto de una Comisión de la Verdad**

La composición de la Comisión debe asegurar, a la vez, la independencia y la competencia, que son condiciones de su autoridad moral. Sin embargo, la credibilidad de su informe depende igualmente de la claridad de su mandato, de las reglas de procedimiento y evidencia aplicadas y del rigor de las investigaciones, tanto de la verdad general como de la verdad

individual en los casos concretos analizados. Asimismo, la importancia histórica que puede adquirir un informe de la Comisión de la Verdad en un proceso de transición democrática, está vinculada con la calidad y con la profundidad de sus conclusiones y recomendaciones, incluidas las relativas al seguimiento de su informe.

Sin embargo, deberían hacerse algunas referencias previas a ciertas realidades que condicionan tanto la organización y el funcionamiento de una Comisión de la Verdad, como el porvenir de sus trabajos, vale decir su *continuidad*. Estas referencias tienen que ver con las características de las víctimas, la lógica de la represión y el papel de la sociedad civil.

### Quiénes son las víctimas

En ciertas situaciones, las víctimas han sido poblaciones predominantemente campesinas y analfabetas, todavía apegadas a las pautas de una sociedad tradicional, en países en los que es limitado el desarrollo de la prensa escrita y es difícil registrar la identidad y el estado civil de las personas. Esto ha ocurrido en distintos continentes y tanto en situaciones de conflicto armado como en ausencia de conflicto armado. Tal ha sido el caso de las víctimas de masacres perpetradas tanto en Rwanda como en Haití, El Salvador o Guatemala.

Ahora bien, documentar esos casos, especialmente en la manera propia del establecimiento de la verdad individual sobre las víctimas, es algo que presenta dificultades particulares, ya sea por la magnitud de los fenómenos, ya sea por sus características. Por eso en determinadas situaciones muchas veces habrá que establecer la verdad *global* –contexto, estructura y mecanismos de la represión– y realizar investigaciones individuales profundizadas en un cierto número de casos en los que eso sea factible, de acuerdo con los recursos y con el tiempo disponible.

Asimismo habrá que tener en cuenta, para la selección de los casos, el carácter simbólico de los mismos –cuidando de no confundir el carácter simbólico con la notoriedad de las víctimas, ya que el caso de víctimas anónimas puede ser tan signifi-



cativo por sus características como el de víctimas notorias. En la selección de los casos habrá que tener en cuenta también la riqueza de la evidencia recogida.

## La “lógica” de la represión

Una Comisión de la Verdad se encuentra ante el desafío de descubrir la “lógica” de la represión, vale decir, el conjunto de elementos clave de un sistema represivo ilegal, lo que a su vez va a condicionar su propia metodología de investigación. En el caso de la Argentina, por ejemplo, el elemento clave fue el centro clandestino de detención.

En efecto, el centro clandestino de detención permitió la desaparición forzada prolongada, con sus secuelas de torturas, abusos sistemáticos para extraer información de inteligencia por parte de las fuerzas armadas y ejecuciones sumarias generalizadas. La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas llegó a identificar 340 centros clandestinos de detención en todo el país. El estudio de la ubicación, dependencia orgánica, estructura y funcionamiento de estos centros, tuvo una importancia decisiva para trazar el mapa de la represión y reconstruir el calvario seguido por las víctimas.

Tomando el centro clandestino de detención como el eslabón que permitía asir la cadena, se procedió al estudio sistemático de la información y de los testimonios de las personas que habían sido vistas en esos centros clandestinos, en gran parte gracias al valioso testimonio de los sobrevivientes de esa experiencia límite. Esto permitió el cruzamiento de los testimonios y la recomposición del plan de la represión clandestina, guiada por la “lógica” de la doctrina de seguridad nacional, que tendía a la destrucción de un sector de la sociedad al que consideraba ideológicamente enemigo.

La “lógica” de la represión es completamente distinta en varios países del África subsahariana, en donde las violaciones de los derechos humanos parecen responder a patrones de persecución étnica y no necesariamente política o ideológica.

Tal es el caso de la tragedia de Rwanda, que corresponde enteramente a la definición del crimen de genocidio de la

Convención de las Naciones Unidas aprobada el 9 de diciembre de 1948, que incluye a los grupos étnicos entre los grupos protegidos.

Sin embargo, también en África, la experiencia de Etiopía bajo el régimen de Mengistu Haile Mariam, muestra patrones de persecución política que permiten considerar configurado el crimen de genocidio tal como lo definen la Declaración de las Naciones Unidas y el Código Penal del Imperio de Etiopía de 1957 (artículo 281), que incluyen a los grupos políticos entre los grupos protegidos. En efecto, en Etiopía bajo el régimen del Derg la represión fue predominantemente política e ideológica y no étnica o social.

### **El papel de la sociedad civil**

Otra referencia tiene que ver con el papel de la sociedad civil respecto de una Comisión de la Verdad, ya mencionado en este artículo. Si bien puede ser utópico plantear que la formación de una Comisión de la Verdad deba ser sometida a un referéndum popular, es cierto que el apoyo de la opinión pública y particularmente de la comunidad de los derechos humanos, tiene una importancia fundamental. Y esto al menos en dos aspectos. En primer lugar para alimentar a la Comisión con las informaciones indispensables (lo que la Comisión Nacional de Verdad y Justicia de Haití llamó las “fuentes secundarias” –entre otras, las ONG de derechos humanos– en oposición a las “fuentes primarias” –las informaciones obtenidas directamente por la misma Comisión).

Es así como las Comisiones de Argentina y Chile pudieron utilizar el acopio de informaciones y análisis realizados por las ONG de derechos humanos durante las respectivas dictaduras militares, muchas veces en condiciones heroicas, como una preciosa fuente de datos.

El apoyo de la sociedad civil tiene también una importancia considerable para asegurar la continuidad del trabajo de la Comisión y su impacto en las políticas estatales.

Un ejemplo de lo que se viene diciendo puede encontrarse en el clima favorable a las investigaciones que envolvió el

trabajo de algunas Comisiones nacionales, como la Comisión Sábato. Cuando ésta entregó su informe final al Presidente de la República frente a la Casa de Gobierno en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, se realizaba una manifestación contra la impunidad y en apoyo al informe de 200,000 personas, la mayor que el movimiento de derechos humanos había realizado hasta ese momento en aquel país.

