



# Curso Internacional sobre Comisiones de la Verdad

Villa de Leyva, Colombia • 11 al 15 de marzo de 2013

Organiza: **ICTJ** | Justicia  
Verdad  
Dignidad

Con el apoyo de:



Reino de los Países Bajos

## Materiales de Lectura

### *Bibliografía Recomendada*

#### **Documentos:**

- ICTJ. Introducción general: o que es justicia transicional? Cuáles son sus mecanismos?
- Howard Varney; Eduardo González (Eds.), *En búsqueda de la verdad. Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz*. Brasilia: Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2013.
- Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Resolución 9/11 de 24 de septiembre de 2008. El derecho a la verdad.
- ICTJ. Redacción del mandato de una comisión de la verdad. Una herramienta práctica.
- ICTJ. Comisiones de la verdad y género.

#### **Mandatos de Comisiones de la Verdad:**

- Argentina
- Brasil
- Chile
- Guatemala
- Perú
- El Salvador (Extracto)

## VISIÓN GENERAL DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

### I. ¿QUE ES LA JUSTICIA TRANSICIONAL?

La justicia transicional es una respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas de los derechos humanos. Busca el reconocimiento de las víctimas y promover posibilidades de paz, reconciliación y democracia. La justicia transicional no es una forma especial de justicia, sino una justicia adaptada a sociedades en proceso de transformación después de un período agudo de abusos a los derechos humanos. En algunos casos, estas transformaciones suceden sorpresivamente; en otros, transcurren durante muchas décadas.

Este enfoque surgió a finales de los años 80 y comienzos de los 90, principalmente como respuesta a los cambios políticos en América Latina y en Europa Oriental – y a las demandas de justicia en estas regiones. Al mismo tiempo, activistas de derechos humanos y otros deseaban hacer frente a los abusos sistemáticos de los regímenes anteriores, pero sin poner en peligro las transformaciones políticas que estaban en curso. Puesto que estos cambios se conocían popularmente como “transiciones democráticas”, este nuevo campo multidisciplinario se empezó a llamar “justicia transicional”.

Los gobiernos involucrados acogieron muchos de los que se convirtieron en los enfoques fundamentales de la justicia transicional. Entre éstos, las comisiones de la verdad son comisiones de investigación cuyo objetivo es investigar y reportar sobre períodos claves de abusos del pasado reciente. Frecuentemente son entidades estatales oficiales que formulan recomendaciones para remediar abusos y evitar su recurrencia.

### II. MECANISMOS DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

**Justicia penal:** La justicia transicional se basa en el principio de que las violaciones de los derechos humanos no se pueden tolerar impunemente. Ya sea por medio de procesos domésticos, de un tribunal internacional híbrido o de una corte internacional como la CPI, los perpetradores de graves atrocidades deben someterse a mecanismos de rendición de cuentas que brindan justicia a víctimas y a victimarios. Los mecanismos de justicia penal le rinden cuentas a las víctimas al identificar y castigar a los máximos responsables de las violaciones y le rinden cuentas a los victimarios cuando se garantizan procesos judiciales seguros y justos.

**Reparaciones:** El objetivo de las políticas de reparaciones es proporcionar compensación material y simbólica a las víctimas por las graves atrocidades y violaciones de los derechos humanos que sufrieron. Una política de reparación toma en cuenta las necesidades y los requerimientos morales requeridos por las víctimas para sentirse íntegros nuevamente, o al menos sentir que se está haciendo algo de cara a su sufrimiento. Las reparaciones pueden incluir la compensación monetaria, pero no se debe sentir que se les está “comprando el silencio” y los pagos en efectivo siempre deben estar ligados a reparaciones simbólicas. Una buena práctica es que la compensación económica siempre debe estar acompañada de medidas simbólicas así como de servicios encaminados a lograr la recuperación de la víctima, como de salud, educación y empleo.

**Búsqueda de la verdad:** Como mecanismo de justicia transicional, la búsqueda de la verdad se refiere a los procesos oficiales y no-gubernamentales que se establecen después de un

conflicto violento, un régimen autoritario o violaciones generalizadas de los derechos humanos, y comprende una diversidad de pasos investigativos que le ayudan a la sociedad entender los daños sufridos. Los objetivos de un proceso de búsqueda de la verdad a menudo incluyen la esperanza de comprender mejor el pasado, facilitar la reconciliación política, reparar los daños causados a las víctimas, complementar otras formas de búsqueda de la justicia, y contribuir a evitar futuras injusticias al aprender de los errores del pasado. Estos esfuerzos frecuentemente se materializan en comisiones de la verdad. La búsqueda de la verdad complementa otras formas de justicia al animar a la sociedad a que valore la justicia penal, considere reparaciones e imponga más efectivamente una reforma institucional. En los momentos de la historia de un país en que no existen otras maneras de enfrentar los serios abusos, la búsqueda de la verdad puede ser una alternativa a la inacción.

**Memorialización:** Los memoriales son ceremonias públicas, estructuras o actividades que conmemoran eventos del pasado y las personas involucradas. Su propósito es provocar en el espectador una reacción frente a las experiencias de una población o a la historia de un lugar. Un memorial busca generar reacciones como: un acto de reconocimiento público de eventos o de las personas representadas; un sentimiento de reflexión personal o de luto; la provocación de sentimientos de orgullo, ira y tristeza; o puede tener como propósito aprender algo sobre el pasado y aplicar esa lección a la forma en que vivamos nuestras vidas en el futuro. Como una expresión y un reconocimiento del dolor de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, los memoriales a veces pueden fomentar sentimientos de reconciliación entre los miembros de una esfera pública dividida por el conflicto o por graves injusticias. Al reconocer lo que pasó, los memoriales animan al público a ‘caminar una milla en los zapatos’ de las víctimas. La construcción de un memorial generalmente implica un proceso de interrogación y participación de las memorias colectivas mientras que visitar un memorial puede ofrecer la oportunidad de aprender y reflexionar sobre el pasado. En ambos casos, los memoriales pueden contribuir a la sanación de aquellos que sufrieron a causa de las violaciones de los derechos humanos.

**Reformas institucionales:** Prevenir la recurrencia de violaciones de derechos humanos requiere una reforma de las instituciones que tienen una historia de abusos. A menudo la policía, los militares y otras agencias de seguridad son responsables de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos más graves. Evitar que se cometan violaciones en el futuro requiere la construcción de una comunidad segura y responsable por medio de programas de desmovilización destinados a investigar a los violadores de los derechos humanos, desarmar a los milicianos y reintegrar a ex combatientes en labores no militares en la sociedad. Además del sector de seguridad, otras instituciones de Estado pueden contribuir a la ocurrencia de violaciones sistemáticas a los derechos. En particular, los sistemas judicial y de educación requieren procesos de investigación y reformas para convertirse en instituciones funcionales y justas.

# En busca de la verdad

Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz

2013

Editado por Eduardo González y Howard Varney

El presente documento originalmente titulado “Estudios Temáticos sobre Comisiones de la Verdad” es producto de un proyecto de cooperación técnica denominado “BRA/08/021 – Desarrollo de la cooperación internacional y expansión de la justicia transicional en el Brasil”, un convenio entre el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), la Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil, la Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como se especifica en el contrato PNUD CPCS BRA 10-12412/2010. Su objetivo es el de promover y empoderar la ejecución de las comisiones de la verdad y mecanismos similares, así como motivar la participación ciudadana en el apoyo al derecho a la verdad, la memoria, la reparación y la no repetición.

El equipo de expertos del ICTJ que preparó este documento incluye a Eduardo González, Howard Varney, Clara Ramírez Barat, Marcie Mersky, Kelen Meregali, Stephanie Morin y Joanna Rice.

### **Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil**

La Comisión de Amnistía es un órgano del Estado brasileño vinculado al Ministerio de Justicia y compuesto por 24 consejeros, en su mayoría agentes de la sociedad civil o profesores universitarios, uno de los cuales es designado por las víctimas y otro por el Ministerio de Defensa. Creada hace diez años, en el 2001, con el objetivo de reparar moral y económicamente a las víctimas de los excesos, actos arbitrarios y violaciones de derechos humanos cometidos entre 1946 y 1988, la Comisión cuenta hoy con más de setenta mil pedidos de amnistía registrados. Hasta el 2011 había declarado “amnistiadas políticas” a más de 35 mil personas y promovido el pedido oficial de disculpas del Estado por las violaciones cometidas. En aproximadamente 15 mil de estos casos, la Comisión reconoció igualmente el derecho a reparación económica. El acervo de la Comisión de Amnistía es el más completo fondo documental sobre la dictadura brasileña (1964-1985).

### **Centro Internacional para la Justicia Transicional**

El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) tiene el objetivo de remediar y prevenir las graves violaciones de los derechos humanos, con el fin de enfrentarse al legado de los serios abusos cometidos durante los conflictos armados o regímenes autoritarios. Para cumplir esta misión, utiliza amplios conocimientos adquiridos en diversos países asesorando a comisiones de la verdad, programas de reparación y a otras entidades que promueven la justicia transicional. El ICTJ trabaja junto con los Gobiernos, la sociedad civil y otros organismos que velan por la defensa de los derechos de las víctimas así como por la búsqueda de soluciones integradas para promover la rendición de cuentas y crear sociedades más justas y pacíficas.

### **Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores**

La Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), que integra la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores (MRE), tiene la tarea de negociar, coordinar, ejecutar y supervisar programas y proyectos de cooperación técnica en Brasil, realizados sobre la base de acuerdos firmados por Brasil con otros países y organizaciones internacionales. Para cumplir su misión, la política exterior de la ABC se guía por el Ministerio de Asuntos Exteriores y las prioridades nacionales de desarrollo tal como se define en los planes y programas sectoriales del Gobierno.

### **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la red mundial de desarrollo de las Naciones Unidas, y está presente en 166 países. Su misión principal es combatir la pobreza y promover el desarrollo humano en un contexto de gobernabilidad democrática. Con la colaboración de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, el PNUD vincula a los países con el conocimiento, la experiencia y los recursos para ayudar a las personas a construir una vida digna y trabajar juntos en soluciones planteadas por los países miembros para fortalecer la capacidad local y facilitar el acceso a sus recursos humanos, técnicos y financieros, a la cooperación externa y su amplia red de socios.

Preparado por el ICTJ. Publicado originalmente en idioma portugués por la Comisión de Amnistía del Ministerio Brasileño de Justicia. La edición en español ha sido realizada con el apoyo de la Embajada de Holanda en Colombia. Se autoriza su reproducción siempre y cuando se reconozca la fuente.

© 2013 Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil. Todos los derechos reservados.

En busca de la verdad. Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz / Editores Eduardo González y Howard Varney. Brasília : Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil ; Nueva York : Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2013. 75 páginas. Este libro también ha sido publicado en portugués, inglés, francés y árabe.

# Contenido

<b>Presentación</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. El derecho a la verdad</b>	<b>5</b>
¿Qué es el derecho a la verdad?	7
Aspectos del derecho a la verdad	7
En busca del derecho a la verdad	7
Limitaciones del esclarecimiento judicial de la verdad	8
¿Por qué es importante la verdad?	8
Fuentes del derecho a la verdad	8
<b>Capítulo 2. ¿Qué son las comisiones de la verdad?</b>	<b>11</b>
Objetivos de las comisiones de la verdad	13
¿Cuándo y cómo se crean las comisiones de la verdad?	13
Las comisiones de la verdad “desde abajo”, fuera del sistema del Estado	14
Características principales de una comisión de la verdad	14
Asegurar la solidez de una comisión de la verdad	15
Procedimientos justos	16
La reconciliación y las comisiones de la verdad	16
<b>Capítulo 3. Garantías para la legitimidad e independencia de una comisión de la verdad</b>	<b>17</b>
Un enfoque consultivo para fortalecer la legitimidad	19
La independencia política y operativa de la comisión	20
Los riesgos de la dependencia política	20
Autonomía financiera y operacional	20
Principios guía para mantener la independencia de una comisión de la verdad	21
Selección de los comisionados	21
Criterios de selección para los comisionados	22
Algunas buenas prácticas en el nombramiento de comisionados	23
<b>Capítulo 4. Las disposiciones legales de una comisión de la verdad: objetivos, funciones, competencias y poderes</b>	<b>25</b>
Objetivos de una comisión de la verdad	27
Funciones	27
Competencia	29
Poderes, sanciones y protecciones	29

<b>Capítulo 5. Un momento crítico: la configuración de la comisión de la verdad</b> .....	<b>33</b>
Normas, políticas, procedimientos y planes de trabajo .....	35
Presupuesto .....	36
Conciencia pública inicial y sensibilización .....	36
Mapeo e investigación preliminar .....	37
Exploración de costumbres locales .....	38
Grupos de asistencia y apoyo .....	38
<b>Capítulo 6. De la creación al funcionamiento normal</b> .....	<b>39</b>
Fase de desarrollo .....	41
Operaciones regulares .....	42
<b>Capítulo 7. Estructura organizativa de una comisión de la verdad</b> .....	<b>45</b>
Características organizativas generales de una comisión de la verdad .....	47
Funciones y cargos importantes en la estructura de una comisión de la verdad .....	47
Oficinas territoriales y equipos móviles .....	49
<b>Capítulo 8. Difusión y comunicaciones: asociaciones de la sociedad civil</b> .....	<b>51</b>
Importancia de la divulgación .....	53
Objetivos de los programas de divulgación .....	53
Aspectos operacionales de la divulgación .....	54
Formulación de una estrategia de divulgación .....	54
Relaciones con los medios y la divulgación .....	54
Contribución de la sociedad civil a la búsqueda de la verdad .....	55
<b>Capítulo 9. Comisiones de la verdad y diversidad</b> .....	<b>59</b>
Asegurar una perspectiva de género en las comisiones de la verdad .....	61
Asegurar el cumplimiento de los derechos de los niños en las comisiones de la verdad .....	62
Creación de asociaciones para asegurar una sólida participación de los menores .....	64
Asegurar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas .....	64
<b>Capítulo 10. El informe final y el proceso posterior a una comisión de la verdad</b> .....	<b>67</b>
Contenidos de un informe final .....	69
Estructura del informe final .....	69
Elaboración y compilación del informe final .....	70
Publicación del informe final .....	70
Asegurar que los mensajes lleguen a una audiencia tan amplia como sea posible .....	71
Aceptación de los hallazgos e implementación de las recomendaciones .....	72
Monitoreo de la implementación .....	73
Disolución de una comisión de la verdad .....	73
Tareas para la institución sucesora .....	74
Preparar el terreno para exhumaciones, conmemoración y acceso público a las declaraciones des testigos .....	73
Tabla 1: Organigrama de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú .....	50
Tabla 2: La presentación de un informe final .....	71

## Presentación

Luego de décadas de violencia, Colombia ha ido abriendo lentamente las puertas de la justicia transicional en un escenario de conflicto armado que parecería contradecir su sentido y posibilidades. La justicia transicional es concebida como una respuesta multifacética para abordar violaciones sistemáticas o masivas de los derechos humanos que no pueden ser enfrentadas por mecanismos ordinarios. Normalmente opera luego del ejercicio de la violencia; sin embargo, en Colombia coexisten tanto la lógica de la violencia, como la ineludible necesidad de aplicar los mecanismos de la justicia transicional.

El pasado mes de junio de 2012 Colombia aprobó una reforma constitucional de justicia transicional, denominada “Marco; jurídico para la paz”. Con esta nueva normatividad, se transformó el marco jurídico para hacer viable la aplicación de las diferentes medidas de justicia transicional – verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición – de forma integral y complementaria. Por otro lado, Colombia ha emprendido un nuevo proceso de diálogo que busca poner fin a cinco décadas de confrontación armada.

Uno de los temas centrales de este proceso de paz puede ser la creación de una comisión de la verdad. El llamado Marco Jurídico para la Paz autoriza al Congreso a crear una comisión de la verdad mediante una nueva ley. Este no será un tema fácil ya que en Colombia existen diversas interpretaciones de lo que debe ser y hacer una comisión de la verdad. Debido a esta diversidad de opiniones, es prioritario construir una base conceptual sólida para la futura comisión de la verdad, cuyo punto de partida sea la definición de objetivos claros.

Escrito originalmente en portugués e inglés, este texto es traducido al español por el ICTJ con el apoyo de la Embajada de los Países Bajos en Colombia. Se trata de un texto orientador en el proceso de creación de comisiones de la verdad y de mecanismos similares, con un norte claro: una ciudadanía participante y activa en la definición y aplicación de medidas que garanticen el derecho a la verdad, la memoria, la reparación y la no repetición.

El libro que usted tiene en sus manos no es un manual teórico sobre las comisiones de la verdad, sino el resultado de sistematizar lecciones aprendidas de las experiencias de comisiones de la verdad en el mundo. Por esta razón, está dividido en capítulos, que permiten al lector conocer las distintas dimensiones y los diferentes momentos que deben ser tenidos en cuenta al crear una comisión de la verdad.

A partir de los aprendizajes y las oportunidades que se han presentado en el desarrollo de comisiones de la verdad en diferentes partes del mundo, se han extraído conclusiones, reflexiones y recomendaciones sobre este mecanismo de justicia transicional. El contenido de este libro no pretende ser una camisa de fuerza frente a las comisiones de la verdad. Tampoco, cerrar la discusión acerca del sentido de estas comisiones y de la manera como funcionan. Por el contrario, pone estas experiencias a disposición de

la sociedad y del Estado colombianos con el fin de aportar en el debate en torno a una comisión de la verdad sobre el conflicto armado en Colombia.

Aunque cada contexto tiene características específicas, pensar en una comisión de la verdad desde la experiencia comparada permite considerar aspectos que podrían ser pasados por alto en un enfoque meramente teórico. No solo se trata de definir las nociones principales y de analizar su oportunidad, sino también de considerar estrategias para garantizar su financiación y autonomía, proponer procesos para la selección de los comisionados y para el seguimiento al desarrollo de sus recomendaciones, entre otros temas. Tan importante como esto, el texto orienta en los procedimientos que se deben desarrollar en el día a día del trabajo de la comisión, con el fin de que sean considerados en la fase de planeación de la misma.

El manual comienza con la explicación del derecho a la verdad como fundamento para todo ejercicio de búsqueda de la verdad. Además, resalta su importancia, sus características y las formas de garantizarlo, bien sea en los tribunales o mediante medidas no judiciales, como comisiones de la verdad. Explica, además, cómo el derecho a la verdad aporta en el proceso de reparación, restaura la dignidad personal y se constituye como garantía contra la repetición y la negación. El derecho a la verdad puede, incluso, ser el impulso hacia un proceso de reconciliación.

El texto evalúa también la oportunidad de crear una comisión de la verdad, sus características y las condiciones que aseguran su legitimidad e independencia. Recomienda incluir una discusión abierta entre el gobierno y la sociedad civil, en la que los grupos de víctimas sean tenidos en cuenta de manera especial.

Asimismo, presenta algunos principios guía para lograr la independencia operacional, financiera y política de la comisión, y recomendaciones de criterios para la selección de los comisionados, según la experiencia de países como Sudáfrica, Sierra Leona y Timor Oriental.

A partir del Capítulo 5, el libro analiza las acciones que se deben realizar en el momento de establecer una comisión de la verdad. Entre ellas, la fase de preparación, la contratación del personal, la creación de normas, políticas, procedimientos y planes de trabajo, la estructura organizacional, entre otros aspectos operativos.

Entre las lecciones aprendidas aquí reseñadas se destaca la importancia de crear canales directos de comunicación, no solo con las víctimas, sino con la sociedad en general, que hagan posible la contribución de las iniciativas no oficiales de verdad a la investigación de la comisión de la verdad. Asimismo, el texto aborda el enfoque diferencial que debe tener una comisión de la verdad, y propone esfuerzos significativos para incluir el punto de vista de poblaciones que con frecuencia son marginadas.