En varios casos en los que no se dieron las condiciones o faltó la voluntad política para la instalación de una Comisión de la Verdad de carácter oficial, las ONG trataron de llenar el vacío. Es lo que ocurrió en el Uruguay gracias a la labor del *Servicio Paz y Justicia* (SERPAJ), en Rusia con *Memorial*, en el Paraguay con el Proyecto *Nunca Más* sostenido por el Comité de Iglesias o en el Brasil con la compilación *Nunca Más*, realizada gracias al respaldo del Arzobispado de Sao Paulo y el Consejo Mundial de Iglesias.

## V. Composición de la Comisión

La independencia y la competencia de una Comisión son requisitos indispensables de su autoridad moral. La cuestión de la composición plantea a la vez el problema del origen de su designación y de las calidades que deben reunir las personas designadas. Existen al respecto distintas posibilidades.

Una Comisión puede estar compuesta tan sólo de nacionales, como en Bolivia, Argentina y Chile. Puede estar compuesta sólo de personalidades extranjeras con prestigio internacional, como en El Salvador; o puede reunir a personalidades extranjeras y a nacionales del Estado en el que se realiza la investigación, como en los casos de Haití y Guatemala y como debería ocurrir en la proyectada Comisión de Verdad y Reconciliación para Sierra Leona, prevista en los Acuerdos de Paz de Lome del 7 de julio de 1999.

Asimismo, en cuanto al origen de la designación, ésta puede resultar de un acto de las autoridades nacionales o de un organismo internacional como las Naciones Unidas en consulta con las partes –el gobierno y la oposición–, en un proceso de negociación.

Si bien en general la presencia de personalidades extranjeras está vinculada con el papel desempeñado por las Naciones Unidas en un proceso de transición –como ha sido el caso en El Salvador, Guatemala y también en Sierra Leona–, esto no es necesariamente así. La Comisión Nacional de Verdad y Justicia de Haití fue una iniciativa enteramente local y la Comisión estuvo integrada por cuatro comisionados haitianos, incluida su Presidenta, y tres internacionales, con prestigiosa trayectoria en organismos intergubernamentales de protección de los derechos humanos.

También había sido una iniciativa local la primera Comisión creada en Latinoamérica, que fue la formada en Bolivia por el Presidente Hernán Siles Zuazo en octubre de 1982, integrada por ocho miembros: el Subsecretario de Justicia, un miembro de cada cámara del Congreso, un representante de las fuerzas armadas, un representante sindical, un representante campesino y dos representantes de ONG de derechos humanos.

La Comisión Rettig en Chile estuvo también compuesta por ocho comisionados y la Comisión Sábato en Argentina por trece y en ambos casos se trató de reunir a un grupo de personalidades suficientemente representativo y pluralista.

La composición de una comisión y su carácter nacional –en todo o en parte– y también internacional –en todo o en parte–, depende de las características de cada proceso. Existen ventajas e inconvenientes en cada solución.

Una Comisión internacional puede parecer más objetiva e imparcial que una Comisión nacional, por la distancia de sus miembros frente a los hechos e intereses en juego, al igual que por el origen de su designación –con intervención en distinta medida de un organismo internacional como las Naciones Unidas– y la discusión de los términos de su mandato –también bajo los auspicios de las Naciones Unidas–.

Sin embargo el carácter internacional de una Comisión es susceptible de indisponer a parte de la opinión, que puede percibir la actividad de ese organismo como una injerencia

externa o utilizar ese argumento para desacreditar a la Comisión. Por otra parte, difícilmente los comisionados extranjeros tengan un conocimiento de los hechos a investigar comparable al de las personalidades nacionales.

Es cierto que si se analizan empíricamente algunas experiencias nacionales frustradas en todo o en parte –el Chad, Uganda, Filipinas, Bolivia– es posible señalar que varias Comisiones nacionales no han contado con los medios humanos y materiales necesarios y especialmente con un presupuesto adecuado. En algunos supuestos –el Chad– la seguridad de sus miembros no se garantizó adecuadamente. En general estas dificultades no se presentaron cuando se trató de una Comisión internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

En definitiva, lo decisivo aquí es el carácter de los diferentes procesos de transición democrática. En general el elemento internacional ha sido inevitable en procesos en los que ha habido un conflicto armado, a la salida del cual la sociedad se encontraba extremadamente polarizada –como en El Salvador y Guatemala–. El elemento internacional también ha sido necesario cuando el Estado y la sociedad civil eran extremadamente débiles –como en Haití– o había estallado el Estado que previamente existía –como en la ex Yugoslavia–.

Sin embargo, siempre que fuera posible habría que favorecer la formación de Comisiones nacionales en todo o en parte, como una forma de estimular la asunción de responsabilidades y desarrollar la autonomía de decisiones en la construcción del estado de derecho y la lucha contra la impunidad. Tal ha sido lo ocurrido en experiencias tan diversas como las de Argentina y Chile, por un lado, y la de Sudáfrica por el otro. Si bien esta última constituye una experiencia que todavía es prematuro evaluar, Sudáfrica presenta uno de los mayores desafíos que se han planteado en este fin de siglo a la promoción de los derechos humanos por la lucha contra la impunidad.

## VI. Mandato de la Comisión

Las Comisiones pueden tener distinto nombre. Varias hacen referencia a *la verdad* en su designación (Comisiones de

Chile, El Salvador o Haití). Otras mencionan la violación fundamental que están llamadas a investigar, como es el caso de las Comisiones creadas *para investigar las desapariciones forzadas de personas* (Argentina, Uruguay, Bolivia). Las denominaciones pueden también ser muy amplias como la “Comisión de Investigación de Violaciones de los Derechos Humanos” de Uganda (*Commission of Inquiry into Violations of Human Rights*) o el Comité de Derechos Humanos de Filipinas (*Committee on Human Rights*).

Algunas Comisiones deben explícitamente investigar hechos constitutivos de infracciones penales como la de Chad, *Commission of Inquiry into the Crimes and Misappropriations Committed by Ex-President Habré, His Accomplices and/or Accessories*. En Haití se encomendó a la Comisión Nacional de Verdad y Justicia, no sólo la investigación de graves violaciones de los derechos humanos, sino también de crímenes de lesa humanidad. Entre estos pueden incluirse las violaciones sexuales con motivación política, que se practicaron en vasta escala durante el régimen de facto de Raoul Cedras.

En el *Apéndice* al capítulo relativo a la interpretación de su mandato, la Comisión sudafricana definió su posición sobre el apartheid, al que consideró un crimen de lesa humanidad:

“...the Commission ... affirms its judgment that apartheid, as a system of enforced racial discrimination and separation, was a crime against humanity ... At the same time, the Commission acknowledges that there are those who sincerely believed differently and those, too, who were blinded by their fear of a Communist ‘total onslaught’”.