Finalmente, el Capítulo 10 expone reflexiones frente al informe final y al futuro de una comisión de la verdad: analiza el proceso para la elaboración del informe final, su contenido, la estructura utilizada por informes previos de comisiones de la verdad, y mecanismos para su publicación y difusión que aseguren el alcance de sus mensajes a una audiencia tan amplia como sea posible. La experiencia de las comisiones de la verdad demuestra que, si bien la presentación del informe final concluye formalmente sus operaciones, la labor desarrollada, los asuntos tratados y la información difundida se convierten en las bases de ulteriores discusiones, consultas y juicios, y son el soporte de un largo y lento proceso de reconciliación nacional.

Por esta razón, consideramos este libro especialmente útil en un país como Colombia, que ha incorporado varios mecanismos de justicia transicional, y en el momento en que adelanta un proceso de diálogo con actores armados hacia la negociación del fin del conflicto armado.

Esperamos que la experiencia comparada aquí presentada contribuya al debate nacional sobre la creación de una comisión de la verdad y permita la reflexión necesaria acerca de la mejor forma de garantizar el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad en Colombia.

María Camila Moreno  
Directora, ICTJ Colombia





Capítulo 1

El derecho a la verdad

**“Aquí en Ayacucho todo el mundo va al cementerio el Día de los Muertos, pero no sé si yo deba ir. No sé si debo llevar flores a algún lugar. Ni siquiera lo sé ahora, a veces simplemente me quedo pensando . . . .”**

Testimonio de Liz Rojas Valdez en relación con la desaparición de su madre. Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú

## ¿Qué es el derecho a la verdad?

Las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como sus familiares, tienen el derecho a un recurso efectivo. Esto implica el derecho a saber la verdad acerca del abuso que han sufrido, incluyendo la posibilidad de identificar a los perpetradores, las causas que originaron tales violaciones y, de ser el caso, la suerte final o el paradero de las personas desaparecidas de manera forzada.

Este derecho ha sido reconocido en decisiones legales tomadas por las cortes en varios países, así como por instituciones judiciales internacionales. Mientras se definen bien los elementos principales del derecho, este continúa evolucionando y puede ser caracterizado de diferentes formas en ciertos sistemas legales.

## Aspectos del derecho a la verdad

El derecho a la verdad – reconocido explícitamente como respuesta a las desapariciones forzadas – se aplica también a otras violaciones graves. Algunos de sus aspectos se van aceptando en forma creciente a nivel internacional:

- Se vincula al derecho a un recurso efectivo e incluye el derecho a una investigación efectiva y a la verificación de los hechos y la presentación pública de la verdad, y el derecho a la reparación.
- Las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible a saber la verdad acerca de las circunstancias en las que ocurrieron las violaciones a los derechos humanos<sup>1</sup>.
- Está vinculado con el derecho de los familiares y comunidades a conmemorar y a hacer duelo por las pérdidas humanas en formas que seann culturalmente adecuadas y dignas.
- Además de las víctimas individuales y sus familiares, las comunidades y la sociedad entera también tienen el derecho de saber la verdad acerca de las violaciones de los derechos humanos<sup>2</sup>.
- Algunos sistemas legales consideran que el derecho a la verdad hace parte integral de la libertad de información y la libertad de expresión<sup>3</sup>.
- No es posible invocar amnistías para prohibir la investigación de ciertos crímenes internacionales incluyendo ciertos crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio. Así, la prohibición de amnistías para dichos crímenes también está relacionada con el derecho a la verdad, en tanto se relaciona con la verificación de los hechos en cuestión<sup>4</sup>.
- El Estado tiene el deber de preservar la evidencia documental que sirva para la conmemoración y el recuerdo así como de proteger y garantizar el acceso adecuado a los archivos con información sobre este tipo de violaciones<sup>5</sup>.

## En busca del derecho a la verdad

El derecho a la verdad debe buscarse tanto a través de procedimientos judiciales como no judiciales. El Estado debe intentar establecer la verdad acerca de los abusos y violaciones independientemente de si los juicios penales son posibles de forma inmediata.

<sup>1</sup> Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, Promoción y protección de los derechos humanos: Impunidad, Adición 1: "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad". Documento de ONU E/CN.4/2005/102/Add.1. Preparado por Diane Orentlicher [en adelante Orentlicher, *Conjunto de principios actualizado*], 8 de febrero de 2005.

<sup>2</sup> Orentlicher, *Conjunto de principios actualizado*.

<sup>3</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, HCHR Res. 2005/66, pmb., U.N. Doc E/CN.4/2005/L.10/Add.17, 20 de abril de 2005.

<sup>4</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Reporte a la Asamblea General de la ONU en la implementación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General*, U.N. Doc. A.HRC/5/7, 7 de junio de 2007.

<sup>5</sup> Orentlicher, *Conjunto de principios actualizado*, en Principio 3.

Esclarecer la verdad “hasta donde sea posible” incluye el intento de establecer:

- La identidad de los perpetradores.
- Las causas que condujeron a los abusos.
- Las circunstancias y hechos de las violaciones.
- El destino final y ubicación de las víctimas en el caso de desapariciones forzadas<sup>6</sup>. En relación con esto, es importante que el procedimiento legal incluya la realización de exhumaciones y búsquedas de los desaparecidos.

### **Limitaciones del esclarecimiento judicial de la verdad**

Aunque las cortes de justicia pueden ser, ciertamente, empleadas para establecer los hechos, pueden existir algunas limitaciones inevitables:

- El poder judicial puede estar temporalmente impedido para sostener juicios efectivos si el Estado no tiene capacidad o es objeto de disturbios.
- Los juicios pueden limitarse a casos notorios o a los perpetradores identificados de forma más fácil, dejando de lado a muchas víctimas.
- Los juicios establecen los hechos utilizando técnicas judiciales, las cuales pueden ser inadecuadas para reconocer las experiencias personales, culturales o psicológicas de las víctimas.

Las medidas no judiciales pueden ser necesarias para satisfacer el derecho a la verdad, y comprenden:

- Establecer comisiones de la verdad y otras comisiones no judiciales de investigación.
- Reforzar las leyes que protegen la libertad de información y de expresión.
- Desarrollar expresiones de recuerdo y conmemoración como, por ejemplo, monumentos y museos.

### **¿Por qué es importante la verdad?**

Establecer la verdad y la responsabilidad de los crímenes graves ayuda a las comunidades a entender las causas del abuso y a enfrentarlas: sin el conocimiento preciso de las violaciones del pasado, es difícil prevenir que ocurran nuevamente. La verdad puede ayudar en el proceso de recuperación después de eventos traumáticos, restaurar la dignidad personal (con frecuencia después de años de estigmatización) y levantar salvaguardas contra la impunidad y la negación.

El esclarecimiento de la verdad puede iniciar el proceso de reconciliación en tanto que la negación y el silencio pueden incrementar la desconfianza y la polarización. Un orden político basado en la transparencia y la rendición de cuentas tiene más posibilidades de disfrutar de la seguridad y confianza de sus ciudadanos.

### **Fuentes del derecho a la verdad**

El derecho a la verdad no ha sido objeto de ninguna convención internacional específica. El debate legal en torno al derecho a la verdad discute si este se deriva de varios derechos bien establecidos en el derecho internacional, como por ejemplo el derecho a la reparación, el derecho a recibir e impartir información y el derecho al debido proceso; o si es más bien un derecho autónomo independiente o adicional a estos otros derechos. No obstante, los elementos principales de este derecho están bien aceptados. También existen referencias explícitas al derecho

---

<sup>6</sup> Resolución A/HRC/RES/9/11, sobre el derecho a la verdad (2008).

a conocer ciertos hechos en instrumentos tales como el Protocolo Adicional I a las Convenciones de Ginebra y la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, que establecen el derecho de los familiares de los desaparecidos forzados, o de personas desaparecidas en acción, a saber la suerte y paradero de sus seres queridos.

Más específicamente, y representando un desarrollo importante, la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas confirma el derecho a la verdad como un derecho exigible en sí mismo<sup>7</sup>. El Tratado, que entró en vigencia en diciembre de 2010, proporciona a las víctimas el derecho a saber la verdad en relación con las desapariciones forzadas, el progreso y resultados de las investigaciones, y el destino de las personas desaparecidas. También establece las obligaciones del Estado, incluyendo los deberes de proporcionar restitución y garantías de no repetición.

Varias resoluciones e informes de las Naciones Unidas preparados por expertos independientes contienen declaraciones explícitas sobre el derecho a la verdad. Siguiendo resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas enfatizó que la comunidad internacional debe “procurar reconocer el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos, así como el de sus familias y la sociedad en general a conocer la verdad hasta donde sea posible”<sup>8</sup>.

Aunque no existe una convención internacional específica sobre el derecho a la verdad (y las declaraciones de las Naciones Unidas no son acuerdos vinculantes), ciertas cortes nacionales y regionales han confirmado la aplicabilidad de este derecho dentro de sus jurisdicciones.

La Comisión y la Corte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han confirmado que el derecho a la verdad se halla establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos conforme a las disposiciones que amparan el derecho a un juicio justo, libertad de pensamiento y expresión y el derecho a la protección judicial.

En una serie de casos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ratificado el derecho a la verdad de las víctimas, los familiares más cercanos y la sociedad en su conjunto. La Corte ha sostenido que:

- El Estado está obligado a proveer a las familias de las víctimas la verdad sobre las circunstancias relativas a los crímenes<sup>9</sup>.
- El resultado de todos los procedimientos investigativos debe ser divulgado al público para que “la sociedad sepa la verdad”<sup>10</sup>.
- La sociedad tiene el derecho a saber la verdad relacionada con los crímenes para prevenirlos en el futuro<sup>11</sup>.
- Las leyes de amnistía que impiden la investigación de los hechos sobre violaciones graves a los derechos humanos y el establecimiento de responsabilidades no están permitidas bajo el derecho internacional de los derechos humanos<sup>12</sup>.

Algunas cortes nacionales también han afirmado el derecho a la verdad. En Argentina, la Corte Suprema sostuvo en el caso “Simón” que las leyes de amnistía que protegen a los perpetradores de crímenes contra la humanidad no eran constitucionales. En Perú, en el caso “Villegas Namuche”, el Tribunal Constitucional reconoció el derecho

<sup>7</sup> 88 Estados han firmado la Convención. Hasta mayo de 2011, 25 la han ratificado.

<sup>8</sup> Resolución A/HRC/RES/9/11, sobre el derecho a la verdad (2008).

<sup>9</sup> Velásquez Rodríguez, Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH – (Ser. C) No. 4, 77 (1988).

<sup>10</sup> Myrna Mack Chang, CIDH (Ser. C) No. 101, 274-75 (2003).

<sup>11</sup> Bámaca Velásquez, CIDH (Ser. C) No. 91, 77 (2002).

<sup>12</sup> Barrios Altos, CIDH (Ser. C) No. 75 (2001).

a la verdad como un “derecho fundamental” directamente protegido por la Constitución. En Colombia, la Corte Constitucional en el caso “Ley de Justicia y Paz” afirmó que ni siquiera la prioridad política de contribuir a la desmovilización de los grupos armados ilegales hacía desaparecer la obligación del Estado de buscar la verdad sobre los desaparecidos. En el caso “McBride”, en Sudáfrica, la Corte Constitucional ratificó los derechos de las víctimas, de los medios y del público a decir la verdad sobre los crímenes, incluso si fueron objeto de amnistía. La Corte sostuvo que decir la verdad era la base moral de la transición desde la injusticia del apartheid hacia la democracia y la constitucionalidad.

Algunos Estados como Guatemala y Brasil han justificado la creación de comisiones de la verdad como un reconocimiento explícito del derecho que tienen sus ciudadanos a la verdad. Los tratados de paz de Guatemala del año 1994 incluyeron un “acuerdo sobre la creación de la comisión de la verdad para aclarar violaciones de los derechos humanos ocurridas en el pasado” al reconocer que “el pueblo de Guatemala tiene el derecho a saber toda la verdad con respecto a estos eventos; su aclaración contribuirá a evitar que se repitan estos tristes y dolorosos eventos, y fortalecerá el proceso de democratización en Guatemala”.

En Brasil, la producción de la verdad oficial comenzó con un proceso de reparación a través de la creación de la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos (1995) y la Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia (2001). Estas comisiones tienen el poder de reconocer las violaciones ocasionadas o no evitadas por el Estado y promover su adecuada reparación. En 2011, la ley que creó la Comisión Nacional de la Verdad indicó que la Comisión tendría el propósito ulterior de “honrar el derecho a la memoria y a la verdad histórica y promover la reconciliación nacional”.



## Capítulo 2

¿Qué son las comisiones de la verdad?

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

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

Las comisiones de la verdad son entidades de investigación no judicial de carácter oficial y de duración limitada que buscan determinar los hechos, causas y consecuencias de las violaciones de los derechos humanos ocurridas en el pasado. Al brindar especial atención al testimonio de las víctimas, las comisiones aseguran su reconocimiento; con frecuencia después de largos periodos de recibir estigmatización y ser escuchadas con escepticismo. Las comisiones de la verdad pueden contribuir a los procesos judiciales y a las reparaciones mediante sus conclusiones y recomendaciones; pueden también ayudar a que sociedades divididas superen la cultura del silencio y la desconfianza; y pueden, por último, identificar las necesarias reformas institucionales para evitar nuevas violaciones.

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

### **Objetivos de las comisiones de la verdad**

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

Los tres objetivos fundamentales son:

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

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

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

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

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

nes de la verdad exitosas que han sido creadas a través de la acción ejecutiva se incluyen la mayoría de comisiones de Latinoamérica, así como las de Marruecos, y Timor Oriental (bajo administración de las Naciones Unidas).

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

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

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

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

En la ausencia de voluntad o capacidad política para crear una investigación efectiva, la sociedad civil, los gobiernos locales y otras instituciones han creado investigaciones innovadoras parecidas a las comisiones de la verdad. Las comisiones no oficiales, locales o específicas para investigar un caso no tienen la capacidad de obligar al suministro de información y es poco probable que tengan buenos recursos en comparación con actividades financiadas por el Estado. Sin embargo, al movilizar a las víctimas y sobrevivientes, al documentar el abuso y presentar formalmente sus hallazgos, estas investigaciones han generado con frecuencia el apoyo del público y han catalizado la acción oficial, llevando a investigaciones oficiales más fuertes y otras medidas. Ejemplos de comisiones de la verdad innovadoras “desde abajo” incluyen el Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) liderado por la Iglesia Católica en Guatemala. El REMHI publicó un informe exhaustivo denominado “Guatemala, Nunca más”, que sirvió como precursor para el trabajo de la comisión de la verdad instalada poco tiempo después. En Colombia, la Corte Suprema creó una comisión de la verdad para un caso específico con el fin de investigar el asesinato de rehenes en la toma del Palacio de Justicia en el año 1985. En Brasil, durante el debate de creación de la Comisión Nacional de la Verdad, muchos estados, universidades y organizaciones sociales conformaron comités regionales y locales, con diferentes capacidades y propósitos investigativos. Además, en varios estados de la federación, la sociedad civil ha creado comités de la verdad y la memoria locales para apoyar a la Comisión Nacional de la Verdad.

### **Características principales de una comisión de la verdad**

- *Complementariedad con la justicia penal:* las comisiones de la verdad no son investigaciones judiciales. No establecen responsabilidad penal individual para casos específicos; no determinan el castigo ni utilizan normas de debido proceso aplicables en una corte de justicia. Sus investigaciones pueden preceder o complementar el trabajo de las cortes de justicia si reúnen evidencia útil para una investigación penal. Mientras que las cortes de justicia normalmente se concentran en los hechos de un caso individual y en el análisis de las pruebas que lo sustentan, las comisiones de la verdad complementan ese enfoque al establecer el contexto social e histórico de las violaciones y los patrones a gran escala detrás del número masivo de casos. Su análisis puede contribuir a entender la lógica y estrategia de los abusos, ayudando a establecer responsabilidades morales o políticas.
- *Enfoque en violaciones graves de los derechos humanos:* Históricamente, las comisiones de la verdad han concentrado sus investigaciones en los derechos que protegen la integridad física y mental, al investigar crímenes como la tortura, la desaparición forzada, los asesinatos extrajudiciales, el desplazamiento forzado y la violencia sexual. Con el pasar del tiempo, sus roles se han extendido y las comisiones recientes han investigado abusos

más graves, como los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Algunas también han observado los delitos económicos y la corrupción como parte de patrones más amplios de abuso autoritario y violencia.

- *Periodo de investigaciones:* A diferencia de las comisiones parlamentarias de investigación, que son comunes en muchos países, y que tienden a enfocarse en asuntos particulares o en las circunstancias de un evento específico, las comisiones de la verdad normalmente cubren periodos más largos de abuso, que a veces duran hasta décadas. Esto brinda a las comisiones de la verdad una oportunidad para identificar los patrones históricos de violencia y violaciones sistemáticas.
- *Grandes cantidades de información:* Debido a su enfoque más general, tanto en términos de violaciones como de periodos de tiempo, las comisiones pueden llegar a reunir información masiva de testigos directos, archivos y otras fuentes. La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) de Perú reunió 17.000 testimonios durante su ejercicio de dos años, y la CVR de Sudáfrica recogió más de 22.000 testimonios en tres años. Estas grandes cantidades de datos les permiten a las comisiones combinar diferentes enfoques metodológicos en su trabajo, entre ellos el análisis estadístico.
- *Enfoque centrado en las víctimas:* Las víctimas y sobrevivientes son las fuentes primarias de información para las comisiones de la verdad, y muchas comisiones tienen el mandato legal de asegurar el bienestar de las víctimas. Muchas han desarrollado servicios para las víctimas como por ejemplo la ayuda de emergencia, apoyo psicológico, seguridad y ayuda legal. La Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR) de Timor Oriental tenía personal especializado para otorgar fondos de emergencia y ayudar a las personas desplazadas a regresar a sus hogares.

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

### **Asegurar la solidez de una comisión de la verdad**

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

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

### **Procedimientos justos**

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

### **La reconciliación y las comisiones de la verdad**

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

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

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

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

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



## Capítulo 3

Garantías para la legitimidad e independencia de una comisión de la verdad

**“Está bien obtener la verdad ahora, lo demás se irá dando. Lo primero es enterarse . . . .”**

Esposa de un hombre desaparecido, Nepal

La legitimidad es esencial para que una comisión de la verdad tenga un proceso exitoso. La confianza del público en que la comisión sea genuina mejorará la voluntad de participación y facilitará el acceso a la información. La legitimidad también puede proteger a la comisión frente a opositores políticos interesados en mantener el silencio o la negación respecto a abusos ocurridos en el pasado.

### **Un enfoque consultivo para fortalecer la legitimidad**

La mayoría de comisiones de la verdad, ya sean creadas por acción ejecutiva o legislativa, se han conformado con una limitada participación directa del público. En algunos casos, este enfoque se justifica por la necesidad de actuar rápidamente durante una transición política. Sin embargo, la conveniencia puede darse a expensas de la consulta con todas las partes interesadas.

En condiciones ideales, los términos de una comisión se desarrollarían a través de un enfoque consultivo, incluyendo una discusión abierta entre el gobierno, la sociedad civil, los grupos de víctimas y otras personas que pudiesen verse afectadas por el trabajo de la comisión. La participación pública no sólo demuestra un compromiso con la legitimidad; también contribuye a que los formuladores de políticas comprendan las necesidades de las víctimas. Las propuestas de expertos y representantes de la comunidad pueden presentarse de manera oral, por escrito o a través de talleres. Con frecuencia estas consultas son gestionadas por las agencias de derechos humanos del Estado, tales como el Defensor del Pueblo u otras instituciones.

La consulta con los grupos de víctimas es prioritaria durante la creación de una comisión de la verdad; sin su participación y confianza, una comisión de la verdad no tiene credibilidad para satisfacer sus necesidades específicas. También es importante considerar que algunas poblaciones, como los pueblos indígenas, tienen el derecho universalmente reconocido a ser consultados a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

La consulta debe continuar durante todas las fases del trabajo de una comisión de la verdad, incluso si esta ha sido creada rápidamente. La comunicación y diálogo con la sociedad civil y especialmente con los grupos de víctimas debe conservarse a lo largo del funcionamiento de las comisiones para permitir la retroalimentación y evaluación continua por parte del público.

La Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica fue fundada después de un extenso proceso de consulta llevado a cabo por el parlamento de ese país, el cual incluyó discusiones públicas en el anteproyecto de ley. La participación en el debate legislativo contribuyó a incrementar el interés y entendimiento de las políticas una vez fueron puestas en práctica.

Las consultas pueden ser efectivas y creativas incluso en ausencia de foros institucionales adecuados. Las Naciones Unidas organizaron docenas de reuniones comunitarias bajo el liderazgo de Sergio Vieira de Mello en Timor Oriental, en el periodo subsiguiente al fin de la ocupación indonesia, luego del año 1999. Estas consultas con comunidades indígenas contribuyeron a que las Naciones Unidas desarrollaran un mandato para la comisión de la verdad que incorporaba el derecho indígena tradicional a fin de facilitar la reconciliación comunitaria.

Un ejemplo de una oportunidad perdida es el caso de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de la República Democrática del Congo (CVR-RDC), que fue creada durante una negociación de paz directamente por las facciones que habían estado en guerra. Los comisionados fueron nombrados incluso antes de que la CVR tuviera un estatuto legal y existió una extendida percepción de que el nombramiento dependía de la afiliación política a las diferentes facciones representadas en las negociaciones.

En Brasil, la Comisión de la Verdad llegó como una exigencia de la sociedad civil durante la Conferencia Nacional de Derechos Humanos en el año 2009. La Conferencia Nacional es el máximo espacio del Gobierno Federal para escuchar y deliberar públicamente acerca de los derechos humanos. Sus hallazgos dieron forma al Tercer Plan

Nacional de Derechos Humanos, el cual apuntaba a la creación de una Comisión de la Verdad. A continuación, el Gobierno Federal creó un grupo de trabajo con representación de la sociedad civil, el cual elaboraría el anteproyecto de ley que se sometería a votación en el Congreso. Después de varios meses de discusión en el parlamento, la ley se aprobó con el apoyo de todos los partidos representados, y fue sancionada en noviembre del año 2011. El largo proceso de discusiones que llevó a la Comisión de la Verdad en el Brasil, así como la opción de aprobación por parte del Congreso – en lugar de un decreto directo de la rama ejecutiva –, y el amplio apoyo al proyecto por parte de los diferentes sectores sociales se reflejan en una institución que inicia su trabajo con el apoyo de una fuerte legitimidad política e interés de la opinión pública.

### **La independencia política y operativa de la comisión**

Los comisionados y su personal deben poder llevar a cabo su trabajo sin interferencias. Las comisiones de la verdad deben estar sujetas exclusivamente al marco legal nacional y a su mandato. Los comisionados y su personal deben ejercer sus poderes sin miedo, favoritismo ni prejuicio. En términos prácticos, la independencia de una comisión se define por su habilidad para aplicar su mandato libre de presión real o aparente, de influencias no deseadas, o de dependencia hacia alguna otra institución o persona.

Las siguientes condiciones son esenciales para la independencia de una comisión:

- Un proceso transparente en el nombramiento de los comisionados.
- Garantías legales de que los comisionados pueden ser depuestos únicamente con justa causa.
- Protección de los comisionados contra amenazas o represalias; y
- Autonomía financiera, administrativa y operacional.

### **Los riesgos de la dependencia política**

Las comisiones de la verdad deben evitar estar sujetas a acusaciones de parcialidad pues ello reduce su efectividad y hace menos probable que puedan abordar las causas del conflicto. En muchas partes del mundo, la sociedad civil tiene una profunda desconfianza a las investigaciones gubernamentales debido a los intentos de regímenes autoritarios de minimizar o desestimar graves abusos.

No deben integrar una comisión personas con vínculos cuestionables o dudosos en relación al tema de la investigación. Kenia ofrece un ejemplo controversial: en ese país un insuficiente escrutinio de los comisionados nombrados para la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación (TJRC por sus siglas en inglés) causó una grave crisis. Meses después de que la TJRC hubiera iniciado sus operaciones, su presidente fue acusado de haber adquirido tierras de manera ilegal y de haber estado involucrado en graves crímenes durante el período de investigación. El presidente de la comisión fue separado por los otros miembros, pero como resultado de este descuido la TJRC perdió credibilidad. El litigio interno y la desorganización subsiguientes sumieron a la comisión en un estado de parálisis.

### **Autonomía financiera y operacional**

La independencia también se promueve al concederles a las comisiones la autoridad para administrar sus presupuestos y completar sus mandatos sin interferencia:

- *Autonomía Financiera:* Las comisiones de la verdad deberían gozar de autonomía financiera, manteniendo control sobre todas las decisiones financieras y presupuestarias. Los comisionados deben recibir un presupuesto razonable que puedan manejar independientemente, así como la autoridad para recolectar fondos adicionales.
- *Autonomía operativa:* Los comisionados deben tener la autoridad para interpretar sus mandatos, establecer las prioridades y métodos para su investigación y tomar decisiones sobre su personal. Las instituciones gubernamentales

mentales no deben interpretar las obligaciones de la comisión o contratar personal antes que los comisionados tomen sus propias decisiones.

La autonomía financiera y operacional debe ejercerse dentro de estrictas normas de transparencia gubernamental, buenas prácticas administrativas y la legislación laboral aplicable. Las relaciones con las instituciones gubernamentales – como auditorías y ministerios de finanzas – deben respetar la autonomía de la comisión. Los procedimientos internos administrativos y de recursos humanos de la comisión deben asegurar que los fondos se utilicen de manera adecuada y que los derechos laborales sean respetados. Debe publicarse la información financiera completa con fines de transparencia y para ganarse la confianza de los ciudadanos.

### **Principios guía para mantener la independencia de una comisión de la verdad**

La independencia se puede alcanzar si se aceptan las siguientes normas y principios:

- Las agencias del Estado tienen la obligación de respetar la independencia de la comisión; deben ayudar y proteger a la comisión para asegurar su imparcialidad, accesibilidad y efectividad.
- Una investigación eficaz, competente e imparcial depende de la seguridad financiera y el profesionalismo organizativo de la comisión.
- Ni los comisionados ni su personal deben estar (o ser percibidos como) parcializados hacia una facción política. Esto incluye al personal que la comisión haya recibido de otras agencias gubernamentales.
- Los comisionados deben trabajar en la comisión con horario de tiempo completo.
- La comisión debe tener suficiente financiamiento para permitirle ejecutar sus funciones con los más altos estándares y participar en la determinación de sus recursos.
- Las comisiones deben tener personal adecuadamente capacitado, equipamiento apropiado y deben ser accesibles y responder a las necesidades de las víctimas.

### **Selección de los comisionados**

La selección de los comisionados es fundamental dado que ellos definen las políticas, los métodos de investigación y el contenido final del informe de la comisión. En algunos casos, los comisionados están directamente involucrados con las investigaciones. Son la cara al público de las comisiones de la verdad y su autoridad moral e individual es importante al momento de comunicarse con las autoridades y el público.

Los comisionados deben ser seleccionados a través de un proceso de nombramiento transparente y preferiblemente consultivo que tenga en cuenta la opinión de diferentes sectores de la sociedad, especialmente de las víctimas y de grupos marginados. En algunas comisiones, el proceso de selección se ha hecho a partir de nominaciones del público y la conformación de un panel de selección encargado de revisar dichas nominaciones, entrevistar finalistas, apoyar el escrutinio público de los candidatos y recomendar una lista a las máximas autoridades.

El momento de selección de los comisionados también es importante: estos no deben ser nombrados hasta que se haya expedido la ley o decreto que autoriza la creación de la comisión de la verdad. Algunos intentos en el pasado de acelerar el proceso nombrando comisionados rápidamente – por ejemplo, inmediatamente después de concluido un acuerdo de paz – , han debilitado los prospectos de búsqueda efectiva de la verdad.

Históricamente, los criterios de nombramiento de los comisionados se pueden caracterizar de diversas formas:

- Los comisionados pueden ser nombrados exclusivamente por sus capacidades personales, liderazgo moral y prestigio. La mayoría de comisiones en Latinoamérica se han constituido de esta manera. Esta forma de nom-

bramamiento es rápida y puede transferir la legitimidad y prestigio del individuo a la comisión. Sin embargo, debe sopesarse el riesgo de dar la apariencia de elitismo, lo que resultaría en desconfianza y resentimiento.

- Los comisionados pueden ser seleccionados como representantes de ciertos sectores, como aquellos que reivindican la equidad de género, la raza, la cultura o una afiliación religiosa. La mayoría de comisiones fuera de Latinoamérica han seguido este patrón para apaciguar los miedos a la discriminación y marginación o para reflejar las características de sociedades muy divididas.
- Cualquier proceso de nominación y selección debe combinar tanto el calibre personal como la representación. La mayoría de comisiones exitosas han combinado el carisma y capacidad de sus líderes con su diversidad y representatividad social.

### **Criterios de selección para los comisionados**

Los comités de selección deben considerar los siguientes factores al nominar y nombrar a los comisionados:

- *Tamaño de la comisión*: el número de comisionados debe ser suficientemente grande para representar de manera justa a la sociedad, pero lo suficientemente pequeño para constituir un grupo manejable y sostenible. La mayoría de comisiones han tenido entre tres y 17 miembros. Aunque se espera que los comisionados trabajen en consenso, se debe nombrar un número impar de los mismos a fin de asegurar la toma de decisiones mediante el voto, de ser necesario.
- *Representación justa*: los nombramientos deben representar ampliamente diversas perspectivas y experiencias para evitar la parcialidad (o la apariencia de parcialidad). La selección de los comités debe considerar el género, el origen geográfico, la religión, la lengua, la clase y la etnia, entre otros factores.
- *Trayectoria en derechos humanos*: cada comisionado debe tener antecedentes impecables y libres de cualquier participación en actividades criminales incluyendo violaciones de los derechos humanos y corrupción. Deben tener una hoja de vida de promoción de los derechos humanos o de servicio al interés público. Los comisionados deben disfrutar de confianza pública incuestionable y deben ser vistos como independientes de la política partidaria.
- *Neutralidad*: los candidatos a ser comisionados deben someterse a escrutinio para asegurar que no tienen vínculos cuestionables con los asuntos u organizaciones que están bajo investigación. Aunque no es inusual que el personal de diversas agencias del estado sea colocados en comisiones de la verdad, esto se debe llevar a cabo de un modo que proteja la independencia e integridad de las comisiones, por ejemplo, retirando estos comisionados – temporalmente – de cualquier cargo previo en el Estado.
- *Género*: es importante incorporar en el proceso de selección criterios basados en el género. Las comisionadas brindan un ambiente de apoyo y reafirmación para las víctimas mujeres. Esto se hizo evidente en la dinámica de las audiencias públicas de la Comisión Nacional de Reconciliación de Ghana, donde tres de nueve comisionados eran mujeres. Tener comisionadas también fue importante en Sudáfrica, donde la CVR respondió positivamente a la solicitud de llevar a cabo audiencias dedicadas a las mujeres, y presididas por las comisionadas.
- *Compromiso a tiempo completo*: ninguna comisión puede operar de manera efectiva trabajando durante medio tiempo. Se debe exigir a los comisionados que trabajen el tiempo completo mientras estén prestando servicios en la comisión y que eviten otros trabajos o responsabilidades. Si hay comisionados extranjeros, estos deben trabajar un número mínimo de días por cada trimestre y evitar cualquier otro trabajo que pueda crear un conflicto de intereses.
- *Especialización*: El reclutamiento de comisionados puede incluir la búsqueda de profesiones en un amplio rango de disciplinas y saberes que puedan ser de utilidad a la investigación. Dichas disciplinas pueden incluir Derecho – en particular abogados de derechos humanos y abogados constitucionales –, Historia, Economía, Investigación forense, Estudios de género, Antropología social, Psicología, Medicina, Religión, Periodismo y Resolución de conflictos.

## Algunas buenas prácticas en el nombramiento de comisionados

### Sudáfrica

La comisión sudafricana fue la primera en desarrollar un proceso de selección basado en un panel de selección independiente, entrevistas públicas y la presentación de una preselección de candidatos ante el presidente Nelson Mandela. La legislación solo requería que los comisionados fueran “personas adecuadas e idóneas que sean imparciales y que no tengan un elevado perfil político”. Un panel de selección, que incluía a representantes de organizaciones de derechos humanos, solicitó las nominaciones del público, y recibió 300, las cuales se redujeron a 50 candidatos. Estos últimos fueron entrevistados en sesiones públicas que la prensa cubrió de cerca. A continuación el panel le envió una lista de 25 candidatos al presidente para el nombramiento final de 17. Con el fin de proporcionar un balance geográfico y político, Mandela incluyó a dos miembros que no pasaron por el proceso completo de preselección.

### Sierra Leona

La ley que creó la comisión de la verdad de Sierra Leona se inspiró en Sudáfrica, con una variación importante: el nombramiento de comisionados extranjeros y el rol de las Naciones Unidas. Un representante especial del Secretario General fue nombrado “coordinador de selección” y se conformó un panel que incluía a miembros de las comunidades religiosas, grupos de derechos humanos, así como representantes de las partes del conflicto armado. En ese caso, la participación de la oposición armada sirvió para que el proceso ganara su apoyo. El panel identificó cuatro ciudadanos de Sierra Leona tomando como base las nominaciones públicas y las entrevistas. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos postuló a tres miembros extranjeros. Tanto los miembros nacionales como internacionales fueron nombrados formalmente por el presidente<sup>2</sup>.

### Timor Oriental

La Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR) en Timor Oriental fue establecida por la Administración Transicional de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET por sus siglas en inglés), la cual nombró a los comisionados conforme a la asesoría de un panel de selección. Para la conformación de este panel diversas organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos nombraron un miembro cada una. El panel convocó a nominación pública y consultó ampliamente a la sociedad civil, dando especial consideración a la diversidad y representación de regiones y géneros<sup>3</sup>.

### Comisiones de la verdad híbridas

En algunos casos, se ha nombrado tanto a nacionales como a extranjeros como comisionados y miembros del personal con el fin de dar a la comisión mayor credibilidad o seguridad. Estas “comisiones híbridas” generalmente se establecen para evitar (o minimizar) las sospechas de parcialidad, y también cuando hacen falta habilidades de investigación local y experiencia. Las comisiones que han optado por dicha fórmula incluyen a Guatemala, Sierra Leona, las Islas Salomón y Kenia. Como en todos los casos, la selección de comisionados internacionales debe someterse a un cuidadoso proceso de selección y escrutinio personal.

<sup>13</sup> Oficina del Presidente de Sudáfrica. *Promoción de la Unidad Nacional y la Reconciliación, Acto 34 de 1995 (Promotion of National Unity and Reconciliation Act 34 of 1995)* Sección 7(2)(b).

<sup>14</sup> Comisión de Verdad y Reconciliación de Sierra Leona, Acto 2000, Sección 3(1) (*Truth and Reconciliation Commission Act, 2000, Section 3, Schedule*).

<sup>15</sup> Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental, UNTAET. *Resolución No. 2001/10 para el establecimiento de la Comisión de Acogida, Verdad y Reconciliación Timor Oriental*, Sección 4.





## Capítulo 4

Las disposiciones legales de una comisión de la verdad: objetivos, funciones, competencias y poderes

**“2 (1). Por medio de la presente se establece la Comisión de la Verdad y la Reconciliación como persona jurídica.**

**3 (1). Los objetivos de la Comisión serán promover la unidad nacional y la reconciliación en un espíritu de entendimiento que trasciende los conflictos y las divisiones del pasado . . . .”**

Promoción de la Unidad y Reconciliación Nacional, Acto 34 de 1995,  
Sudáfrica, Capítulo 2

Las comisiones de la verdad se crean a través de mandato legal, normalmente mediante decreto ejecutivo o una ley aprobada por el parlamento. Las decisiones que toman quienes redactan el anteproyecto y las partes interesadas al inicio del mandato determinan la investigación futura y su efectividad. Este capítulo describe los objetivos, funciones, alcance y poderes de la comisión.

## Objetivos de una comisión de la verdad

Los objetivos generales de una comisión de la verdad se declaran generalmente durante el preámbulo del mandato y en sus consideraciones iniciales, y deben servir de guía para los miembros de la comisión. Aunque los mandatos pueden hacer referencia a diferentes objetivos, los tres siguientes son comunes en la mayoría de las comisiones:

- *Esclarecimiento y explicación de los hechos*: la función principal de una comisión de la verdad es clarificar los hechos. Los mandatos difieren en el alcance de estos hechos, su clasificación legal, o la profundidad de la explicación requerida.
- *Protección, reconocimiento y restablecimiento de los derechos de las víctimas*: esta función distingue a las comisiones de la verdad de las cortes de derecho y los paneles de asesoría, poniendo los derechos de las víctimas, junto con sus experiencias, como punto de enfoque del trabajo de la comisión.
- *Cambios sociales y políticos positivos*: algunos mandatos les han encomendado a las comisiones sugerir maneras de contribuir a la reconciliación, reforma, democracia y prevención de la recurrencia.

Estos objetivos son tan complejos como diversos y dependen del ambiente político. Los mandatos normalmente siguen un enfoque modesto. Es esencial que los objetivos de la comisión estén claros y sean sucintos para asegurar que todos los participantes tengan expectativas realistas sobre el impacto que podrían tener las contribuciones de aquella.

## Funciones

Las funciones de una comisión de la verdad son las actividades requeridas para alcanzar sus objetivos. La aclaración de estas actividades en un mandato les proporciona una orientación a los comisionados a medida que diseñan su investigación, asignan recursos y establecen la estructura organizativa necesaria para llevar a cabo su trabajo.

Algunas de las funciones incluidas en los mandatos de las comisiones son:

- *Preparar un informe en el que se establezca un registro histórico preciso e imparcial de violaciones de los derechos humanos*: las comisiones de la verdad realizan un informe sobre el contexto, las causas, circunstancias, naturaleza y alcance de las violaciones de los derechos humanos que les encarga investigar. Un informe con autoridad es el principal producto de la comisión de la verdad y debería convertirse en un documento nacional importante. El informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, Conadep, titulado “¡Nunca más!” se utiliza ampliamente para la educación cívica en Argentina, y se reimprime con regularidad. Los informes han evolucionado a través del tiempo, desde el libro único de la comisión de Argentina, hasta amplias colecciones de varios volúmenes, versiones resumidas, versiones en audio y video, historietas y versiones editadas para determinadas audiencias.
- *Recolección de información*: El mandato debe autorizar a la comisión para investigar violaciones de los derechos humanos, estrategias políticas, historias locales, casos específicos y las consecuencias del abuso. La comisión debería obtener información sobre eventos históricos mediante entrevistas a los testigos y sobrevivientes, examinando documentos y visitando los lugares que pueden contener evidencia como, por ejemplo, centros de detención y fosas comunes; asimismo, la comisión de la verdad debe ser capaz de ejecutar estos deberes con la cooperación de autoridades gubernamentales. De todas, la función más crítica es la recolección de los testimonios de aquellos que estuvieron directamente involucrados en las violaciones: las víctimas, testigos y perpetradores. Con el fin de llevar a cabo esta función de manera efectiva, la comisión debe preparar procedimientos detallados y protocolos para las entrevistas, así como las bases de datos para registrar, almacenar y analizar la información.

- *Proteger la integridad y bienestar de las víctimas:* es importante que una comisión de la verdad reúna información de las víctimas y testigos de forma que no signifique ningún peligro para la seguridad personal o integridad de estos. La comisión debe asegurar que las víctimas no sean tratadas simplemente como fuentes, sino también como compañeros valiosos y ciudadanos integrales cuya dignidad está reconocida de manera explícita. Las víctimas de atrocidades masivas generalmente son los grupos más vulnerables y marginalizados en la sociedad y una comisión de la verdad debe valorar sus necesidades y solicitar su testimonio en términos respetuosos y cuidadosos. La comisión debe crear un ambiente seguro para que las víctimas hablen sobre sus experiencias, lo cual podría requerir servicios de apoyo en salud mental, protección física, información legal, servicios sociales y, en algunos casos, apoyo financiero. Esta red de ayuda debe poner especial atención en las necesidades de las mujeres, los niños, los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables. Aunque la comisión acepta el testimonio de buena fe y reconoce el sufrimiento de las víctimas, debe tratarlo siempre de manera objetiva, como información sujeta a corroboración.
- *Ejecución de actividades de divulgación formativas:* la comisión debe estar autorizada para dirigirse al público a través de comunicaciones, medios y actividades de divulgación formativa. Las primeras comisiones de la verdad llevaron a cabo sus actividades sin participación del público. A partir de la experiencia en Sudáfrica, es común ahora que las comisiones de la verdad realicen la divulgación a través de asociaciones con los medios, sitios web y recursos impresos. Las audiencias públicas han demostrado ser una poderosa actividad de divulgación en la cual se proporciona a las víctimas la oportunidad de hablar con voz propia y un sentido de reivindicación personal, a la vez que educan al público. La CVR de Perú se asoció con las principales universidades en el país para reclutar y capacitar “Voluntarios para la Verdad”. Miles de jóvenes estudiantes de todo el país brindaron su apoyo en las audiencias públicas, ayudaron a las víctimas a presentarse ante la Comisión y difundieron información sobre su trabajo.
- *Ofrecer propuestas de políticas para asegurar que las violaciones no se repitan:* las comisiones de la verdad pueden evitar que se repitan las violaciones por medio de recomendaciones que apuntan a las causas del conflicto y que promueven el respeto al Estado de derecho. Al final de una investigación, los comisionados deben evaluar la responsabilidad institucional en caso de abusos y recomendar cualquier medida o reforma necesaria para prevenirlos en el futuro. Las comisiones normalmente realizan recomendaciones para apoyar el Estado de derecho, reformar el sector de seguridad, promover el buen gobierno, combatir la corrupción, mejorar el respeto por los derechos humanos y responder a los retos específicos que enfrentan poblaciones vulnerables como los pueblos indígenas, niños, mujeres y jóvenes.
- *Apoyar el trabajo del sistema de justicia:* una comisión de la verdad puede jugar un papel significativo para afrontar la impunidad y cooperar con el trabajo de las cortes de derecho a través de una investigación y documentación meticulosa sobre los abusos y violaciones, así como sobre los lugares en los que estos ocurrieron (por ejemplo, algunas comisiones han descubierto cementerios a través de sus investigaciones), las cuales pueden suministrarse como evidencia ante los fiscales nacionales. De acuerdo con las circunstancias específicas de cada país, las acciones penales podrán avanzar con un sistema judicial funcional, evidencia suficiente y voluntad política. Las comisiones también pueden hacer recomendaciones para retirar o excluir a los perpetradores de cargos públicos o implementar programas de investigación de los antecedentes como parte de la reforma a la seguridad, la justicia y otros sectores e instituciones del Estado.
- *Promover la reconciliación local o nacional:* a muchas comisiones de la verdad se les encarga organizar actividades para promover la reconciliación, la tolerancia y la sanación entre individuos, comunidades y las partes involucradas en un conflicto. Las comisiones pueden brindar un foro para escuchar los reclamos, recomendar medidas para la reintegración de los perpetradores, y organizar eventos para promover el entendimiento y la tolerancia en los niveles comunitario y nacional. En Timor Oriental, la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación (CAVR) se asoció con las comunidades indígenas para reintegrar a los perpetradores de delitos menores que deseaban regresar a sus hogares y redimirse ante aquellos contra quienes atentaron. En Perú, la CVR propuso que la mejor manera de contribuir a la reconciliación entre el gobierno y la ciudadanía era mediante la reforma de las instituciones del Estado.

## Competencia

El mandato legal que establece una comisión de la verdad determina:

- Los tipos de violaciones en los que la comisión se va a centrar.
- El periodo de tiempo que será examinado por la comisión.
- Las partes o actores que serán examinados por la comisión.
- El territorio en que ocurrieron las violaciones.

El marco legal debe ser sólido, pero flexible en el sentido de que debe definir los tipos de violaciones y los asuntos por examinar en términos que no sean exhaustivos. Esto quiere decir que mientras se identifican determinadas violaciones consideradas de interés particular, el mandato brinde a los comisionados la posibilidad de examinar otra conducta grave. Por ejemplo, el mandato de la comisión de Perú utilizó los términos “tortura y otras lesiones graves”, permitiéndole a la CVR investigar la violencia sexual sin que se hiciera referencia a ella de manera específica en el mandato.

Las fechas de inicio y finalización del periodo bajo investigación varían en gran medida entre las comisiones. Algunas han examinado las violaciones correspondientes a periodos de hasta 40 años, mientras otras se han concentrado en semanas. Largos periodos de tiempo hacen que las investigaciones sean más complejas, pero una comisión debe estar suficientemente equipada para examinar de manera crítica las experiencias que dieron origen a los abusos.

Las primeras comisiones, como la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, Conadep, en Argentina, se concentraron únicamente en los abusos cometidos por agentes del gobierno. Sin embargo, las comisiones subsiguientes han demostrado el valor de investigar todas las violaciones que han causado sufrimiento a la sociedad, ya sean o no acciones de agentes del Estado, incluyendo a opositores violentos enfrentados al gobierno y también a paramilitares.

Todas las comisiones hasta la fecha han concentrado la investigación dentro del territorio del país. Sin embargo, muchos conflictos o abusos han traspasado fronteras o han involucrado a personas de otros países. Puede ser que existan casos en los que el mandato de una comisión de la verdad deba incluir la posible cooperación con otros países para investigar casos específicos.

## Poderes, sanciones y protecciones

Una comisión de la verdad debe tener los poderes necesarios para llevar a cabo investigaciones efectivas e independientes. También debe cumplir con ciertos procedimientos para proteger el derecho de las víctimas y los testigos durante las investigaciones, las audiencias y la conducta general del trabajo de la comisión.

- *Poderes investigativos*: una comisión de la verdad debe estar autorizada para reunir información de cualquier fuente, incluyendo las autoridades gubernamentales. Algunas comisiones reciben poderes para exigir la presentación de evidencias y testimonios. Otras tienen que depender de la cooperación y buena voluntad de los testigos, organizaciones, fuerzas de seguridad, y departamentos del gobierno. En todo caso, una comisión debe desarrollar relaciones de cooperación con las respectivas autoridades y la sociedad civil.

Idealmente, una comisión debe tener los siguientes poderes para llevar a cabo investigaciones efectivas:

- Poder de coacción: es el poder de convocar a las personas para que se presenten ante la comisión, suministren evidencia y elaboren artículos o documentos, según sea necesario. El personal asignado de la comisión debe tener la capacidad de obtener órdenes judiciales para buscar estos materiales según corresponda.

- Procedimientos forenses: una comisión de la verdad debe estar autorizada para llevar a cabo exámenes forenses, incluyendo exhumaciones conforme a la ley, en cooperación con las autoridades judiciales y respetando los deseos de los familiares de los desaparecidos.
- Obligación de cooperar: Todos, inclusive los miembros de partidos políticos y funcionarios del gobierno, deben estar obligados a cooperar con la comisión. Deben dar a la comisión acceso sin restricciones con el fin de que cumpla su mandato legal. Las leyes de confidencialidad, como por ejemplo las consideraciones de seguridad nacional, no deben ser aplicadas a ningún asunto que sea objeto de una investigación de la comisión de la verdad. Sin embargo, una comisión debe tratar toda la información que recibe con el mayor cuidado para evitar dañar la privacidad e integridad de las personas.
- *Llevar a cabo audiencias públicas*: las audiencias de una comisión deben estar abiertas tanto al público como a los medios a menos que, a juicio de los comisionados, una audiencia no sea de interés o pueda afectar a alguien. Las audiencias que involucran a menores de edad deben ser cerradas al público o ser llevadas a cabo de manera que se asegure el anonimato de quien rinde testimonio. El testimonio sobre casos de violencia sexual normalmente se recibe en audiencia cerrada al público a menos que las víctimas adultas soliciten testificar en público para compartir sus historias.

Los criterios que la comisión tendrá en cuenta para la selección de las víctimas que van a testificar deben hacerse públicos. Todas las personas invitadas a testificar deben estar informadas de antemano sobre todos los procedimientos y sus derechos o deberes correspondientes. Las víctimas deben recibir servicios médicos y psicológicos o de apoyo emocional adecuados.

La comisión también debe contactar a las víctimas después de su testimonio para asegurar que no se ha visto comprometido su bienestar y, de ser necesario, brindar consejería.

- *Derechos procesales*: la imparcialidad procesal debe ser respetada durante la ejecución de una comisión de la verdad, particularmente cuando se publiquen los hallazgos y recomendaciones. Los derechos procesales son:
  - Derecho a ser escuchado: siempre que una comisión contemple tomar una decisión o hacer una recomendación que pueda ir en detrimento de alguien, esa persona, junto con cualquier víctima asociada, debe tener la oportunidad de hacer alegaciones y/o presentarse en una audiencia.
  - Derecho a no autoincriminarse: si un testigo es obligado a presentarse ante la comisión y responder preguntas que puedan ser incriminatorias, dichas respuestas no deben ser admisibles como evidencia contra esa persona en procedimientos legales subsiguientes. Una comisión debe utilizar este procedimiento únicamente cuando esa información sea necesaria y sea justificable buscarla para alcanzar sus objetivos, y cuando una persona se haya negado a responder para evitar su auto-incriminación.
- *Derecho a representación legal*: cualquier persona interrogada por un investigador, o que haya sido llamado ante una comisión, debe tener derecho a representación legal, incluso si se tratase de un habitante de la calle. Una comisión debe asignar representación legal si es en el interés de la justicia.
- *Protección a testigos*: se debe establecer un programa de protección a testigos listo para atender amenazas a su seguridad. La protección efectiva de testigos e información es vital, especialmente cuando una comisión está investigando asuntos sensibles y a personas poderosas. Aquellos testigos que se sientan atemorizados podrían no decir toda la verdad, fraguar información para protegerse a sí mismos y a sus familias, o, de hecho, evadir a la comisión.

Cuando una comisión no pueda brindar total protección a un testigo, debe poder garantizar la más estricta confidencialidad con respecto a su identidad.

- *Sanciones*: Se debe crear disposiciones para castigar las faltas cometidas contra la comisión de la verdad incluyendo la obstrucción en la ejecución de sus deberes, el suministro voluntario de información falsa, la desobediencia a una citación judicial, el revelar información confidencial y destruir evidencia o archivos.
- *Protección para los comisionados*: los comisionados y miembros del personal deben gozar de medidas de protección por las conductas de buena fe relacionadas con su trabajo. Ningún comisionado, miembro del personal o persona que ejecute alguna tarea en representación de la comisión debe ser responsable por lo reflejado en cualquier informe, hallazgo, punto de vista o recomendación realizada o expresada de buena fe. Esta protección depende de que los comisionados y miembros del personal realicen su trabajo de manera diligente y conforme a los principios de imparcialidad en el proceso.
- *Publicación del informe*: la comisión de la verdad debe estar autorizada para hacer público su informe final a través de medios de comunicación masiva, internet, bibliotecas y archivos. Restringir el acceso al informe a altas autoridades como el presidente y encomendarle a esas autoridades la divulgación del mismo, debilitaría el impacto de la comisión.





## Capítulo 5

Un momento crítico: la configuración de la comisión de la verdad

**“Mediante la atribución de responsabilidades frente a las diferentes causas del conflicto y a las muchas violaciones a los derechos humanos cometidas a lo largo de éste, generamos rendición de cuentas y manifestamos inequívocamente que rechazamos la impunidad. Con este conocimiento y comprensión nos comprometemos a construir una sociedad capaz de prevenir tales causas y violaciones”.**

Testigo, Reporte de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona, Vol. 1, 2004

Antes de que una comisión de la verdad inicie su fase operativa, necesita pasar por una fase de preparación; generalmente, se trata de un periodo de entre tres y seis meses para revisar su mandato legal, desarrollar procedimientos administrativos internos, iniciar la divulgación al público y contratar el personal esencial.

- Los comisionados deben revisar su mandato legal para establecer un entendimiento común de sus componentes y objetivos principales. Deben invertir tiempo en aclarar interpretaciones divergentes o dudas y establecer consensos y llegar a acuerdos sobre asuntos cruciales.
- Los comisionados deben llevar a cabo la divulgación inicial con aliados importantes, especialmente las víctimas, a fin de conocer sus puntos de vista sobre el mandato legal y sus expectativas, sugerencias o demandas. Las discusiones abiertas y francas son más plausibles en reuniones pequeñas y privadas que permitan a los comisionados desarrollar una comunicación y entendimiento comunes con dichos individuos y grupos.
- Los comisionados deben desarrollar los términos de referencia y luego contratar el personal. El equipo básico debe incluir a funcionarios experimentados para el establecimiento y la gestión de sistemas administrativos, investigativos y de divulgación. La velocidad de la contratación depende de las características del mandato y las normas aplicables a instituciones públicas, pero el gobierno debe brindar toda la asistencia procesal necesaria para apoyar y facilitar la fase de contratación inicial. Si se asigna personal del gobierno a la comisión, es importante que este personal responda exclusivamente ante los comisionados durante el lapso de su servicio.

El gobierno debe brindar todo el apoyo necesario para asegurar que estas tareas iniciales se ejecuten de manera efectiva y eficiente. Las autoridades deben proporcionarle a la comisión adecuado soporte financiero y logístico, incluyendo asistencia en la localización de oficinas apropiadas. De ser necesario, debe permitírsele a una comisión solicitar apoyo financiero y profesional a la comunidad internacional y a la sociedad civil.

### **Normas, políticas, procedimientos y planes de trabajo**

Una vez se ha contratado al personal, los comisionados deben desarrollar las normas, políticas y procedimientos para asegurar la adecuada gobernabilidad y operación. Estos asuntos pueden incluir:

- Un manual de funciones en el que se precise las reglas de la comisión en cuanto a la toma de decisiones, gobernabilidad y administración.
- Un cuadro organizativo que aclare el procedimiento entre comisionados y el personal para presentar informes, la división del trabajo, y cualquier despliegue operacional a lo largo del país.
- Un plan de trabajo que incluya el uso del tiempo, cálculos de recursos humanos y materiales necesarios y un presupuesto desarrollado conforme a procedimientos gubernamentales adecuados.
- Planes de investigación que propongan enfoques metodológicos básicos y formas específicas de cooperación interdisciplinaria.
- Planes de divulgación y formación para comunicar el mandato de la comisión y las operaciones.
- Una declaración de los principios y compromisos que rigen la relación entre la comisión, otras instituciones públicas, los ciudadanos y la sociedad civil, incluyendo grupos de apoyo a las víctimas.

La fase de preparación se caracteriza por el trabajo en equipos pequeños y la realización de informes para los comisionados y/o el comité ejecutivo de la comisión. Cualquier retraso en la realización de tareas importantes durante esta fase puede causar que los asociados relevantes experimenten ansiedad y pérdida general de confianza en las habilidades de la comisión. Los retrasos prolongados también pondrán en peligro el desarrollo del plan de la comisión.

## Presupuesto

Es importante que los gobiernos estimen los requerimientos operacionales de una comisión antes de asignar fondos. Las decisiones sobre asignación de fondos para una comisión han recaído generalmente sobre el parlamento, para que se considere parte del presupuesto anual, o sobre la rama ejecutiva, como parte de sus atribuciones financieras discrecionales. En algunos casos los gobiernos han asignado recursos financieros a las comisiones antes de que hayan iniciado operaciones; sin embargo, la asignación de un presupuesto antes de que los comisionados hayan planeado sus operaciones puede poner en peligro la independencia de la comisión y restringir las operaciones.

Una medida razonable sería asegurar que la primera asignación de fondos de la comisión sea provisional – para apoyar su fase inicial – y que toda la financiación subsiguiente esté sujeta a un reajuste que refleje las decisiones de los comisionados.

Algunas comisiones han utilizado fondos especiales, separados del proceso presupuestario normal del parlamento, o financiación de donantes internacionales. Más del 50% del presupuesto de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú se recuperó de cuentas de banco secretas en el extranjero en posesión de funcionarios corruptos. Las comisiones de Sierra Leona y Timor Oriental estuvieron ampliamente financiadas por donantes internacionales.

Una comisión es una institución pública y como tal debe respetar todas las mejores prácticas de transparencia gubernamental. La asignación de recursos para salarios, actividades operacionales e inversiones de capital deben seguir estrechamente los objetivos y funciones de la comisión establecidos por el mandato y los planes de trabajo.

Dado que las comisiones operan bajo difíciles condiciones económicas tales como contextos de posguerra o post-dictadura, es importante que sean consideradas como instituciones austeras, enfocadas en sus actividades operacionales. Los salarios adecuados para los profesionales con experiencia no deben ser percibidos como un despilfarro.

Las partidas presupuestales generalmente se ubican en alguna de las siguientes categorías:

- *Salarios* para los comisionados y el personal en las unidades del programa, establecidos después de la revisión del mandato legal. Estos varían según el campo de acción y la experiencia. Se considera importante contar con personal experto en derecho, en ciencias sociales, en toma de declaraciones y procesamiento de datos, atención a víctimas, comunicaciones públicas, divulgación y educación y apoyo administrativo.
- *Operaciones* para realizar la investigación, la divulgación y las actividades de comunicación. Esto generalmente incluye la toma de declaraciones, la creación de sistemas de manejo de datos, campañas de divulgación, organización y publicación de audiencias y la producción de publicaciones. Estas actividades pueden requerir numerosos viajes dentro del país.
- *Inversión de capital* para dotar oficinas con equipos y vehículos.
- *Gastos administrativos y costos financieros* asociados con el alquiler de espacios, bancos, conservación de registros y auditoría.

## Conciencia pública inicial y sensibilización

Los esfuerzos por comunicar el mandato de la comisión al público y por hacer que aquel sea comprendido deben ser mantenidos durante la fase preparatoria con la colaboración de los aliados y de las organizaciones de la sociedad civil. Estos esfuerzos deben informar al público sobre sus derechos y oportunidades de acceder y participar en las investigaciones de la comisión.

La comisión debe desarrollar un plan estratégico de comunicación en el que se identifique a los públicos objetivo y se establezca metas claras, acciones de corto, mediano y largo plazo para lograr estos objetivos y disposiciones para evaluar la efectividad del plan.

Se pueden utilizar diversos medios para crear conciencia y tomar impulso, incluyendo la radio, la televisión, la prensa, internet, y artes como la música y el teatro. Los medios impresos pueden distribuirse a través de eventos de divulgación, redes de la sociedad civil y contactos locales. Los comisionados deben visitar las provincias y distritos periféricos para crear conciencia sobre la comisión y consultar con los asociados importantes sobre cuestiones relativas a la verdad, la rendición de cuentas y la reconciliación.

Otras actividades de divulgación pública efectivas incluyen reuniones con las alcaldías locales, en las que los comisionados y el personal pueden explicar las actividades y responder preguntas. Las reuniones consultivas y programas de capacitación pueden realizarse con víctimas, excombatientes, policías, militares, parlamentarios, líderes religiosos, profesores, mujeres, niños, jóvenes, entre otros. Estos procesos se ejecutan mejor en grupos pequeños, que facilitan la discusión y la participación. Cuando se reúne a grupos diversos con intereses similares, las conferencias son una manera efectiva de concentrar la atención en temas específicos. También resulta interesante incluir acciones como capacitar a organizaciones asociadas y motivarlas para llevar a cabo actividades de divulgación y formación entre sus miembros.