## La definición del mandato

El mandato de una Comisión, definido en el instrumento de creación o en sus términos de referencia, debe ser claro y preciso.

Por supuesto, la aplicación de un mandato no constituye un acto mecánico, sino algo que requiere un sólido sentido político, jurídico y moral. Un mandato restringido puede ser aplica-

do de manera creadora por comisionados suficientemente motivados, y un mandato amplio puede ser aplicado con criterios restringidos, si lo que predomina es un criterio discutible de la oportunidad política o actitudes excesivamente formalistas.

En algunas ocasiones, la complejidad de la negociación tendiente a buscar una salida a un doloroso y prolongado conflicto armado, llevó a una formulación genérica del mandato de la Comisión. Tal fue el caso de la Comisión de la Verdad para El Salvador, cuyo mandato fue definido más en términos sociológicos que jurídicos en los Acuerdos firmados en la Ciudad de México el 27 de abril de 1991 y en el artículo 5 del Acuerdo de Paz de Chapultepec. De acuerdo con su mandato la Comisión debía efectuar:

“(...) La investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad”.

Otra definición general del mandato puede encontrarse en los Acuerdos de Guatemala, según los cuales la Comisión tendrá por función el esclarecimiento de:

“... actos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados al conflicto armado”.

Frente al derecho internacional de los derechos humanos, como frente al derecho constitucional, de acuerdo con una concepción clásica, el sujeto susceptible de violar los derechos humanos es el Estado. Extender la calidad de sujeto violador de los derechos humanos a entidades no estatales, puede concurrir a debilitar el papel del Estado como garante de los derechos y libertades y facilitar la banalización de las responsabilidades estatales por las violaciones que pueden cometerse.

Sin embargo, todas las partes contendientes en un conflicto armado, interno o internacional, pueden violar las normas de comportamiento del derecho internacional humanitario de los conflictos armados. Por ello todas las partes en un conflicto armado están sujetas a las normas de represión del derecho

penal internacional, que hoy se consideran aplicables para reprimir las infracciones graves cometidas tanto en los conflictos armados internacionales como en los conflictos armados internos (ver a este respecto el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Rwanda y, actualmente, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, como también el proyecto de Estatuto de la Corte Especial para Sierra Leona).

Asimismo, grupos armados de delincuentes comunes, mercenarios, traficantes de drogas o de armas, entre otros, pueden cometer graves infracciones del derecho penal interno o del derecho penal internacional.

Una Comisión de la Verdad, en un contexto de transición democrática o de solución negociada de un conflicto armado, puede verse abocada a la investigación de fenómenos como los arriba mencionados, tanto en el plano de un solo Estado como en un plano regional.

Lo que parece conveniente en el futuro es reafirmar la importancia del deber de garantía del Estado en materia de derechos humanos, tal como ha sido claramente establecido por la jurisprudencia de los tribunales internacionales, y evitar la extensión de la noción de agente violador de los derechos humanos a entes no estatales. Estos no quedarán al margen del escrutinio de la Comisión, si ésta ha recibido el mandato de investigar además violaciones del derecho internacional humanitario de los conflictos armados y preservar las pruebas de infracciones del derecho penal interno o internacional.

Una Comisión que trató de extender la noción de agente violador de los derechos humanos a sujetos no estatales fue la Comisión Rettig, lo que despertó considerable debate y mereció justificadas objeciones. Hay que reconocer, sin embargo, que un efecto del informe Rettig fue mostrar, en el contexto concreto estudiado, el carácter sistemático de los ilícitos cometidos por el Estado y sus agentes y el carácter no sistemático de los ilícitos reprochados a los particulares.

Por cierto, no se trata de justificar así la violencia de la oposición, sino de evitar la peligrosa banalización que consiste



en decir que “todos han violado los derechos humanos” en el período de referencia. En efecto, esa violación generalizada produciría, al menos en el plano psicológico, una anulación recíproca de las responsabilidades. Una forma que adopta esta actitud es la llamada “doctrina de los dos demonios” impulsada en la Argentina por el gobierno de Raúl Alfonsín. Según esta concepción, hubo un combate entre el “terrorismo de Estado” y la “subversión”, en el que ambas partes habrían cometido violaciones similares de los derechos humanos.

En un contexto de conflicto armado interno como el de El Salvador, fue por el contrario lógico que se investigaran las infracciones que podían reprocharse a ambas partes contendientes. También aquí los estudios estadísticos del informe *De la Locura a la Esperanza* mostraron el carácter sistemático de las infracciones atribuidas a las fuerzas armadas, de seguridad y policiales del Estado salvadoreño y el carácter no sistemático de las infracciones reprochadas a la guerrilla.

En el caso de Filipinas, se estuvo más cerca de la concepción tradicional, en lo que se refiere a los conflictos armados internos. En efecto, la Presidenta Corazón Aquino estableció el “Presidential Committee on Human Rights” poco después de haber accedido al poder en 1986. El mandato de la Comisión consistió en investigar los abusos cometidos por “government officers or their agents, or by persons acting in their stead or under their orders”. Esta definición respondía a la concepción según la cual las infracciones cometidas por la guerrilla constituían delitos comunes cuyo conocimiento correspondía a los tribunales de justicia.

Puede haber situaciones crepusculares, en que fuerzas de guerrilla en proceso de convertirse en ejércitos regulares comiencen a ejercer funciones estatales en zonas progresivamente bajo su control. Tal puede ser el caso en situaciones como las que se han presentado o se presentan en países como Afganistán y Camboya, por ejemplo, en la zona de los Grandes Lagos en África, en las zonas bajo control del Frente Unido Revolucionario en Sierra Leona y quizás también en algunas regiones de Colombia. En dichos supuestos y en la medida en que, independientemente del reconocimiento internacional,

esos entes ejerzan crecientemente funciones de soberanía estatal sobre un territorio y la población que en él se encuentra, los mismos tendrían todas las obligaciones que corresponden al Estado según el derecho internacional de los derechos humanos.

El mandato de una Comisión está entonces definido en el instrumento de creación y éste resulta a su vez de un acto del poder ejecutivo –lo que ha sido hasta ahora lo más frecuente–, del poder legislativo o de un acuerdo entre el gobierno y la oposición, que puede realizarse bajo los auspicios de un organismo internacional como las Naciones Unidas.

Las definiciones de los objetivos de la investigación pueden ser restrictivas o amplias.

Se ha señalado ya que en la región latinoamericana varias Comisiones e instancias de investigación se centraron exclusivamente en el fenómeno de las desapariciones forzadas de personas: tal fue el caso de las Comisiones de Bolivia, Argentina y Uruguay y de la investigación realizada por el Comisionado de Honduras.