### **Mapeo e investigación preliminar**

Con frecuencia, las comisiones intentan estimar la naturaleza y la extensión de las violaciones antes de iniciar operaciones mediante un mapeo preliminar que ayuda a identificar retos y valorar necesidades. Esto implica la recolección y análisis de información de diversas fuentes como documentos, entrevistas a testigos y consultas con expertos.

El mapeo proporciona un panorama amplio sobre el conflicto mediante el cual se aclaran cuestiones como las siguientes:

- Naturaleza y alcance de los incidentes ocurridos.
- Cuándo y dónde ocurrieron.
- Quiénes son las víctimas.
- La posible identidad de los perpetradores.
- Cronología de eventos por cada municipio.
- Revisión de iniciativas de justicia, reconciliación y soporte a las víctimas.
- Identificación de las pistas potenciales o fuentes de evidencia.
- Identificación de cualquier patrón de abuso.

Cuando se ejecuta de manera adecuada, el mapeo mejora la objetividad y la efectividad de la comisión al permitirle tomar decisiones estratégicas a partir de indicaciones preliminares sobre eventos actuales, en lugar de basarse en la especulación. También permite hacer estimaciones realistas y asignar recursos, desarrollar un enfoque coherente para la toma de declaraciones e identificar los temas de investigación y búsqueda.

El mapeo puede ser llevado a cabo por una organización de la sociedad civil con la experiencia necesaria, con frecuencia con ayuda de las Naciones Unidas u otra institución con los recursos necesarios.

Después de mapear las violaciones, una comisión puede iniciar la investigación preliminar durante la fase preparatoria con el fin de desarrollar una base sólida para una investigación y una búsqueda más coherentes durante las fases operacionales. La investigación preliminar podría incluir lo siguiente:

- Establecer fuentes importantes de información, documentos e informes tanto confidenciales como de dominio público:
  - Estado (rama judicial, agencias responsables de los derechos humanos, fuerza pública).
  - Sector diplomático y organizaciones de cooperación internacional, especialmente organizaciones internacionales de derechos humanos.
  - Medios de comunicación nacionales e internacionales.
  - Organizaciones no gubernamentales (de derechos humanos, de paz, sindicatos, grupos religiosos y asociaciones de víctimas).
  - Investigaciones académicas.
- Realizar reuniones con representantes de organizaciones para presentar los planes y objetivos de la comisión y buscar asociaciones con el fin de recopilar y analizar documentos.
- Consultar con diferentes expertos nacionales e internacionales para evaluar la investigación y las decisiones estratégicas.

### **Exploración de costumbres locales**

Durante la fase preparatoria, la comisión debe aprender cómo es que los diversos grupos afectados suelen afrontar las violaciones de los derechos humanos, el castigo, la rendición de cuentas y la reconciliación. Este tipo de estudios es usualmente realizado por expertos tales como antropólogos sociales, psicólogos e historiadores. Dichos expertos deben proporcionar los lineamientos sobre cómo integrar al trabajo de la comisión las instituciones y los procesos sociales, locales, étnicos, religiosos y culturales, entre otros, de manera que este responda a diversas creencias y costumbres tradicionales – como las de los pueblos indígenas – y asegure su consentimiento libre, previo e informado.

### **Grupos de asistencia y apoyo**

Si el mandato lo permite, los aliados del campo del desarrollo, la comunidad internacional y los grupos de la sociedad civil pueden conformar redes de apoyo para monitorear, aconsejar y proporcionar asistencia técnica a la investigación. La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Canadá es asistida por un comité de ancianos indígenas, quienes se reúnen con los comisionados y el personal. La comisión de Sierra Leona estuvo supervisada por una red de organizaciones de derechos humanos. La comisión de Perú creó una red de grupos de víctimas para solicitar consejo durante el desarrollo de su política de reparaciones.



## Capítulo 6

De la creación al funcionamiento normal

**“Como comisionados de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, sabemos ahora con absoluta certeza que tiene tanta importancia el camino que recorreremos como el destino que buscamos. No hay atajos. Cuando se trata de verdad y reconciliación, todos estamos obligados a ir hasta el final”.**

Honorable Magistrado Murray Sinclair. CVR Canadá, Presentación al Comité de Pueblos Indígenas del Senado, 28 de septiembre, 2010

Si la implementación de la fase inicial es eficiente, la comisión podrá actuar de acuerdo con su plan de acción. Una fase preparatoria efectiva facilitará el despliegue de la comisión y el desarrollo de sus operaciones. En Timor Oriental, una consulta extensa en los 13 distritos del país llevó a que las asociaciones apoyaran el trabajo de las oficinas de la comisión en cada uno de ellos. A menos que se aborden de manera contundente, las debilidades de la fase preparatoria serán evidentes. La falta de revisión y comprensión del mandato legal podría afectar el diseño de la investigación y la contratación del personal de investigación. La Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación de Kenia se dio cuenta demasiado tarde de que su investigación había fracasado en obtener la mejor información sobre delitos económicos.

El despliegue productivo de las fuerzas de la comisión, por lo tanto, supone una sólida y efectiva fase de preparación. Si las tareas de preparación críticas están incompletas, la comisión utilizará energía adicional para resolver los problemas a medida que se vayan presentando.

### Fase de desarrollo

Durante su desarrollo, la comisión debe ejecutar la contratación necesaria para completar su cuadro organizativo, abrir oficinas e iniciar su investigación, divulgación y entidades administrativas:

- *La comisión debe contratar personal según sus máximas capacidades* y conforme a su cuadro organizativo y a sus planes de investigación y de divulgación. La contratación debe cumplir atentamente con los estándares más altos de transparencia y buenas prácticas aplicables al sector público, incluyendo la revelación de cualquier incompatibilidad. La comisión debe ser un empleador responsable que cumpla con toda la legislación laboral y busque personal diverso con las mismas oportunidades para hombres y mujeres, grupos religiosos, regionales y étnicos, así como el balance adecuado entre disciplinas profesionales. Dependiendo del mandato legal y el cuadro organizativo, la comisión puede presupuestar una combinación de los siguientes equipos y unidades:
  - Uno o varios equipos legales para identificar los patrones de las violaciones establecidas por el mandato, conforme a la ley aplicable, y para investigar exhaustivamente los casos específicos que sirvan como ejemplo.
  - Equipos interdisciplinarios de científicos sociales (por ejemplo historiadores, sociólogos, politólogos y antropólogos) para que estudien los procesos políticos y el contexto tras las violaciones de derechos humanos determinados por el mandato, y examinen las consecuencias de los abusos y las violaciones pasadas. A medida que progresa la fase operacional, estos equipos pueden refinar sus funciones para pasar de la investigación sobre hallazgos al trabajo sobre recomendaciones basadas en los mismos.
  - Una unidad de toma de declaraciones y procesamiento de datos que diseñe los procedimientos y formularios para la toma de declaraciones en casos regulares y de testigos especiales, así como para el examen de archivos y el desarrollo de una base de datos exhaustiva.
  - Una unidad de víctimas para promover la participación de víctimas y su apoyo emocional. Esta unidad puede estar conformada por profesionales en las áreas de la salud, el trabajo social y la educación. Si es compatible con el mandato legal, podría crearse un servicio aparte para brindar formas de protección a testigos en cooperación con las autoridades competentes.
  - Una unidad de comunicación, divulgación y educación para supervisar el ambiente público, mediático y político en el que la comisión opera. Esta unidad ayudará a la Comisión a definir su perfil y discurso públicos, a gestionar las comunicaciones con asociados importantes y a supervisar actividades educativas de carácter general. Si es compatible con el mandato y con las necesidades de la investigación, la unidad de comunicación podría incluir un equipo específico para organizar audiencias públicas para las víctimas y los testigos clave.
  - Una unidad administrativa para el control del presupuesto, la logística y el monitoreo.

- *La comisión debe crear oficinas regionales y equipos móviles* según corresponda a su cuadro organizativo y sus planes de investigación y divulgación. La experiencia ha demostrado el valor y las ventajas de asignar a las oficinas regionales personal conformado por profesionales locales con experiencia, que gozan de la confianza de la población, especialmente las víctimas. Estos profesionales pueden ser activistas locales o defensores de los derechos humanos con conocimiento de las situaciones que va a examinar la comisión.

El número de oficinas locales dependerá de las características geográficas del país, del número de víctimas y testigos que se espera se presenten ante la comisión y del nivel organizativo de la sociedad civil. Algunas comisiones de la verdad, como la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala, tuvieron relativamente pocas oficinas pero bastantes personas para tomar declaraciones a lo largo del país en equipos móviles. Otras comisiones, como la de Timor Oriental, optaron por el cubrimiento permanente distrito a distrito. La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú se constituyó rápidamente y con una divulgación pública limitada; debido a las críticas de la sociedad civil, abrió oficinas adicionales en áreas en las que no se había planeado hacerlo inicialmente.

- *La comisión debe desarrollar una campaña inicial de divulgación pública* para establecer asociaciones con la sociedad civil nacional y asegurar cubrimiento total del territorio o país. Si es conveniente, en esta etapa la comisión podría también llevar a cabo divulgación internacional hacia grupos de derechos humanos, instituciones y donantes. Es de particular importancia asegurar la vinculación de las asociaciones con el fin de:
  - Difundir el trabajo de la comisión.
  - Obtener acceso a las organizaciones y comunidades de víctimas.
  - Brindarles a las víctimas apoyo y asistencia.
  - Obtener el apoyo de expertos.

## Operaciones Regulares

A medida que progresa la comisión, y la organización alcanza su completo potencial, la comisión comenzará a ejecutar sus operaciones normales, las cuales pueden incluir las siguientes tareas, dependiendo de las funciones asignadas por el mandato y los planes de trabajo:

- *Toma de declaraciones* a través de oficinas locales y/o equipos móviles bajo la guía del plan de investigación y la dirección de la unidad de toma de declaraciones y procesamiento de datos. Esta es la actividad principal de la comisión y la principal experiencia a través de la cual ésta se relaciona con las víctimas y testigos. Por lo tanto, es importante asegurar la estricta aplicación de la metodología y los principios de la comisión en el tratamiento de las víctimas y testigos. Por medio de sus oficinas territoriales, la comisión debe notificar con claridad y por adelantado a todas las partes interesadas los procedimientos de recolección de testimonios. El proceso de toma de decisiones debe tener una fecha límite apropiada con el fin de asegurar el tiempo para el procesamiento de datos, la edición y publicación del informe, así como de establecer los hallazgos y hacer recomendaciones. Esto también se aplica a las entrevistas de testigos clave y al examen de información contenida en archivos.

La toma de declaraciones requiere el uso de un cuestionario cuidadosamente diseñado y probado, y de un protocolo de entrevistas. Las personas que toman las declaraciones deben recibir una capacitación cuidadosa para asegurar que la experiencia de los declarantes sea productiva y respetuosa. Los declarantes deben ser capaces de contar sus historias de manera significativa. Para esto es necesario tener en cuenta sus códigos culturales y su situación emocional, y respetar sus propias técnicas de narración. El cuestionario no debe intentar reemplazar la narrativa del declarante, sino ayudar al entrevistador a asegurarse de que cierta información básica quede registrada y de que no se ignoren o pierdan detalles importantes sobre el contexto y sobre los hechos, en el proceso de recolección.

- *Ingreso de datos y análisis.* Los entrevistadores registrarán por escrito los testimonios que reciben y se asegurarán de que todos los elementos en el cuestionario queden resueltos con la mejor capacidad del declarante. Las narrativas escritas deben enviarse a las oficinas principales de la comisión para su ingreso en las bases de datos. Dichas bases de datos, desarrolladas con posterioridad al mandato, identificarán datos cuantitativos mediante técnicas estadísticas – como la frecuencia de violaciones específicas a través del tiempo –, y datos cualitativos, tales como las referencias a las estrategias y prácticas de los perpetradores.
- *La organización de audiencias públicas* permite que víctimas previamente seleccionadas revelen sus experiencias frente a una audiencia nacional y a los medios. Otras formas de audiencias públicas podrían incluir el testimonio de expertos y figuras políticas importantes.

Algunas comisiones han tenido el mandato legal para autorizar la participación de los perpetradores en las audiencias. Esto continúa siendo un asunto controversial y los críticos citan el riesgo de daño psicológico a las víctimas u ostentación política por parte de dichos testigos. Cuando la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Liberia invitó a los antiguos líderes militares a testificar, los procedimientos fueron interrumpidos por los participantes y el público, provocando una situación de gran angustia para las víctimas.

Las audiencias públicas normalmente se organizan en tres modelos:

- Audiencias para testimonio directo de víctimas o sobrevivientes conformadas de acuerdo con criterios geográficos.
  - Audiencias temáticas en las que el testimonio de las víctimas o los sobrevivientes se conforma según los patrones de violación a los derechos humanos.
  - Audiencias con expertos o personajes clave en las que los líderes políticos o expertos pueden compartir información y perspectivas sobre los temas que atañen o interesan a la comisión.
- *Diálogo público.* De ser conveniente, la comisión puede organizar actividades públicas para brindar una oportunidad de diálogo, formación o, incluso, tratar temas de reconciliación, como el reconocimiento de las experiencias de las víctimas o la aceptación de responsabilidad por parte de los perpetradores. Esta última posibilidad ha ocurrido únicamente bajo condiciones legales muy particulares, o en el caso de perpetradores de ofensas menores que no se consideran graves violaciones a los derechos humanos (como los ataques a la propiedad).
  - *Protección y apoyo a las víctimas.* Esta debe ser una consideración activa a lo largo de la vida de la comisión para asegurar que las víctimas pueden convertirse en asociados o declarantes confiables. Debido a que tienen un mandato temporalmente limitado, podría no ser sostenible para las comisiones de la verdad el gestionar programas de protección de forma directa. Es preferible asociarse con las agencias de protección del gobierno para asegurar la protección a largo plazo, o con la sociedad civil para asegurar redes informales de apoyo alrededor de las víctimas.

La duración de la fase de desarrollo y de las operaciones depende de la complejidad del mandato de la comisión. Las comisiones recientes con mandatos globales y extensos patrones de violaciones por investigar han dedicado entre 12 y 24 meses a esta fase.

La fase de desarrollo y operaciones es aquella en que la comisión alcanza su pleno rendimiento. Una organización compleja incluye equipos especializados, unidades territoriales y una distribución de trabajo cuidadosamente administrada y experiencia entre los comisionados y el personal. Durante esta fase los equipos de investigación requieren grandes cantidades de entrevistadores y procesadores de datos y sus necesidades logísticas pueden volverse abrumadoras. Las comisiones con mandatos amplios y complejos como las de Sudáfrica, Guatemala y Perú han tenido cientos de miembros en su personal y un número similar de voluntarios.





## Capítulo 7

### Estructura organizativa de una comisión de la verdad

**“El panel de selección de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) para el caso del Pueblo de Wabanaki-Sistema de Bienestar Infantil del Estado de Maine, grupo asignado por los gobiernos tribales Wabanaki y el Estado de Maine para seleccionar cinco comisionados de la CVR, invita al público a nominar personas para la consideración del panel de selección. Se buscan individuos de reconocida integridad, empatía, carácter y respeto con un alto compromiso con los valores de la verdad, la reconciliación, la equidad y la justicia”.**

Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Maine-Wabanaki en la recepción de nominaciones de comisionados, septiembre 2012.

La creación de una estructura organizativa efectiva para una comisión de la verdad es un paso importante para asegurar su eficiencia y éxito. Las comisiones de la verdad organizan sus estructuras de acuerdo con su mandato y el marco legal aplicable en su país. Por eso, no existe un único modelo de buenas prácticas aplicables.

### **Características organizativas generales de una comisión de la verdad**

Aunque existen algunas variaciones, las estructuras internas de las comisiones de la verdad normalmente poseen las siguientes características:

- *La estructura organizativa interna responde al mandato* que especifica la función y los objetivos de una comisión de la verdad. Las comisiones se componen de unidades especializadas encargadas de la búsqueda, divulgación y administración, así como de oficinas regionales desplegadas a lo largo del territorio del país.

Comúnmente ha habido dos opciones para determinar la organización de una comisión:

- Normalmente, las comisiones son establecidas mediante un decreto ejecutivo. Los comisionados interpretan su mandato y deciden de forma independiente sus prioridades, incluyendo el mejor uso de los recursos y su organización. Las comisiones de Chile, Guatemala y Perú siguieron este modelo.
  - En otros casos, las comisiones se han creado a través de leyes con estructuras internas determinadas con antelación: esto puede hacerse con el fin de cumplir con un mandato o cubrir todos los territorios de un país. Por ejemplo, la ley que creó la comisión de Sudáfrica determinó que estaría dividida en tres comités especializados para tratar los procesos de investigación, reparación y amnistía.
- *La estructura organizativa incluye las unidades de investigación, divulgación y soporte administrativo.* Estas tres funciones se incluyen dentro de la amplia variedad de mandatos legales que establecen todas las comisiones. La unidad de investigación puede estar conformada por subunidades especializadas de profesionales jurídicos y de ciencias sociales. Al final de su trabajo, produce un informe con los hallazgos y recomendaciones. La función de divulgación comunica y forma al público sobre el mandato de la comisión. El soporte administrativo asegura el uso eficiente y efectivo de los recursos de las comisiones.
  - *Distribución de labores y responsabilidades entre los comisionados y el personal profesional.* Los comisionados tienen el deber legal directo de cumplir con el mandato y tienen autoridad y responsabilidad directas para tomar decisiones, presentar hallazgos y hacer recomendaciones. Debido a la importancia política y ética de dichas decisiones, éstas no pueden ser tomadas por el personal profesional, cuyo rol es el apoyar a los comisionados.

### **Funciones y cargos importantes en la estructura de una comisión de la verdad**

La comisión debe, en la medida en que ello sea apropiado y adecuado a sus recursos, crear unidades para que se encarguen de cada función específica determinada por el mandato. Estas unidades deben ser administradas por personal profesional que rinda cuentas a los comisionados. Las funciones más importantes que corresponde encomendar al personal profesional son:

- *Secretario Ejecutivo (SE):* este es el cargo profesional más importante entre el personal contratado. El secretario ejecutivo es responsable de la administración del presupuesto de la comisión y de la coordinación de sus actividades. El SE debe tener una unidad de soporte con el personal adecuado para asegurar una efectiva comunicación entre la unidad de investigación, de divulgación y de servicios administrativos, así como con las oficinas desplegadas a lo largo del país. El SE también apoya a los comisionados en el manejo de relaciones institucionales de la comisión con otras instituciones gubernamentales y de la sociedad civil. El SE debe recibir órdenes directamente del presidente de la comisión.
- *Director de Investigación (DI):* el DI es responsable de las unidades de investigación y análisis de la comisión a lo largo de todas las fases de su trabajo: durante la planeación, mientras se reúnen datos e información y du-

rante la fase de evaluación y análisis. El DI también debe convertirse en el editor principal del informe final y recibir órdenes directamente del SE.