Esta limitación pudo explicarse en algunos casos, pero no en todos, por la urgencia de tratar de establecer el paradero o la suerte corrida por las personas desaparecidas. Sin embargo, esto –en las diversas experiencias conocidas– no se logró como resultado inmediato del trabajo de la Comisión, por la falta de colaboración de las autoridades militares, de seguridad y policiales y por complejas redes de complicidades políticas, incluida la actitud de la administración de justicia en gran parte heredada de las dictaduras y de los regímenes autoritarios.

Esta limitación del mandato a una sola categoría de violaciones fue particularmente incoherente en el caso del Uruguay. En ese país, el parlamento había establecido una “Comisión Investigadora de la Situación de las Personas Desaparecidas”, en abril de 1985. La Comisión investigó 164 desapariciones, estableció la intervención de las fuerzas de seguridad en los hechos y remitió la evidencia recogida a la Corte Suprema. Sin

embargo, a diferencia de países como Argentina, Guatemala y en menor medida Chile, las desapariciones forzadas no habían adquirido carácter sistemático o masivo en Uruguay, donde las dos violaciones más generalizadas fueron la tortura y las detenciones ilegales y arbitrarias.

En el caso de Chile sólo se investigaron las violaciones estatales que tuvieron como resultado la desaparición o la muerte de la víctima, lo que hizo que numerosos casos de torturas y detenciones ilegales y arbitrarias no fueron investigados.

### **La duración del mandato**

Por lo menos cuatro Comisiones tuvieron un mandato que en su totalidad duró nueve meses: las de Argentina, Chile, El Salvador y Haití. Otras han durado algo menos –la del Uruguay 7 meses– otras algo más –la del Chad 10 meses–. Un ejemplo a evitar es un mandato ilimitado en el tiempo, como el de la Comisión de Uganda, creada en 1986 y que en 1994 andaba por su noveno año de existencia, con el desaliento –fácil de imaginar– de quienes esperaban ver un día el fruto de sus trabajos. En Bolivia, después de tres años, y en las Filipinas, después de un año, las respectivas Comisiones se disolvieron sin producir un informe final.

Si bien la duración del mandato está en relación con los objetivos, la duración del período de referencia, el universo de casos a estudiar y los medios disponibles, es preciso adoptar un punto de vista realista y proponerse la realización de un programa factible. La limitación del mandato en el tiempo y la obligación de producir un informe final parecen indispensables. Una cuestión tal como el número de casos a investigar para el establecimiento de la verdad individual, en cambio, puede quedar librado a la Comisión, porque depende de circunstancias que varían considerablemente de un país a otro.

Algo que parece tan importante como la duración del mandato es saber cuándo debe instalarse una Comisión. Esto también está en relación con las características de cada situación. En las transiciones democráticas más o menos pacíficas en

las que no ha habido un conflicto armado, parecería que es oportuno aprovechar las grandes expectativas creadas por el inicio del nuevo régimen, ese período a veces llamado “estado de gracia”, en el que es más factible tomar medidas en ciertos dominios sensibles de la realidad. En general, en ese momento existen mejores condiciones para la creación y el funcionamiento de una Comisión de la Verdad.

Cuando las Comisiones han sido creadas en el curso de la negociación de acuerdos de paz, la cuestión se relaciona con la agenda de la negociación y la evolución del conflicto armado. La definición del mandato de la Comisión y su instalación suelen ser un resultado de los acuerdos y de los progresos en su ejecución.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la lucha contra la impunidad tiene grandes objetivos, que se presentan como valores a realizar y que se encarnan en la realidad de manera casi siempre imperfecta:

- el conocimiento de la verdad, el cumplimiento del deber de memoria y la preservación de pruebas,
- la realización de la justicia y
- la reparación, que incluye las garantías de no renovación.

Ahora bien, este último aspecto está estrechamente vinculado con los avances de la negociación. En efecto, las garantías de no renovación, a través de la modificación del aparato del Estado en el sentido de su democratización, así como el desarme de los grupos irregulares, son medidas que pueden crear confianza en las partes para seguir avanzando. En tal sentido, tampoco cuando se prevé la creación de una Comisión de la Verdad a la salida de un conflicto armado debe demorarse el momento de su instalación, investigación y elaboración de su informe.

## **VII. Inmunities y facultades de investigación**

En general, las Comisiones que han existido hasta el presente han tenido, en distinta medida, las facultades de realizar su misión con un conjunto de garantías otorgadas por el acto de

creación, entre las que se cuentan la inmunidad de sus miembros y de sus archivos, el hecho de poder solicitar informes y testimonios en función de las investigaciones en curso e incluso de solicitar o adoptar medidas cautelares, ya sea en favor de víctimas o testigos, ya sea para preservar los indicios y las pruebas.

La extensión y las características de esas facultades varían según el carácter nacional o internacional de las distintas Comisiones. Estas facultades son mayores en el caso de la Comisión sudafricana, cuyo informe tiene consecuencias jurídicas concretas en materia de amnistía y procesamiento de los individuos investigados.

Sin embargo, este conjunto de garantías es necesario para asegurar la independencia, objetividad e imparcialidad de toda Comisión de la Verdad y tales garantías pueden considerarse como un conjunto de prerequisites indispensables para la credibilidad de las investigaciones de toda Comisión de este tipo.

Las lecciones recogidas en diferentes experiencias enseñan que muchas veces es necesaria una interpretación activa del mandato de la Comisión, para hacer respetar sus facultades de investigación. Las Comisiones de la Verdad investigan hechos que pueden constituir infracciones penales reprimidas por el derecho interno e incluso por el derecho internacional. En general, las Comisiones no han encontrado colaboración en las fuerzas armadas, de seguridad y policiales. Más aún, han debido actuar ante la marcada hostilidad de esos sectores del aparato del Estado, en muchos países en los que ha habido una continuidad institucional, no obstante la transición hacia la democracia o la solución política negociada del conflicto armado.

Sin embargo, algunas Comisiones han mostrado cómo la capacidad de investigación puede lograr resultados positivos aún en contextos difíciles, si existe determinación en la búsqueda de la verdad y si se han reunido algunos requisitos previos, tales como una cierta acumulación de información realizada durante el periodo de referencia.

Las facultades de investigación deben prever también las dificultades propias de cada situación y el temor justificado de las víctimas y testigos de sufrir todavía nuevas persecuciones, a título de represalia por sus denuncias. Por ello, la Comisión Sábato tuvo que realizar una importante labor en el exterior, al recibir testimonios de víctimas que vivían fuera de la Argentina y que habían decidido permanecer en el exilio no obstante la instalación del gobierno constitucional, porque no se sentían seguras en su país.

## **VIII. Reglas de procedimiento y evidencia**

Reviste gran importancia la adopción de reglas de procedimiento y evidencia adecuadas para guiar las investigaciones y evaluar los indicios y pruebas recogidos. En este sentido existe ya una vasta experiencia acumulada por las Comisiones de la Verdad en materia de acopio de pruebas documentales, declaraciones de testigos, inspección de lugares –centros de detención, fosas comunes, etcétera. Esta experiencia comprende también el recurso a la prueba científica, incluida la antropología forense. Asimismo, existen precedentes tanto en materia de los procedimientos que deben observarse en el curso de una investigación, como sobre los estándares de prueba aplicables por parte de una Comisión de la Verdad.

En determinadas experiencias se ha llegado a precisar considerablemente las reglas de procedimiento para la investigación de los casos. Por ejemplo, se ha previsto la designación de un investigador, que al cabo de la instrucción del caso debe presentarlo a un panel con sus conclusiones. El panel, en definitiva, adoptará una decisión sobre el caso o podrá solicitar una ampliación de la investigación antes de pronunciarse. Los medios de prueba admisibles son muy amplios y el contacto directo entre la Comisión y los testigos debe garantizarse en toda la medida de lo posible.

En general, lo relativo a las reglas de procedimiento y evidencia puede confiarse al reglamento interno de la Comisión que ésta misma debería estar facultada para elaborar. También puede tratarse como un capítulo de su informe. Lo importante es que se hayan adoptado reglas claras en la materia.

Habría que elegir entre la adopción de un procedimiento de investigación público o un procedimiento reservado, lo que no quiere decir necesariamente confidencial o secreto. Por supuesto el informe en todos los casos debe ser público.

En muchas experiencias conocidas, las Comisiones debieron actuar con discreción, debido a la tarea altamente sensible que realizaban. Esto abarca tanto las transiciones a la democracia como las negociaciones para poner fin a un conflicto armado.

### **Protección de víctimas y testigos**

En efecto, es imperioso preservar la seguridad de víctimas y testigos. Sin embargo, debería considerarse que las fuentes de información no pueden quedar en el anonimato y preverse la manera de registrar la identidad de esas fuentes, aún cuando las mismas nose den a publicidad en lo inmediato. Precisamente una de las mayores dificultades que han encontrado algunas Comisiones de la Verdad, es el temor a represalias que sienten las víctimas y los testigos.

Algunos autores han abogado por un procedimiento de investigación público, sin advertir el clima de terror o de inquietud que todavía perdura en muchas transiciones democráticas, incluso ante la presencia que se supone disuasiva de una misión de las Naciones Unidas. Asimismo, debe tenerse en cuenta la timidez del nuevo gobierno constitucional, que muchas veces teme despertar los demonios del pasado con una presentación abierta ante la opinión pública de los testimonios de la represión ilegal.

Por eso, un problema que debe encararse en todos los casos, es el de la protección de las víctimas, de sus derechohabientes y de los testigos (e incluso de los expertos), que desean presentar sus testimonios ante una Comisión de la Verdad en un proceso de transición democrática o de negociación de un acuerdo de paz.

A este respecto, una vez más es conveniente recurrir al proyecto de conjunto de principios sobre la lucha contra la

impunidad elaborado por Louis Joinet, que ha tratado de codificar una serie de garantías que se revelan necesarias sobre la base de la experiencia recogida a lo largo de dos décadas:

- Las víctimas sólo pueden ser llamadas a testimoniar ante la Comisión sobre una base estrictamente voluntaria.
- Puede admitirse el testimonio anónimo cuando se trata de víctima de agresiones sexuales, si un miembro de la Comisión puede garantizar la identidad del testigo y si el testimonio se incluye en el informe de la Comisión.
- Personal especializado debe asistir a las víctimas, en su lengua, especialmente cuando se trate de violencia sexual.
- Los gastos de los testigos deben estar a cargo del Estado.

En ocasiones es preciso ofrecer a los testigos y a las víctimas apoyo psico-social –como lo demuestra la actual experiencia de Haití en la preparación del proceso de Raboteau (suburbio de Gonaïves donde se produjo una ejecución sumaria colectiva atribuida a elementos de las fuerzas armadas y a una organización paramilitar, en abril de 1994, bajo el régimen de facto).

## **Estándares de prueba**

Si bien las Comisiones de la Verdad no son organismos jurisdiccionales, es importante que se guíen por estándares de prueba claramente establecidos, para que sus conclusiones sean equitativas y convincentes. Es cierto que los estándares de prueba de una Comisión de la Verdad no son los mismos que los admitidos ante la justicia penal.

En efecto, en los procedimientos penales de los principales sistemas jurídicos, el principio de la presunción de inocencia tiene varios corolarios. La duda beneficia al acusado y éste sólo puede ser considerado culpable cuando la evidencia así lo indique –como lo suele expresar toda una corriente jurisprudencial– “más allá de toda duda razonable”. Una Comisión de la Verdad, que como se ha dicho no tiene funciones jurisdiccionales, aplica estándares de prueba menos severos, incluidos los criterios estadísticos (más pruebas a favor que en contra de las conclusiones de la Comisión).



A la fecha de la terminación de su informe, la Comisión Nacional de Argentina estimaba en 8,960 el número de personas desaparecidas, aunque indicaba que esa cifra no podía considerarse definitiva. Ahora bien, cuando el ministerio público formuló su acusación ante el tribunal contra los ex comandantes militares, lo hizo por sólo 709 casos de ese universo de casi 9,000 desaparecidos. Esto se debió a que los fiscales estimaron que en los 709 casos seleccionados, existían indicios y pruebas suficientes para que un tribunal de justicia considerara suficientemente acreditada la responsabilidad penal de los acusados en los hechos de la causa.

La Comisión de la Verdad para El Salvador sostuvo que en cada uno de los casos descritos en el informe especificaría el grado de certeza sobre el cual fundamentó su conclusión final. Los distintos grados de certeza definidos por la Comisión eran los siguientes:

- pruebas abrumadoras: pruebas contundentes o altamente convincentes en apoyo a las conclusiones de la Comisión;
- pruebas sustanciales: pruebas muy sólidas en apoyo a las conclusiones de la Comisión;
- pruebas suficientes: más pruebas en apoyo que en contra de las conclusiones de la Comisión.