Las siguientes son algunas de las unidades potenciales que podrían operar bajo el liderazgo del DI:

- *Metodología, toma de declaraciones y base de datos*: Los profesionales de las ciencias sociales diseñan instrumentos para la recolección de datos de los entrevistados, como por ejemplo formularios de declaración o cuestionarios. Esta unidad crecerá con el tiempo, para dar cabida a entrevistadores, registradores de datos y analistas.
- *Análisis de violaciones específicas*: De acuerdo con su mandato, la comisión puede crear unidades para conducir investigaciones sobre violaciones incluidas específicamente en el mandato. Algunas comisiones han concentrado todas las funciones investigativas en una “unidad de búsqueda de la verdad” integral, mientras que otras han creado unidades especializadas separadas para investigar casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y otros.
- *Análisis de procesos históricos y sociales específicos*: De acuerdo con su mandato, la comisión puede decidir la creación de unidades para investigar el contexto más amplio y las causas del conflicto, el rol de ciertas instituciones o los efectos de un conflicto en determinada región. Por ejemplo, una comisión puede asignar a una unidad el análisis del papel de la policía, el poder judicial o una profesión específica.
- *Situaciones que afectan a grupos específicos*: La comisión debe asegurarse de que todas las unidades respeten estrictamente las prácticas no discriminatorias mientras cumplen con el mandato. La unidad de investigación, en particular, debe asegurarse de investigar las experiencias de cualquier grupo que fue específicamente convertido en objetivo militar o que fue especialmente vulnerable, como las mujeres, los niños, los grupos indígenas, entre otros. Sin embargo, es importante que la comisión sea sensible a los problemas que afectan a grupos específicos en todos los aspectos de su trabajo. Por ejemplo, todas las unidades deben ser sensibles al género. El DI tiene la responsabilidad de asegurar que esas necesidades especiales se suplan correctamente.
- *Director de Divulgación y Comunicaciones (DDC)*: La persona que ostente este cargo tiene la responsabilidad de comunicarle el mandato y los objetivos de la comisión al público, y gestionar toda la divulgación pública, mediática y educativa. El rol requiere sensibilidad y habilidad para analizar las actitudes públicas respecto a la comisión. Al DDC le convendría gestionar algunas actividades de investigación pública en coordinación directa con el DI. El DDC está bajo la supervisión directa del SE. Algunas de las unidades potenciales que podrían operar bajo el liderazgo del DDC son:
  - *Apoyo a las víctimas*: se debe crear una unidad para llegar a las víctimas y comunidades de víctimas con el fin de evaluar sus necesidades, facilitar su protección, apoyo legal, psicológico, social y logístico, y contribuir con recomendaciones para restaurar sus derechos. Además, una unidad de apoyo a las víctimas es esencial para ayudarles a afrontar el proceso de rendir declaraciones, participar en audiencias y preparar propuestas.
  - *Audiencias públicas*: las audiencias públicas son una de las actividades más importantes de una comisión de la verdad, pues permiten a la ciudadanía enterarse acerca de las violaciones de los derechos directamente de las víctimas, de los principales interesados y de expertos. Según corresponda, una unidad específica debe estar a cargo de organizar las audiencias, coordinar las diferentes unidades de la comisión de la verdad que podrían participar y asegurar la logística para producirlas y divulgarlas.
  - *Información pública*: la comisión de la verdad necesita tener medios constantes y efectivos para comunicar sus actividades al público. Se debe contratar a periodistas, publicistas y comunicadores para preparar información periódica por medio de revistas impresas, sitios web, redes sociales y otros. Además, esta unidad debe ser el conducto para organizar la disponibilidad de los comisionados ante la prensa y ofrecer capacitaciones y apoyo a los periodistas interesados en cubrir las actividades de la comisión.

- *Iniciativas educativas*: además de la información, la comisión de la verdad puede crear y divulgar herramientas educativas específicamente diseñadas para profesores y estudiantes. A medida que progresa la preparación de informe final, esta unidad puede contribuir a su mayor comprensión al ayudar en la preparación de versiones pedagógicas en diferentes formatos (escrito, audio, video, basado en web).
- *Director Administrativo (DA)*: La persona que ostenta este cargo tiene la responsabilidad de administrar el presupuesto, las finanzas, los recursos humanos, la logística y la contratación de la comisión. El DA debe tener vasta experiencia en el trabajo con instituciones públicas y emplear las mejores prácticas de transparencia y eficiencia en la administración pública. El DA está bajo la supervisión del SE. La composición de las unidades administrativas dependerá de las prácticas locales; algunas funciones que podrían incluirse son:
  - *Servicios legales*: esta unidad asegura que la comisión cumpla meticulosamente con todas las leyes correspondientes y que implemente las mejores prácticas para prevenir la corrupción, los conflictos de intereses y el nepotismo. La unidad también tiene la responsabilidad de preparar y gestionar contratos y acuerdos con el personal, los proveedores de servicios, y las organizaciones asociadas. Dado que la comisión puede crecer para albergar un número considerable de personal, podría requerirse una unidad específica dedicada a los asuntos de recursos humanos.
  - *Contaduría*: administra el presupuesto de la comisión asignando recursos del presupuesto nacional o los donantes y rastreando los gastos, activos y otros recursos.
  - *Contratación*: coordina la adquisición o alquiler de instalaciones, vehículos y materiales para apoyar las actividades de la comisión.

### Oficinas territoriales y equipos móviles

Es importante para la comisión desplegar personal y recursos que estén cerca de las poblaciones victimizadas. En muchos casos, los patrones de violencia ocurrieron en áreas aisladas, lejos de las grandes ciudades y de regiones más pobladas. Las víctimas y sobrevivientes que habitan en áreas de difícil acceso pueden requerir apoyo para participar en la comisión o rendir testimonio.

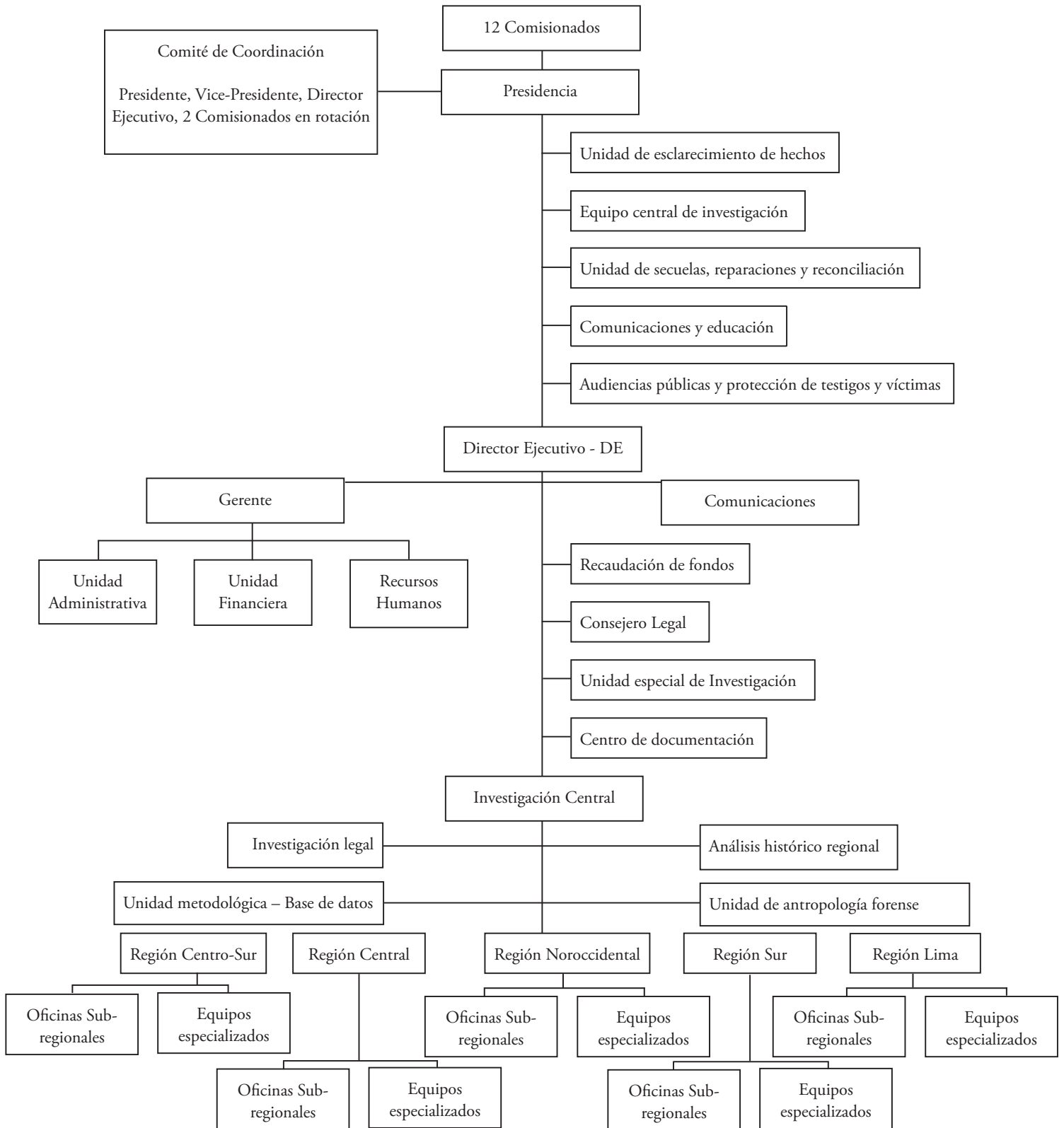
Varias comisiones han creado oficinas territoriales – además de la oficina principal –, para llegar al mayor número posible de personas que rindan testimonio y permitir que el personal lleve a cabo la investigación directamente entre las poblaciones afectadas. Cuando se busca identificar las locaciones más apropiadas para establecer las oficinas territoriales, es importante que las comisiones evalúen tanto la necesidad como la demanda.

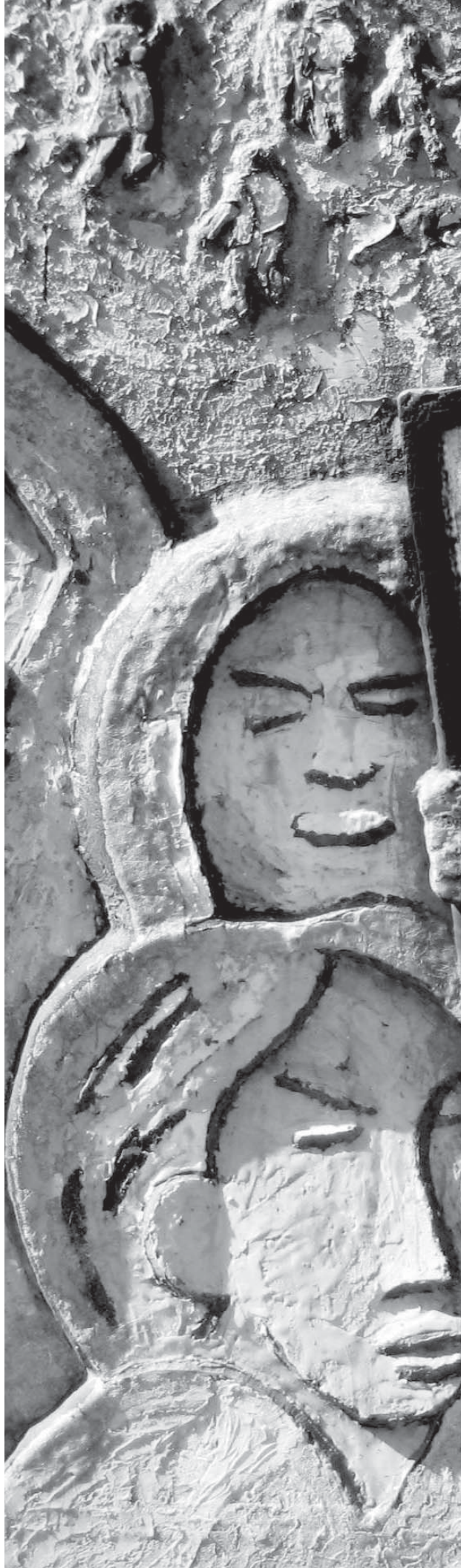
Cada oficina territorial debe tener un Director de Oficina (DO) que responda ante el Director Ejecutivo y los comisionados. El DO local gestionará la investigación local, las comunicaciones y las funciones administrativas y se asegurará de que los equipos de toma de declaraciones puedan obtener la información de víctimas y sobrevivientes locales.

Además de administrar el acceso de las víctimas a la oficina territorial, el DO debe organizar la visita del personal de la comisión a las comunidades, ya que algunas víctimas no pueden trasladarse a las oficinas. Los equipos móviles requieren importantes recursos como vehículos y equipos de comunicaciones, así como (en algunos casos) coordinación con las fuerzas de seguridad. El DO tiene la principal responsabilidad de asegurar que los equipos móviles puedan llevar a cabo su actividad de manera efectiva.

El siguiente ejemplo es el diagrama organizativo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú al terminar su fase de preparación e iniciar sus operaciones.

**Tabla 1: Organigrama de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú**





## Capítulo 8

Difusión y comunicaciones: asociaciones de la sociedad civil

**“Toda organización e individuo en todos los niveles de la sociedad en Timor Oriental debe saber acerca de *Chega!* [El Reporte de la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación en Timor Oriental] y hacer lo que pueda para que su mensaje fundamental de la no violencia, la responsabilidad y el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho se cumpla en nuestra sociedad”.**

Mensaje del Presidente de Timor Oriental, José Ramos-Horta,  
Chega!, Kit de recursos

Para tener éxito, las comisiones de la verdad deben llegar no sólo a las víctimas, testigos y otros participantes directos en sus procesos, sino también a la sociedad en general en la que operan. El compromiso del público es fundamental para alcanzar las metas de una comisión. Por eso, en esta área, se tienen los siguientes objetivos:

- Informar adecuadamente al público para que pueda participar en el proceso de búsqueda de la verdad.
- Dar a las poblaciones victimizadas una voz en el proceso.
- Promover la inclusión y la transparencia como práctica gubernamental adecuada.
- Propiciar una apropiación pública del proceso de búsqueda de la verdad.

### **Importancia de la divulgación**

Las acciones de divulgación parten de los materiales y actividades que una comisión de la verdad establece para construir canales directos de comunicación con las comunidades afectadas. La información no debe fluir en un solo sentido – de la comisión hacia la sociedad –, sino que se debe ofrecer instrumentos que hagan posibles el diálogo y el intercambio.

La divulgación juega un papel central en el desarrollo de la comisión de la verdad ya que la comisión tiene la responsabilidad de involucrar a los grupos de víctimas y de formar a la sociedad en general. La divulgación debe ser un proceso constante, puesto que es esencial para asegurar la sostenibilidad de la comisión en un ambiente político fluido y lleno de riesgos.

Las actividades de divulgación deben iniciarse tan pronto como sea posible en la vida de una comisión de la verdad con el fin de asegurar la comprensión del público sobre la misión de la comisión y reducir los malentendidos. La importancia de la divulgación debe reflejarse en el mandato y los documentos de fundación de una comisión de la verdad, así como en los planes de trabajo formulados durante la fase de preparación.

### **Objetivos de los programas de divulgación**

- *Difusión de la información:* las comisiones de la verdad deben luchar por la transparencia, lo cual implica brindarle al público el acceso a toda la información necesaria para entender las metas, la estructura y los procedimientos de trabajo de la institución, así como las actualizaciones oportunas sobre su progreso. La comisión debe adoptar un enfoque proactivo para proporcionar información a grupos prioritarios, especialmente a los testigos y las víctimas, para que ellos puedan participar en el proceso y cooperar con la institución. La divulgación debe hacer uso de medios impresos, en línea y audiovisuales. La interacción con la comunidad puede promoverse a través de actividades en el espacio público, como reuniones en las alcaldías locales y ferias rurales; de medios de comunicación como el internet y programas radiales; y de actividades culturales como presentaciones de teatro y concursos de arte públicos. Las sesiones de capacitación, talleres, visitas a las instalaciones de la comisión o museos, proyecciones cinematográficas y audiencias públicas también podrían ser efectivas. Otros elementos clave de la difusión de información incluyen actividades educativas dirigidas a los jóvenes y la academia, y procesos consultivos como los procesos de selección pública para comisionados, encuestas y talleres.
- *Generación de diálogo:* más allá de la difusión inicial de información, la divulgación debe promover la interacción con la población. Las comisiones deben establecer un proceso de comunicación en doble sentido mediante el cual el público se haga expectativas adecuadas sobre la comisión y la comisión comprenda las necesidades del público y se adapte según corresponda.
- *Consulta:* la consulta ofrece a la sociedad, en particular a los grupos de víctimas, la oportunidad de tener voz en el trabajo de una comisión de la verdad; de esta manera se promueve un sentido de pertenencia. Los mecanismos de consulta deben enfocarse en los hechos, las preferencias y las expectativas; por ejemplo, valorar las situaciones de

los grupos de víctimas. En el caso de los pueblos indígenas, la consulta es una obligación legal, ya que el consentimiento libre, previo e informado de estas poblaciones es requerido para su participación en el proceso.

- *Participación*: el elemento final en una divulgación exitosa es la promoción de la participación en el proceso. El permitir a los gobiernos, la sociedad civil y los grupos de víctimas diseñar y ejecutar programas de la comisión de la verdad enriquece el trabajo de la comisión y crea capacidad que será útil a largo plazo.

### **Aspectos operacionales de la divulgación**

Idealmente, la importancia de la divulgación debe verse reflejada en los documentos de fundación de una comisión de la verdad, y los programas de divulgación deben tener un presupuesto dedicado. Con el fin de evitar enviar mensajes contradictorios, promover la eficiencia y garantizar el profesionalismo, las funciones de divulgación deben estar centralizadas en una unidad especial con su propio personal especializado. Aunque las comisiones prefieren contratar personal con experiencia en comunicaciones, lo cual es comprensible, se aconseja contar con personal con experiencia en diferentes áreas con el fin de satisfacer el rango de necesidades de una unidad de divulgación, incluyendo la experiencia en derecho y en educación.

El contar con una sólida presencia en campo es fundamental para el buen funcionamiento de un programa de divulgación. Dicha presencia ayuda a mantener una red que pueda distribuir información en una amplia área geográfica y garantizar una presencia continua a fin de construir confianza con las comunidades locales. Las estructuras regionales son esenciales para asegurar que una comisión de la verdad tenga una presencia regular en el campo, en particular en áreas rurales. La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú, por ejemplo, estableció oficinas en las regiones más afectadas por la violencia. Para garantizar un cubrimiento más amplio, los coordinadores de cada oficina viajaron dentro de sus regiones para informar a la población acerca de la comisión, organizando ferias rurales y reuniones en los municipios con el personal que hablaba el idioma local. Estos coordinadores locales fueron determinantes para organizar las audiencias públicas de la comisión.

### **Formulación de una estrategia de divulgación**

Un programa de divulgación exitoso requiere un plan estratégico que incluya los siguientes componentes:

- *Análisis de la población objetivo y el contexto*: un buen análisis del contexto incluye datos básicos sobre demografía, valores culturales y sociales, el legado del conflicto y el clima político. También es crucial tener un panorama claro sobre la infraestructura existente en comunicaciones, medios de difusión y preferencias informativas locales.
- *Metas claras y específicas*: la comisión debe establecer metas específicas de divulgación conforme a su mandato general, al contexto y los retos que deben enfrentarse, y a las diversas fases en la vida de la comisión.
- *Mensajes claros*: la comisión necesita determinar cuidadosamente las ideas que planea comunicarle a la población en general y a grupos específicos. Es fundamental tener una sólida disciplina en torno a estos mensajes evitando las contradicciones y la confusión.
- *Un plan de actividades*: tomando como base los recursos disponibles, metas y prioridades de los mensajes, la comisión debe configurar un plan para ejecutar cierto número de actividades de divulgación que incluya: la creación y mantenimiento de una presencia en línea, la producción de materiales impresos, la organización de juntas de alcaldías locales, la realización de talleres con las diferentes partes interesadas, la ejecución de audiencias públicas y la organización de voluntarios.

### **Relaciones con los medios y la divulgación**

Las comisiones deben prestar especial atención al manejo de las relaciones con la prensa y los medios. Dada la complejidad del trabajo de las comisiones de la verdad, y dependiendo de la solidez y capacidad de los medios

nacionales, no se puede dar por sentado que el trabajo de la institución vaya a atraer suficiente atención de la prensa o que el proceso de justicia vaya a ser informado de manera imparcial y precisa.