### ¿Mencionar nombres?

Es una de las cuestiones que más se debatieron desde la aparición de los informes de la Comisión Sábato en Argentina en 1984, la Comisión Rettig en Chile en 1991 –que no hicieron alusión a nombres– y las que adoptaron la decisión opuesta: la Comisión del Chad, la primera en mencionar nombres en su informe publicado en mayo de 1992 y la Comisión de la Verdad para El Salvador, en marzo de 1993 (que mencionó a unos cuarenta funcionarios y magistrados –la mayoría oficiales de las fuerzas armadas– y a varios líderes guerrilleros).

Sin embargo, el estado del debate en la actualidad debe tener en cuenta los desarrollos de la protección internacional de los derechos humanos en la última década de este siglo, en particular después de la reciente publicación (en noviembre de

1998) del informe de la Comisión sudafricana de Verdad y Reconciliación. En efecto, este informe contiene más de 7,000 solicitudes de amnistía y puede ser la base de acciones penales contra determinadas personas mencionadas en el mismo.

Los argumentos son conocidos a favor y en contra de nombrar a los presuntos responsables de los abusos investigados. La negativa a nombrarlos se basa en el carácter no jurisdiccional de las Comisiones. Se sostiene que no pueden formularse cargos cuando los procedimientos no han sido contradictorios y no se han respetado las garantías del debido proceso legal.

Sin embargo, la Comisión de El Salvador recordó a este respecto que las partes en los Acuerdos de Paz:

“Dejaron muy en claro que era necesario llegar al ‘conocimiento cabal de la verdad’ y fue por eso por lo que se creó la Comisión. Sin embargo, no se puede decir toda la verdad omitiendo nombres. Al fin y al cabo, a la Comisión no se le encomendó redactar un informe académico sobre El Salvador. Se le pidió investigar y describir hechos de violencia de singular trascendencia y recomendar medidas destinadas a prevenir la repetición de tales hechos en el futuro. Este cometido no se puede lograr en abstracto, suprimiendo información (como por ejemplo, los nombres de los responsables de estos hechos) cuando se cuenta con testimonio fidedigno sobre la misma, sobre todo cuando las personas identificadas ocupan altos cargos y desempeñan funciones oficiales que guardan relación directa con las violaciones o su encubrimiento. El dejar de mencionar nombres reforzaría ese mismo manto de impunidad que las Partes encargaron a la Comisión levantar”.

Es un hecho que el organigrama de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales, la cadena de mandos, la estructura del estado mayor y del ministerio de defensa, deben ser investigados por una Comisión de la Verdad. Se trata a este respecto de la investigación de las responsabilidades funcionales, que tiene carácter previo a cualquier imputación de responsabilidad penal, civil o administrativa.

La relevancia de esta cuestión es patente en Haití, donde el secuestro de los archivos de la organización paramilitar putschista Frente Revolucionario por el Avance y el Progreso de Haití (FRAPH) y de las fuerzas armadas de Haití por parte de las fuerzas multinacionales bajo comando norteamericano, han privado de una fuente importante de información a la Comisión Nacional de Verdad y Justicia de ese país.

La importancia de las responsabilidades funcionales fue resaltada por el Comisionado de Honduras. Precisamente, el informe de Honduras en este aspecto trató de preparar el camino a la justicia. La investigación se centró en la responsabilidad institucional del alto mando del ejército, de los organismos de inteligencia y de otras unidades especiales. Asimismo, el informe elaboró una lista de los nombres de los responsables de dichas unidades, como funcionarios que eventualmente podrían ser investigados por la justicia. Además, el informe reproduce testimonios escritos y orales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en los que se menciona a personas presuntamente vinculadas con casos concretos de desapariciones forzadas.

Evidentemente los problemas de este tipo no tienen tan sólo una dimensión jurídica. En determinadas transiciones democráticas pactadas, como en el caso de Chile, pudo ser difícil nombrar a los grandes responsables de la represión ilegal, que todavía ocupaban posiciones de poder en el aparato del Estado, ya sea porque no se tenía interés en hacerlo, ya sea porque se temía la reacción del estamento militar.

Los escrúpulos jurídicos encuentran una solución en las propuestas del tipo de las formuladas por el relator especial de la Subcomisión Louis Joinet en el proyecto de principios. En efecto, el principio 8 se refiere a las garantías correspondientes a las personas cuestionadas por una Comisión de la Verdad. Según dicho principio, si la Comisión, de acuerdo con su mandato, está autorizada para divulgar el nombre de esas personas, la Comisión debería asegurar un conjunto de garantías basadas en el principio de un procedimiento contradictorio.

Según el Proyecto, la Comisión debe esforzarse por corroborar las informaciones recogidas por otras fuentes. La persona implicada debe ser escuchada, o por lo menos convocada a tal efecto, y tener la posibilidad de hacer valer su versión de los hechos por una declaración. En su defecto debe poder agregar al *dossier*, en los plazos fijados, un documento escrito que corresponda a un derecho de respuesta.

### **IX. Personal, base de datos, centro de documentación, equipos de ciencia forense**

Una Comisión que trate de investigar en profundidad casos complejos y numerosos, requiere un *staff* adecuado en cuanto al número y a la especialización de sus efectivos. Tal fue el caso de ciertas Comisiones latinoamericanas como la argentina y la chilena (alrededor de 60 miembros cada una). Otras Comisiones tuvieron *staff* muy reducido –Uganda, Chad, Rwanda, y Filipinas–, lo que dejó gran parte del peso del trabajo a los mismos comisionados.

En el caso de El Salvador, se excluyó a personas que habían trabajado previamente en el campo de los derechos humanos en ese país por el temor de que, ante la perceptible hostilidad militar hacia la Comisión, se considerara que sus análisis podían estar de alguna manera “sesgados” por su experiencia previa.

Es cierto que la composición del *staff* puede estar en alguna medida condicionada por el contexto político. Sin embargo, aceptar condicionamientos arbitrarios en la composición del *staff* sería, en definitiva, tan peligroso como aceptarlos en la designación de los comisionados. La reciente experiencia del Congo (Kinshasa), muestra lo peligroso de realizar concesiones en cuestiones de principio. En efecto, allí se aceptó el veto por parte del gobierno de un relator especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que debía encabezar una investigación que en definitiva se frustró –no obstante las numerosas concesiones realizadas– por falta de colaboración de ese mismo gobierno.

La calidad ética y profesional del *staff* y su carácter equilibrado y armónico, incluso desde el punto de vista psicológico,

tanto a nivel individual como colectivo, reviste gran importancia para personas que deberán actuar sobre el terreno, muchas veces sometidas a tensiones, hostigamiento e incluso, en algunas circunstancias, situaciones de peligro.

El proceso de reclutamiento debe ser cuidadosamente preparado y no hacerse de manera burocrática. En general, un *curriculum vitae* no basta para el reclutamiento de un candidato destinado a una función de estas características. Cuando la entrevista personal no es fácil de realizar –como suele ocurrir en la contratación del personal internacional– por lo menos debe haber una entrevista telefónica suficientemente detallada y profunda, como para que el entrevistador pueda hacerse una idea acabada de las características personales y profesionales de los candidatos. Las candidaturas deberían presentarse ante un panel que debería resolver sobre la base de un informe presentado por el entrevistador.

La estructura del *staff* debería guardar relación con las características de la investigación que se propone efectuar, la magnitud y naturaleza de los fenómenos analizados, etcétera. Es evidente que las limitaciones de recursos humanos y financieros pueden obligar a apartarse de esa norma ideal y a aproximarse a un funcionamiento artesanal, riesgo que han corrido algunas Comisiones nacionales.

En términos organizativos y sobre la base de diversas experiencias, es posible sostener que hay dos departamentos claves: el de los investigadores y el de los analistas legales, que deben a su vez tener una visión amplia y no formalista del derecho. Otros departamentos especializados, como el de los técnicos en la base de datos y los antropólogos forenses, se fortalecen si están encuadrados por los dos anteriores.

En efecto, es preciso señalar que actualmente es imperioso recurrir a la prueba científica y en especial a la antropología forense, cuando se investigan ejecuciones sumarias individuales o colectivas, o desapariciones forzadas de personas.

Es igualmente indispensable el instrumento informático para el conjunto de las investigaciones. La base de datos debe

estar orientada al objetivo mayor que es la organización y preservación de los indicios y pruebas recogidos por la Comisión. Esto significa que debe configurarse precisamente en función de una clara comprensión de los fenómenos analizados, lo que requiere un conocimiento acabado de lo que se ha llamado antes la “lógica” de la represión.

En los distintos sistemas jurídicos, una disciplina muy sistematizada es el derecho penal, que ha elaborado el concepto de “tipicidad” de las infracciones. En el derecho internacional de los derechos humanos aún no existe el mismo consenso sobre la tipología de las violaciones. Esto ha planteado problemas prácticos a muchos organismos de terreno que verifican la violación de los derechos humanos, tales como los componentes de derechos humanos de las misiones de mantenimiento de la paz. Dichos problemas deben ser resueltos por los responsables de una Comisión de la Verdad, una vez escuchados los criterios técnicos de los asesores especializados.

La contribución de los especialistas en las diversas áreas debe ser armónica y corresponder a la dirección general impresa a la investigación. Esto exige una clara asignación de funciones, que puede estar graficada en el organigrama del *staff*, con funciones bien definidas para el secretario general o ejecutivo, el responsable de investigaciones, el asesor jurídico en jefe, los responsables de la base de datos, el equipo de antropólogos forenses, etcétera.

Además, el centro de documentación puede colaborar activamente con la preservación de los archivos, para lo cual muchas veces no existe la experiencia ni los medios necesarios en muchos países. La cuestión de los archivos es en efecto una cuestión de importancia política e histórica mayor, como se ha dicho varias veces en este artículo.

Pero la cuestión de los archivos es algo más complejo que el mero procesamiento de las informaciones. Una Comisión de la Verdad es la única, en muchas circunstancias, que puede organizar la memoria colectiva de un período especialmente doloroso y conflictivo en la vida de un pueblo. Tal como lo han mostrado algunas experiencias de las últimas décadas, como

los distintos Memoriales del Holocausto<sup>7</sup>, ésta es una cuestión que exige esfuerzo y talentos aplicados a las técnicas de la museología, la iconografía, etcétera.

Un aspecto al que no siempre se ha prestado la atención debida, es a la contribución de la cultura en el rescate de la memoria colectiva. A este respecto, tal vez sea útil señalar como experiencia concreta, que el estilo memorable de la acusación fiscal en el juicio a los integrantes de las tres primeras juntas militares en la Argentina, es el resultado del talento de un escritor y autor dramático –Carlos Somigliana– que a la vez fue durante largos años funcionario judicial en su país.

## **X. Las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de la Verdad**

El informe de la Comisión y en especial sus conclusiones y recomendaciones, en los países en los que dichos informes tuvieron mayor influencia, han sido un acto fundacional, vale decir, un acto que mostró la decisión de la sociedad de dar vuelta a una página de su historia. Ese acto expresa al mismo tiempo las aspiraciones de la sociedad hacia la instauración de una nueva etapa de imperio del derecho, construcción de la democracia y respeto, garantía y promoción de los derechos humanos.

En efecto, un aspecto importante de las Comisiones de la Verdad, que se evidencia especialmente en sus conclusiones y recomendaciones, es la voluntad de ruptura con el pasado, que debe expresarse a través de un acto oficial. De ahí la importancia del carácter oficial de la Comisión, sobre el que se ha insistido aquí.

Las Comisiones han aparecido en períodos de salida de regímenes dictatoriales o autoritarios y de transición hacia la democracia o en el curso de la solución negociada de un conflicto armado, muchas veces resultado de injusticias estructurales, de violaciones sistemáticas de los derechos humanos y

---

7 Puede tenerse en cuenta, por ejemplo, el organizado por el escritor francés Marek Halter en Lyon durante el juicio de Klaus Barbie.

de la inexistencia del estado de derecho. Esto hace que uno de los requisitos de la estabilidad política y del desarrollo sostenible en la nueva situación, sea la vigencia plena de la democracia y de los derechos humanos. Para ello, en algunos casos, es preciso reconstruir un estado de derecho que alguna vez existió. Sin embargo, son aún más numerosos los casos en que el estado de derecho no ha existido nunca o adolecía de deficiencias estructurales a lo largo de la historia de los respectivos países.

Por eso el capítulo de conclusiones y recomendaciones es importante y también lo son los mecanismos de seguimiento, que pueden ser variados, pero cuya existencia debería preverse en el informe.

Si bien lo ideal sería que todo informe comporte tanto investigaciones adecuadas como sólidas conclusiones, es un hecho que en determinados informes muy valiosos, el capítulo de las conclusiones es más bien sucinto –como en el caso de Argentina– y en otros muy desarrollado –como en el caso de Chile, e incluso en el de Haití.

Sin embargo, no se debe olvidar que lo esencial es el aspecto dinámico de un informe, su impacto en la sociedad, el hecho de que sea seguido o no de acciones judiciales y de una política de reparación. Pero también es importante que el informe pueda estimular la reforma del Estado y en especial de la justicia y de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales, en un sentido republicano y democrático.