Una relación exitosa con los medios implica suministrar a la prensa información oportuna, asistencia específica y materiales bien organizados. Los funcionarios de prensa y divulgación deben buscar atraer de manera activa a las organizaciones de medios para promover estándares periodísticos básicos a través de la capacitación y la educación. Además, los funcionarios de divulgación deben diseñar una estrategia de comunicación clara para prevenir la propaganda política, corregir los malentendidos y brindar orientación sobre la presentación de informes con ética. Sudáfrica es un ejemplo de cubrimiento exitoso de los medios; allí las noticias de los periódicos, la radio y la televisión cubrieron las audiencias de la comisión nacional de la verdad. Las audiencias se transmitieron en vivo por radio nacional, y un programa transmitido en la tarde del domingo, que resumía las audiencias, se convirtió en uno de los programas de noticias más vistos.

En este aspecto, debe considerarse:

- *Apoyo en infraestructura:* los funcionarios de comunicaciones deben asegurarse de que los miembros de la prensa tengan todo lo que necesitan para hacer su trabajo. Los periodistas deben tener acceso a los procedimientos públicos e instalaciones adecuadas, incluyendo un salón de medios para transmisiones en vivo durante las audiencias, con computadores y acceso a internet.
- *Actividades y materiales de los medios:* un enfoque de medios exitoso debe incluir, entre otros aspectos, comunicados de prensa regulares, conferencias de prensa, reuniones y sesiones informativas con los periodistas, facilitación de entrevistas y la participación de altos funcionarios en programas de radio y televisión nacionales e internacionales.
- *Sesiones de capacitación y mejores prácticas:* la presentación de informes sobre derechos humanos y asuntos de justicia transicional requiere experiencia, conocimientos históricos precisos, y conciencia ética, en especial dado el carácter sensible del tema a tratar. Con el fin de promover altos estándares de presentación de informes, los programas de divulgación deben organizar actividades de capacitación para periodistas nacionales e internacionales y hacer lo posible para asegurar que las víctimas y otros participantes sean tratados con respeto por parte de los medios.
- *Construcción de relaciones con la prensa:* la adopción de un enfoque proactivo para interactuar con los periodistas es clave para las relaciones exitosas con los medios. El propósito de un plan de medios es el de crear un marco de referencia coherente que facilite el cubrimiento consistente y amplio de los medios, en lugar del cubrimiento que sólo se enfoca en momentos clave. Por lo tanto, es necesario suministrar a los periodistas un flujo constante de material útil; también sería apropiado insistir en determinados mensajes con respecto a la transparencia del proceso, especialmente en el papel que juegan las víctimas en el trabajo de la comisión.

### **Contribución de la sociedad civil a la búsqueda de la verdad**

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) tienen varios activos valiosos en el contexto de la divulgación, incluyendo el acceso a la información, habilidades investigativas y la capacidad de identificar casos y situaciones de importancia para la comisión. Las ONG también tienen conexiones con las víctimas y la sociedad civil en general y la habilidad de movilizar a la opinión pública y de generar presión política. Estos activos son un aporte valioso, especialmente en el trabajo con las víctimas y en la recolección y difusión de información.

El papel de la sociedad civil en la divulgación puede separarse en tres etapas:

*Previamente al establecimiento de una comisión de la verdad:* en el periodo que precede a la creación de una comisión de la verdad, la sociedad civil puede jugar un papel vital movilizando a la opinión pública y compro-

metiéndose con un proceso de búsqueda de la verdad, desarrollando o mejorando el mandato de la comisión y la estructura operacional, y trabajando para asegurar que la comisión cuente con credibilidad y legitimidad a los ojos de la sociedad nacional e internacional. Dicho compromiso incluye la creación de anteproyectos o mejoras a las leyes, la apertura del diálogo social, y el establecimiento y asistencia en el proceso general de la comisión de la verdad. Las ONG pueden incluso jugar un papel crítico en casos en que la decisión para crear una comisión de la verdad no hubiera sido democrática. Por ejemplo, el Centro para el Desarrollo Democrático de Ghana transformó lo que había sido un gesto político en una agenda nacional al promover discusiones abiertas y representativas con respecto a la comisión de la verdad.

En particular, las ONG pueden involucrarse en las siguientes actividades en el camino hacia una comisión de la verdad:

- Elaboración de anteproyectos de ley o contribuciones a la legislación que establece una comisión.
- Presión para mejorar la legislación que da origen a la comisión de la verdad (incluyendo el mandato y el proceso de selección de comisionados).
- Convocatoria de actores nacionales con el fin de discutir las mejores prácticas internacionales para una comisión de la verdad.
- Capacitación al futuro personal de la comisión (incluyendo a los gerentes ejecutivos).
- Realización o gestión de servicios de consejería para preparar a las víctimas para las audiencias de la comisión de la verdad.
- Educación al público, los actores políticos y los medios sobre temas y mecanismos de justicia transicional.
- Desarrollo de mecanismos de consulta para la comisión.
- Establecimiento de patrones de colaboración con la comisión de la verdad.

En Brasil, la Comisión de la Verdad fue el resultado directo de las actividades de la sociedad civil, la cual exigió la creación de la agencia estatal durante la Conferencia Nacional sobre Derechos Humanos, cuyo resultado ha llevado al III Plan Nacional de los Derechos Humanos.

*Durante el mandato de una comisión de la verdad:* la sociedad civil puede continuar con su defensa de la causa en apoyo a la comisión de la verdad y ayudar a las investigaciones de la comisión aportando información de varias fuentes o haciendo esfuerzos regionales y no oficiales para establecer la verdad. Por ejemplo, puede ayudar mediante estos recursos:

- Centros de documentación de derechos humanos y sus archivos.
- Asociaciones de víctimas, incluyendo archivos recolectados por individuos.
- Grupos e individuos en el exilio y sus archivos.
- El trabajo de comisiones de la verdad anteriores y comités de investigación.
- Registros, procedimientos y transcripciones de juzgados y cortes.
- Registros de las agencias de inteligencia.
- Registros de entidades profesionales (legales, médicas, medios, académicos).
- Archivos nacionales y de museos.

- Organizaciones internacionales y gobiernos extranjeros.
- Material disponible bajo las disposiciones nacionales e internacionales de libertad de la información.

En Brasil, después de aprobada la ley que creó la Comisión de la Verdad, se empezaron a desarrollar varias iniciativas locales. Los Estados han instituido comités locales, mediante asambleas ejecutivas y legislativas, así como organizaciones sociales al estilo de la Asociación de Abogados; algunas instituciones educativas, como las universidades, también comenzaron a discutir y a crear comités de la verdad concentrándose en investigaciones ad hoc.

*Después de que se disuelve una comisión de la verdad:* las organizaciones de la sociedad civil pueden realizar una contribución esencial al impacto duradero de la comisión de la verdad, ayudando a asegurar que el informe final de la comisión sea de acceso público, esté transcrito o resumido de forma precisa y disponible en diversos formatos e idiomas. Para este propósito, las ONG podrían:

- Traducir el informe final de la comisión de la verdad a los principales idiomas nacionales.
- Resumir los hallazgos y recomendaciones más importantes.
- Producir versiones ilustradas de hallazgos y recomendaciones.
- Monitorear la ejecución de las recomendaciones de la comisión.
- Integrar los hallazgos históricos de la comisión en el currículo escolar.
- Desarrollar cortometrajes o documentales sobre el proceso de búsqueda de la verdad.





## Capítulo 9

### Comisiones de la verdad y diversidad

**“Nosotras las mujeres de Papúa Nueva Guinea hemos sido golpeadas, acorraladas, asediadas desde todos lados. No estamos seguras en casa, y mucho menos fuera de ella. La carga que debemos soportar por alimentar a nuestros hijos es muy pesada. La historia del pueblo de Papúa Nueva Guinea está cubierta de sangre, y las mujeres, como víctimas de la violencia ciega de las acciones militares, no somos la excepción. Hemos experimentado violaciones y abuso sexual estando detenidas, en las praderas, mientras buscábamos refugio, sin importar dónde estuviéramos cuando el ejército y la policía realizaban operaciones en nombre de la seguridad”.**

Introducción, “Ya es Suficiente!: Testimonios de Mujeres Víctimas de la Violencia y de Violaciones de los Derechos Humanos de Papúa Nueva Guinea, 1963-2009”, 2010

Una investigación genérica que no da cuenta de las diversas experiencias de los sectores específicos de la población no puede entender por completo los abusos y violaciones, reconocer apropiadamente a las víctimas, ni hacer recomendaciones efectivas sobre las políticas para evitar su repetición. A medida que han evolucionado, las comisiones de la verdad se han vuelto más sensibles a experiencias individuales y variadas de violaciones de los derechos humanos.

En particular, las comisiones de la verdad han realizado progresos considerables en la integración de una perspectiva de género, en el desarrollo de actitudes más sensibles a las necesidades de niños y niñas y en el otorgamiento de mayor atención a los derechos de los pueblos indígenas. Tener un enfoque inclusivo hacia estas poblaciones vulnerables y con frecuencia marginadas es un factor importante para alcanzar una comprensión más abarcadora de los abusos bajo investigación, para obtener mayor apoyo a la comisión, y para crear mejores condiciones para la implementación de sus recomendaciones.

### **Asegurar una perspectiva de género en las comisiones de la verdad**

Los abusos a los derechos humanos son infligidos de manera distinta a hombres y mujeres. Asimismo, los diferentes roles de género influyen en las percepciones sociales de la violencia y ello lleva con frecuencia a que los delitos de violencia sexual resulten excusados al ser presentados como actos lamentables pero inevitables o a que ciertas acciones sean presentadas como naturales por ser supuestamente inherentes a los roles de género. Como resultado, ha sido común que se ignore o pase por alto la violencia sexual en los conflictos como consecuencia normal o epifenómeno de mayores patrones de violencia. Además, abusos como el reclutamiento forzado de niños son enfocados como hechos que afectan en su mayoría a los varones, asumiendo tácitamente que es normal que los hombres sean combatientes e ignorando las experiencias de las niñas.

Las comisiones de la verdad deben incorporar una perspectiva de género con el fin de comprender por completo las violaciones de los derechos humanos, hacer visible los abusos contra las mujeres y refutar mejor las ideas erradas de masculinidad asociadas al ejercicio de la violencia. Simultáneamente, las comisiones de la verdad deben asegurar que las mujeres sean vistas no sólo como beneficiarias pasivas de ayuda, sino como agentes con experiencias específicas y voces claras y como aliadas clave para asegurar que el trabajo de la comisión llegue de manera efectiva a la sociedad.

Sólo hasta hace poco las comisiones de la verdad llegaron a enfocarse de manera explícita en la violencia de género; el abuso sexual no estaba incluido en los mandatos legales a pesar de su presencia dominante en el conflicto y la represión; además, muchas de las primeras comisiones de la verdad prestaban poca atención a la inclusión de las mujeres como comisionadas y parte del personal. Las cosas han cambiado. La nueva legislación sobre las comisiones de la verdad, particularmente en África, incluye claramente todas las formas de violencia sexual en los mandatos de la comisión y exige la igualdad de género en la nominación de los miembros de la comisión.

Algunos aspectos a tener en cuenta para asegurar una perspectiva de género en las comisiones de la verdad son:

#### **Hacer visible la violencia de género**

La perspectiva de género debe ser incorporada desde el inicio, en el momento en que se negocia el mandato legal de una comisión de la verdad. De no ser integrada en ese momento, debería serlo cuando los comisionados toman decisiones operacionales sobre su mandato. Adoptar tal perspectiva implica incluir en el mandato la investigación de la violencia basada en criterio de género, pero sin limitarse a ello.

El mandato legal o el plan de investigación de la comisión, según corresponda, deben tratar la violencia sexual como un patrón multifacético, complejo y criminal que va más allá de la violación. Se debe estudiar todas las formas de abuso contra las mujeres y niñas con propósitos sexuales y cualquier contravención a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Además, la comisión no se debe enfocar en la violencia sexual excluyendo otros tipos de violaciones

cometidas contra las mujeres; por ejemplo, la comisión debe tratar las experiencias de mujeres que, como resultado del exilio, desplazamiento forzado o asesinato de familiares hombres, se convirtieron en las únicas que ganan el sustento para su familia. La comisión debe reconocer que las mujeres con bastante frecuencia sufren nuevos abusos, y son víctimas de la marginalidad y la discriminación como resultado de la muerte o desaparición de sus familiares varones. Las desigualdades sociales y estructurales existentes entre hombres y mujeres exacerban el impacto de las violaciones iniciales; estas nuevas formas de agresión deben ser abordadas por una comisión en la búsqueda efectiva de la verdad.

Así mismo, una perspectiva de género puede enriquecer la comprensión de la violencia a lo largo del trabajo de la comisión. La asociación particular de la masculinidad con el ejercicio de la violencia puede aclarar los patrones de abuso. En ciertos casos, por ejemplo, los jóvenes pueden estar de acuerdo con el reclutamiento de menores de edad debido a que la guerra es vista como una iniciativa masculina. La capacidad de cometer actos de crueldad se asocia con frecuencia a la masculinidad, mientras la crueldad contra los prisioneros y las mujeres puede ser vista como una demostración de virilidad. Ciertos crímenes como la violencia sexual contra los hombres permanecen en silencio porque son vistos como un desafío a las nociones tradicionales de masculinidad.

En términos prácticos, esto significa que una comisión de la verdad debe trabajar desde el principio para construir una perspectiva de género en todas sus áreas de investigación. Se debe emplear una perspectiva de género en el diseño y la aplicación de instrumentos investigativos como las declaraciones y audiencias; y las violaciones asociadas al género deben figurar de manera prominente en el informe final.

### **Asegurar la participación de la mujer**

Se debe considerar el género en el proceso de selección y nombramiento del personal que integra la comisión. A su vez, el personal debe tener experiencia de género. La capacitación constante sobre asuntos de género es crucial para asegurar que todos los miembros de la entidad que busca la verdad estén informados y sean sensibles al género.

La comisión debe estar abierta a la cooperación con agrupaciones de mujeres en todas sus operaciones, y en todas las etapas del trabajo, desde la definición e implementación del mandato, pasando por la preparación y la realización de sesiones de capacitación, hasta el desarrollo de estrategias para llevar la divulgación a las víctimas mujeres. Los ejemplos incluyen acciones como el nombramiento de comisionados con experiencia de género, el análisis de las lecciones aprendidas por otras instituciones sobre la manera de incorporar y compartir perspectivas de género, la presentación de sugerencias acerca de la estructuración de formularios de toma de declaraciones, las vías más apropiadas de divulgación hacia las mujeres, entre otros asuntos.

Con respecto a la toma de declaraciones, los pasos que se pueden seguir para asegurar la participación digna y cómoda de las mujeres incluyen el uso de medidas de divulgación comunitaria para asegurar que las mujeres -en particular las que se encuentran en áreas apartadas y las que son analfabetas- reciban información acerca de la comisión de la verdad y sus oportunidades de participación. Además, las personas que toman declaraciones deben recibir capacitación para conducir entrevistas con sensibilidad al estado emocional que pueden experimentar las mujeres durante la entrega del testimonio. Generalmente, las mujeres y niñas se sienten más cómodas hablando con otras mujeres.

Una comisión de la verdad debe considerar seriamente la posibilidad de realizar audiencias temáticas sobre género; y las víctimas adultas de violencia sexual deben tener la posibilidad de elegir si su testimonio es o no confidencial. En algunos casos, las víctimas de abuso sexual, hombres o mujeres, podrían preferir mantener su testimonio como confidencial para evitar el estigma social; en otros casos, las víctimas pueden decidir que su testimonio sea un poderoso instrumento de reconocimiento y educación.

### **Asegurar el cumplimiento de los derechos de los niños en las comisiones de la verdad**

Aunque los niños tienen un derecho reconocido internacionalmente a expresar sus puntos de vista sobre temas de políticas que les atañen, muy pocas comisiones de la verdad han incluido un enfoque en los niños. En ocasiones,

los niños han sido excluidos debido al deseo de protegerlos de los efectos potencialmente traumáticos del proceso de búsqueda de la verdad; en otros casos, los problemas de los niños no son incluidos porque las víctimas que eran niños cuando se cometieron los abusos son adultos en el momento de la investigación.

Sin embargo, es muy importante involucrar a los niños en la búsqueda de la verdad y recuperar los recuerdos de la niñez con el fin de resaltar los abusos sufridos por ellos, promover la amplia participación y educación de la sociedad civil y contribuir a prevenir su repetición. Una comisión de la verdad con un enfoque efectivo en los niños debe considerar la inclusión de los menores en su mandato, asegurando procedimientos de protección en torno a los participantes menores y estableciendo alianzas productivas con agencias de protección infantil y organizaciones lideradas por menores.

Algunos aspectos que se debe tener en cuenta son:

### **Un enfoque sensible a los menores en el mandato legal de una comisión de la verdad**

La mayoría de las comisiones de la verdad no se han enfocado de manera explícita en las violaciones de los derechos humanos que han sufrido los niños; las comisiones de Sierra Leona y Liberia han sido la excepción. En ambos casos, las comisiones y las comunidades que las apoyaron le dieron prioridad a la cuestión de la existencia de gran cantidad de niños soldados; la comisión de Sierra Leona actuó diligentemente para llegar a quienes anteriormente hubiesen sido niños soldados y a la comisión de Liberia se le ordenó específicamente documentar las experiencias de los niños.

En términos generales, la mejor forma de aplicar un enfoque sensible a los menores consiste en hacer referencia explícita, en el mandato de la comisión, a los abusos comúnmente infligidos a los niños tales como el reclutamiento forzoso y el abuso sexual. En lo que se refiere a otros abusos, el mandato podría exigir a la comisión investigar la experiencia de otros crímenes desde el punto de vista de los niños, como por ejemplo, en los casos de exilio, desplazamiento forzado y la tortura, el asesinato y la prisión arbitraria de los padres y familiares cercanos.

A nivel procedimental, un mandato sensible a los menores implica asegurarse de que las actividades de la comisión siempre consideren los intereses del menor; en particular, que la investigación y divulgación se realicen con el especial cuidado de prevenir la re-victimización de los menores o de exponerlos a información que ellos no estén en capacidad de procesar. Sin embargo, tener cuidado no significa ocultarles información a los niños; una comisión de la verdad debe reconocer las capacidades de los niños para entender hechos, tomar decisiones y participar en el proceso de búsqueda de la verdad.

Incluso si una comisión de la verdad no incluye asuntos sensibles a los niños de manera formal, sus comisionados deben asegurarse de coordinar con agencias de protección de menores, organizaciones lideradas por menores y asociaciones de víctimas con el fin de que se comprendan las experiencias de los niños (o quienes fueron niños al momento del abuso).

### **Cómo proteger a los menores durante las operaciones de la comisión de la verdad**

Las comisiones de la verdad deben idealmente asegurar que los comisionados y el personal tengan experiencia en derechos de los niños. Puesto que hoy en día es común que las comisiones de la verdad creen unidades de salud mental y otras instalaciones similares para responder a las necesidades de las víctimas, es crucial asegurar que el personal de dichas unidades sepa cómo interactuar con los niños y tenga los recursos necesarios para trabajar con ellos. Las comisiones pueden seguir el buen ejemplo de las instituciones que han optado por dividir las áreas de atención entre comisionados asegurando que al menos un comisionado tenga la responsabilidad permanente de incluir a los menores.

La toma de declaraciones debe estar abierta a los niños bajo estrictas garantías de confidencialidad y protección de la identidad del menor; las personas que toman declaraciones preferiblemente deberían tener experiencia en

brindar apoyo psicológico o realizar trabajo social con niños que han sobrevivido al abuso. Los deseos de los menores deben servir de guía durante las entrevistas hechas en presencia de sus padres o custodios. Además, una comisión de la verdad que decida entrevistar a los niños debe garantizar un acompañamiento en salud mental para dichos testigos.

En principio, una comisión de la verdad debe organizar audiencias “a puerta cerrada”, o en privado, para recibir el testimonio de los niños. Sin embargo, si una comisión organiza audiencias públicas para reconocer la experiencia de menores debe tomar medidas efectivas para proteger su identidad, de manera que el testimonio pueda ser escuchado sin riesgo de que el niño llegue a ser identificado; en cualquier situación que implique testimonio público, los niños y sus custodios legales deben estar en capacidad de brindar su consentimiento libremente después de estar adecuadamente informados sobre el evento.