Mayor atención deberá dedicarse en el futuro, tanto en los procesos de transición democrática como en los de negociación de conflictos, a las garantías del cumplimiento de las recomendaciones de una Comisión de la Verdad.

Se debería tratar de evitar experiencias tan frustrantes como la de El Salvador que se ha referido aquí o la de Chile, en donde la coyuntura política hizo que pocas semanas después de la publicación del informe, el mismo se enterrara prácticamente sin debate.

La experiencia indica que allí donde se aplicó una política bastante coherente de reparación –como en Argentina y Chi-



le-, hubo organismos de ejecución que se encargaron de este aspecto esencial en materia de derechos humanos: la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en el caso de Argentina –a pesar del retroceso en la lucha contra la impunidad constituido por los indultos concedidos por el Presidente Carlos Menem a condenados y procesados por el terrorismo de Estado– y la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación en el caso de Chile –no obstante las enormes dificultades que se opusieron y todavía se oponen a la acción de la justicia en ese país.

Por el contrario, una de las mayores deficiencias en el caso de El Salvador fue que se desoyeran las recomendaciones de la Comisión, incluida la de creación de una Fundación.

Evidentemente, el campo de las conclusiones y recomendaciones de una Comisión es muy amplio. Un aspecto específico es el referido a las responsabilidades individuales en Comisiones como las de El Salvador y Sudáfrica, cuyo informe era relevante para la situación jurídica individual de las personas.

En lo que se refiere al catálogo de recomendaciones, sería útil referirse como fuente de inspiración al intento de codificación representado por los proyectos de conjuntos de principios de los que son autores los señores Louis Joinet y Theo van Boven, sobre la lucha contra la impunidad y la reparación, respectivamente (el segundo de ellos revisado actualmente por Cherif Bassiouni).

En efecto, sobre la base de ambos documentos y la experiencia recogida por las Comisiones que han existido hasta el presente, es posible enunciar como temas para las recomendaciones, un vasto arco de cuestiones, a más de las que específicamente tienen que ver con la verdad, la justicia y la reparación. Estas recomendaciones pueden incluir también aspectos importantes de la reforma del Estado y en especial del poder judicial, de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales, que parecen de importancia primordial para asegurar las llamadas garantías de no repetición de las violaciones de los derechos humanos.

Por último, cabe reiterar que una cuestión que debería merecer más atención en lo sucesivo, es la relativa al seguimiento de las recomendaciones de una Comisión de la Verdad. En la experiencia de Haití varias veces mencionada en este artículo, el aspecto probablemente más valioso del informe de la Comisión Nacional de Verdad y Justicia es el constituido por el capítulo de las recomendaciones, que incluye la de instalar un Comité de Seguimiento que a su vez deberá contribuir a la creación de una *Comisión de Reparaciones*, con participación de la sociedad civil. Ahora bien, esas recomendaciones fundamentales aún se encuentran pendientes de cumplimiento, cinco años después de presentado el informe al Presidente de la República.

El seguimiento puede estar previsto en el informe de la Comisión, que puede proponer la creación de un organismo específico o puede atribuirse a un organismo nacional de protección de los derechos humanos –como el *ombudsman* y las comisiones nacionales de derechos humanos. También puede confiarse a otros organismos estatales o paraestatales. Las soluciones son variadas y algunas ya han sido mencionadas aquí. En todos los casos, es deseable que en el seguimiento de las recomendaciones del informe se asegure una amplia participación de la sociedad civil y, en particular, de las ONG de derechos humanos.

### Algunas referencias bibliográficas

- Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, *Nunca Más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*. Primera edición. EUDEBA, Buenos Aires, Argentina, 1984.
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. Reedición. Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. Santiago de Chile, 1996.
- Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, *Informe sobre Calificación de Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos y de la Violencia Política*. Primera edición. Santiago de Chile, 1996.

- Comisión de la Verdad para El Salvador, *De la Locura a la Esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*. Naciones Unidas, San Salvador y Nueva York.
- Commission Nationale de Vérité et de Justice, *SI M PA RELE (Si yo no grito...)*. Informe de la Commission Nationale de Vérité et de Justice. Nueva edición. Haití, 1997.
- *Final Report of the Commission of Inquiry into Involuntary Removal or Disappearance of Persons in the Western, Southern and Sabaragamuwa Provinces*. Printed on the orders of the Government of Sri Lanka. September 1997.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), *Guatemala, Memoria del Silencio. TA'INIL NA'TAB'AL. Conclusiones y Recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*. Ciudad de Guatemala. Febrero de 1999.
- Cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de derechos humanos (civiles y políticos). Informe final revisado del señor Louis Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión de Lucha contra las Discriminaciones y Protección de las Minorías de las Naciones Unidas. El anexo de ese informe contiene el proyecto de Principios para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad. Documento ONU E/CN.4/Sub.2/1996/18.
- Estudio sobre el derecho de restitución, indemnización y readaptación de las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Informe final presentado por el señor Théo van Boven, Relator Especial. Documento ONU E/CN.4/Sub.2/1993/8.
- Hayner, Priscilla B., Fifteen Truth Commissions, en *Human Rights Quarterly*, noviembre de 1994.
- Hayner, Priscilla B., *Unspeakable Truths* Routledge, New York, 2000.

- Popkin, Margaret and Naomi Roht-Arriaza, Truth as Justice; Investigatory Commissions in Latin America, 20 *Law and Social Inquiry* 79 (1995).
- Albon, Mary, *Truth and Justice: The Delicate Balance-Documentation of Prior Regimes and Individual Rights*.
- Buergenthal, Thomas, The United Nations Truth Commission for El Salvador, en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Número 3, Tomo 27, octubre de 1994.
- Cassel, Douglass W., International Truth Commissions and Justice, 5 *The Aspen Institute Quarterly* 69, 1993.
- Kritz, Neil J. (editor) *Transitional Justice*. Foreword by Nelson Mandela. Volume I, General Considerations. United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1995 (Se pueden consultar también extractos de los informes de diversas Comisiones de la Verdad en el Volumen III de esta obra).
- Scharf, Michael P., The Case for a Permanent International Truth Commission, en *Duke Journal of Comparative & International Law*, Volume 7, No. 2.
- Méndez, Juan E., Derecho a la verdad frente a las graves violaciones a los derechos humanos, en Martín Abregú y Christian Courtis (compiladores) *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS-Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1997.
- Oliveira, Alicia y María José Guembe, La verdad, derecho de la sociedad, en Martín Abregú y Christian Courtis (compiladores) *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS-Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1997.