### **Creación de asociaciones para asegurar una sólida participación de los menores**

Obtener el testimonio de los niños, documentar el abuso contra los menores y producir información que pueda ser entendida por los niños no son tareas fáciles para una comisión de la verdad; toda comisión sensible a los niños debe hacer gestiones con agencias de protección de menores y grupos liderados por menores para facilitar su participación. Uno de los mejores ejemplos en este sentido es la comisión de la verdad de Liberia, la cual pudo, en coordinación con la UNICEF y agencias locales de protección, obtener cientos de declaraciones de niños.

El sector de la educación también puede ser un aliado valioso; las escuelas de educación pública y privada y sus profesores pueden convertirse en fuertes aliados de la comisión y contribuir a difundir la información sobre el proceso de búsqueda de la verdad, así como animar a los niños a estudiar el tema y participar como corresponda.

Debido a que los menores con frecuencia son víctimas de manera indirecta, a través de las experiencias sufridas por sus padres o custodios, es importante establecer vínculos directos con las organizaciones de menores para crear espacios para el diálogo y apoyo en los cuales los niños se sientan libres de hablar y de compartir experiencias. En Canadá, la Comisión de la Verdad y Reconciliación investiga los abusos contra los niños indígenas que hace varias décadas fueron institucionalizados en escuelas donde fueron maltratados. Aunque hoy en día son adultos, la Comisión está llegando de manera activa a los hijos y nietos de las víctimas, dándoles la oportunidad de crear grupos de voluntarios para discutir su historia y difundir información sobre lo ocurrido entre la población en general.

### **Asegurar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas**

Las comisiones de la verdad en Guatemala, Perú, Paraguay y en otros lugares han tratado casos de violencia contra los pueblos indígenas; las nuevas comisiones en Canadá, Costa de Marfil y Nepal se encuentran investigando o pronto investigarán los contextos en que los pueblos indígenas fueron el blanco de graves violaciones de los derechos humanos. Esta tendencia ocurre de forma paralela a la creciente aceptación internacional de los derechos de los pueblos indígenas reflejados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del año 2007.

Las comisiones de la verdad se han creado habitualmente como instrumentos para reafirmar las metas de unidad y reconciliación en un Estado-Nación. Sin embargo, este modelo podría no funcionar en los casos en que los pueblos indígenas se ven a sí mismos como naciones separadas dentro de un país unitario.

Asimismo, las comisiones suelen enfocarse en situaciones de violencia recientes, específicamente en los casos que pueden ser recordados por testigos individuales y sobrevivientes y transformados en texto escrito para el beneficio de los formuladores de políticas públicas. Para los pueblos indígenas, que hacen memoria de la violencia ocurrida en tiempos antiguos, que ha afectado el modo de vida comunitario y que con frecuencia es transmitida a través de tradición oral, el modelo estándar de comisión de la verdad puede resultar insuficiente.

Las comisiones de la verdad deben estar abiertas a la perspectiva de países multinacionales y multiculturales en los que pueblos indígenas tienen sus propias identidades; deben luchar por asumir su investigación de manera que se reconozcan las experiencias comunales y los abusos históricos, y deben trabajar para apoyar las tradiciones de historia oral de los pueblos indígenas.

A nivel operacional, las comisiones de la verdad deben incluir a los pueblos indígenas en todas las etapas de su trabajo; lo cual implica llevar a cabo consultas constantes para obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, respetando sus instituciones representativas y prestando atención a las necesidades específicas de los testigos indígenas.

### **Incorporar el punto de vista de los pueblos indígenas**

Una comisión de la verdad fundada en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas debe reconocer la igualdad de nacionalidad de los pueblos indígenas, asegurar su consentimiento libre, previo e informado en cada paso del proceso y reconocer el valor de las prácticas legales tradicionales de los indígenas en los mismos términos que la legislación convencional.

Además de las violaciones contra los individuos, una comisión de la verdad debe poder investigar las violaciones dirigidas a grupos, tales como la persecución, el desplazamiento forzado y el genocidio. Una comisión de la verdad que entienda adecuadamente los puntos de vista de los pueblos indígenas debe investigar las graves violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales; los pueblos indígenas no pueden existir si un Estado viola su derecho a la tierra y el territorio o a practicar su lengua, rituales y creencias religiosas.

Este enfoque extendido en el manejo con los pueblos indígenas implica que las comisiones reconozcan las injusticias que afectan a las comunidades indígenas, incluso si estas ocurrieron en el pasado remoto.

Finalmente, una comisión de la verdad que responda a las perspectivas indígenas y cumpla con los derechos de estos pueblos debe reconocer en todos sus procedimientos la importancia de la tradición oral indígena como una fuente de derecho, una base para establecer la verdad y un instrumento de consolidación comunitaria. La realización de ceremonias para atestiguar o conmemorar un evento es un elemento fundamental de narración indígena que reviste de validez y dignidad aquello que se cuenta. Las comisiones de la verdad deben estar preparadas para entender e incorporar dichas características.

### **Asegurar la consulta y atención específica a los pueblos indígenas**

La amplia y constante consulta con los grupos constitutivos es crucial para el éxito de una comisión de la verdad; este principio operacional ya goza de amplio consenso entre quienes practican la justicia transicional, pero es especialmente crítico en relación con los pueblos indígenas. En este caso, según el derecho internacional, los gobiernos tienen el deber de consultar con los pueblos indígenas con el fin de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para cualquier medida legislativa o administrativa que los afecte.

El principio de consentimiento libre, previo e informado está vinculado a la pregunta de cómo interactuar con sus representantes. Las comunidades indígenas, como cualquier comunidad política, tienen múltiples líderes que representan distintas voces dentro de una sociedad; la coordinación con pluralidad de líderes es un desafío para las comisiones de la verdad, e incluso, en el mejor de los casos, es poco probable que todos los que deben ser escuchados tengan voz.

Un reto crítico reside en reconocer que en algunos casos las voces de las mujeres y niños indígenas no pueden ser escuchadas a través de los canales tradicionales; sin embargo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce explícitamente los derechos de las mujeres indígenas y la urgencia de dar atención particular a las necesidades de los niños indígenas. Cualquier proceso de diálogo genuino debe procurar, en consulta con los pueblos indígenas, que todas las voces sean escuchadas.

La recepción apropiada de los testimonios de indígenas implica atención especial a la lengua, pues algunos conceptos críticos en el marco legal de la investigación no se traducirán adecuadamente a las lenguas indígenas, e igualmente, algunas formas de expresión de los eventos violentos en lenguas indígenas pueden no ser comprendidos por los investigadores no indígenas. Por su parte, las comisiones de la verdad deben contratar personal indígena y poner especial consideración en las lenguas indígenas.



## Capítulo 10

El informe final y el proceso posterior a una comisión de la verdad

**“En este informe se habla de vergüenza y de deshonra; sin embargo, hablan también por sí solos, en sus páginas, actos de coraje, gestos de desprendimiento, signos de dignidad intacta que nos demuestran que el ser humano es esencialmente magnánimo. Ahí se encuentran quienes no renunciaron a la autoridad y la responsabilidad que sus vecinos les confiaron; ahí se encuentran quienes desafiaron el abandono para defender a sus familias convirtiendo en arma sus herramientas de trabajo; ahí se encuentran quienes pusieron su suerte al lado de los que sufrían prisión injusta; ahí se encuentran los que asumieron su deber de defender al país sin traicionar la ley; ahí se encuentran quienes enfrentaron el desarraigo para defender la vida. Ahí se encuentran: en el centro de nuestro recuerdo”.**

Prefacio del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, 2003

## Contenidos de un informe final

El trabajo de una comisión de la verdad culmina con la publicación de su informe final – el registro escrito oficial de su trabajo y sus hallazgos –, el cual debe ser una importante fuente de referencia para académicos, formuladores de políticas e historiadores en los años siguientes.

La mayoría del informe estará compuesto por los hallazgos de la comisión, es decir, las conclusiones y descripciones de eventos históricos. Otra sección importante de la comisión estará dedicada a sus recomendaciones sobre políticas.

Además, el informe final debe incluir lo siguiente:

- El *mandato*, los términos de referencia, los estatutos de autorización, las reglas procedimentales y cualquier otra disposición relevante de la que haya dependido la comisión.
- Antecedentes de los *miembros* de la comisión y una explicación sobre cómo fueron elegidos.
- Una descripción del *papel del gobierno* o de otras instituciones públicas o privadas en la creación y operaciones de la comisión.
- Una explicación clara sobre la *metodología* utilizada durante el testimonio e investigaciones.
- Una *lista de los documentos* y evidencia que dieron origen a las conclusiones, disposiciones relevantes y el análisis sobre las fallas dentro de las estructuras institucionales y sociales que ocasionaron los eventos. Si los recursos lo permiten, se pueden incluir transcripciones de los testimonios en un anexo, en un informe publicado por separado, o en internet.
- Una *lista de víctimas o perpetradores*, excepto cuando las identidades no hayan sido reveladas por seguridad, motivos procesales u otros motivos.

## Estructura del informe final

La estructura del informe final variará dependiendo de las circunstancias del conflicto que se trata y el mandato de la comisión. Sin embargo, es importante incluir los componentes básicos de manera clara, organizada e inteligible. El informe final de la comisión de Sierra Leona dedicó todo el primer volumen a explicar su mandato, creación y manejo de la comisión, así como la metodología utilizada. Puede existir información adicional que sería valiosa para explicar el contenido o marco de un informe final; la comisión de Chile de 1990 incluyó el texto completo de su decreto de aprobación en la sección inicial de su informe final.

La sección más grande comúnmente contiene los hallazgos. La explicación del contexto histórico en que ocurrieron los eventos puede ser organizada de diversas maneras: cronológicamente, como si se relatara una historia; según tipos de violación a los derechos humanos; o por las regiones geográficas en ocurrieron los eventos:

- En Argentina, la Comisión Nacional de los Desaparecidos organizó su informe tanto geográficamente, incluyendo violaciones cometidas en diferentes centros de detención, como temáticamente para mostrar los patrones de conducta criminal.
- La Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala ofreció una perspectiva histórica y analítica en la que se identificaba las causas subyacentes y estructurales del conflicto, la naturaleza evolutiva de la violencia a través del tiempo, las responsabilidades institucionales y las consecuencias sociales e institucionales. Además, incorporó varios “casos ejemplares” con fuerza ilustrativa, los cuales podían ayudar al lector a entender la experiencia de las víctimas y los métodos de los perpetradores.
- La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú organizó capítulos en torno a una estructura liderada por preguntas: “¿Qué sucedió? ¿Por qué sucedió? ¿Cuáles fueron las consecuencias de lo ocurrido? ¿Qué debemos hacer para tratar esas consecuencias y evitar que suceda de nuevo?”

Las recomendaciones se encuentran normalmente en una sección por separado, después de los hallazgos, aunque algunas comisiones, como la del informe de Chile de 1990, han elegido dividir las recomendaciones por categoría en secciones separadas que también incluyen información histórica y contextual relacionada. Muchos informes están acompañados de extensos anexos que pueden incluir el texto completo de la legislación de aprobación, listados de víctimas, líneas de tiempo históricas, o testimonios seleccionados. Dichos anexos pueden ser publicados después de los volúmenes principales, pero deben realizarse los mayores esfuerzos para publicar la información de manera oportuna.

### **Elaboración y compilación del informe final**

Elaborar un informe final es complejo y requiere coordinar una investigación separada en la que se conjuguen múltiples disciplinas y la gestación de un consenso entre los comisionados. Una elaboración exitosa del informe requiere:

- Una fecha límite para las actividades de recolección de datos a fin de asegurar que el análisis no se altere constantemente debido al flujo entrante de nueva información.
- Asegurar la consistencia de la investigación tomando como base procedimientos, lineamientos y objetivos claros que sean comunicados incluso antes del inicio de la recolección de información
- Estándares de edición claros y consistentes, y fechas de entrega de borradores finales, particularmente en las comisiones con personal internacional y varios idiomas de trabajo; planeación de fechas de entrega que brinden el tiempo adecuado para asegurar investigaciones exhaustivas, análisis, elaboración de borradores, edición, revisión y formato.

Dado que el informe final probablemente tenga muchos autores, es importante que el estilo de escritura y los estándares queden bien establecidos desde el inicio para asegurar su consistencia y legibilidad; los editores deben buscar cuidadosamente contradicciones o inconsistencias de una sección a otra.

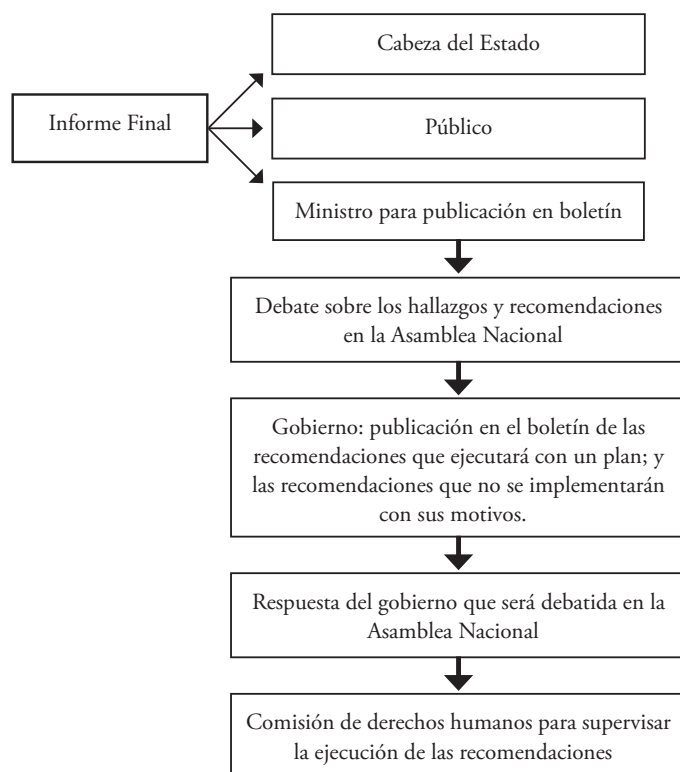
### **Publicación del informe final**

Una comisión debe publicar su informe final tanto en formato impreso como en versión electrónica y en línea; el informe debe también ser presentado de forma simultánea a la cabeza del Estado y a cualquier otra institución involucrada en la aprobación de la comisión, como por ejemplo las ramas legislativa y judicial y, de ser apropiado, a las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

Aunque el informe final es producido por una comisión independiente, el gobierno debe tratar el documento como un informe gubernamental que se convertirá en parte de su registro oficial. El informe final puede ser publicado en el boletín gubernamental o en el archivo del Congreso y evaluado en una sesión especial del parlamento o asamblea nacional (idealmente dentro de los seis meses siguientes a su publicación) para debatir la respuesta del gobierno y considerar cualquier acción futura que este desee tomar.

Es importante que el mandato legal de la comisión le brinde la autoridad y los recursos para que haga una presentación de su informe en un contexto de dignidad y oficialidad; si la comisión no está autorizada para publicar el informe directamente al público, bajo determinadas circunstancias políticas, su impacto se vería afectado. Cuando la Comisión de la Aceptación, la Verdad y la Reconciliación (CAVR) expidió su informe, el cual criticaba en gran medida a Indonesia, el gobierno de Timor Oriental rechazó hacerlo público, evitando compartirlo incluso con el Parlamento; esta situación creó enorme frustración entre las víctimas y la opinión pública. El informe se publicó posteriormente, solamente después de que fuertes disturbios por parte de los antiguos combatientes evidenciaron la persistencia de factores de violencia en el país.

La presentación de un informe final puede ser una ocasión altamente emotiva e histórica. En Guatemala, el informe se presentó ante el gobierno y los líderes de la sociedad civil en el Teatro Nacional; fue la primera vez en la historia de Guatemala que una entidad oficial reconoció que se habían cometido actos de genocidio en contra de los pueblos indígenas.

**Tabla 2. La presentación de un informe final**

### **Asegurar que los mensajes lleguen a una audiencia tan amplia como sea posible**

Debido a la diversidad de públicos (los formuladores de políticas, legisladores, educadores, investigadores, víctimas y otros) se deben considerar los diferentes medios y espacios que pueden utilizarse para maximizar el impacto del informe.

En tanto lo permitan los recursos de la comisión (o en cooperación con los principales medios de difusión), se debe poner gratuitamente a disposición del público el informe final completo y versiones más cortas.

En los meses siguientes a la publicación, los hallazgos se puede presentar en programas de televisión y radio y los comisionados deben estar disponibles para entrevistas y otros eventos de prensa; se debe poder acceder al informe y reproducirlo de forma gratuita. En Sudáfrica, la publicación del informe se le encomendó a una editorial académica privada que operaba bajo las condiciones del mercado, lo cual dio como resultado ediciones de la versión impresa que eran limitadas y costosas.

Para las comunidades que no tienen acceso a internet o los medios de divulgación, se pueden poner a su disposición libros en escuelas, lugares de reuniones religiosas; o en pequeñas veredas sin instalaciones oficiales, en un almacén general u otro lugar de reunión central. Se pueden transmitir versiones de audio a través de estaciones de radio comunitarias.

El informe debe ser traducido y estar disponible en todas los idiomas hablados comúnmente, incluyendo las lenguas indígenas y los idiomas estatales oficiales; debe escribirse una “versión para niños” simplificada y estar disponible en los colegios junto con planes de clase sugeridos para ayudar a los profesores a presentar material difícil a los niños.

Otros materiales de comunicación pueden incrementar bastante el alcance e impacto de la comisión. Estos pueden incluir:

- Grabaciones de audio y video.
- Presentaciones de diapositivas y colecciones fotográficas.
- Exposiciones en museos.
- Novelas gráficas.
- Contenido en línea.
- Presentaciones musicales y teatrales.

Las comisiones deben considerar otras maneras creativas de presentar el material de manera efectiva y memorable.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú creó una exhibición fotográfica en el Museo Nacional y publicó un volumen de fotografías para que coincidieran con la publicación de su informe final. En Timor Oriental, la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación creó un programa de radio, versiones tanto ilustradas como audiovisuales del informe, y continúa manteniendo un museo y biblioteca públicos. La comisión de Sierra Leona desarrolló una versión para niños destinada al uso en colegios.

Dichas publicaciones y exposiciones pueden ser preparadas después de la presentación formal de un informe, pero deben estar disponibles dentro de los 6 meses en que la comisión aún esté promoviendo sus hallazgos.

### **Aceptación de los hallazgos e implementación de las recomendaciones**

Aunque la comisión debe ser independiente del gobierno, es importante que mantenga una relación positiva con éste para asegurar que se comprometa activamente con el informe, lo reciba en un evento público y responda diligentemente a las recomendaciones allí contenidas.

Lo habitual es que sea la rama ejecutiva de un gobierno la que, al recibir el informe final, inicie el proceso de implementación de sus recomendaciones; no obstante, todas las ramas del gobierno deben estar involucradas para asegurar que dicha implementación se lleve a cabo.

El gobierno que recibe el informe tiene la obligación de asegurar que todas las víctimas reciban una garantía judicial y debe considerar cuidadosamente las opciones presentadas por la comisión. Aunque las recomendaciones no son legalmente vinculantes, si el gobierno planea no seguir ciertas recomendaciones, debe explicar sus motivos.

La sociedad civil debe tener la oportunidad de expresar su posición sobre las principales recomendaciones propuestas por la comisión y hacer una campaña en favor de que el gobierno le dé atención especial.

### **Monitoreo de la implementación**

El progreso de un gobierno hacia la implementación de las recomendaciones debe ser monitoreado e informado. Los siguientes organismos pueden cumplir con dicho papel:

- La máxima autoridad de derechos humanos, por ejemplo el defensor del pueblo, un ministerio o una comisión.
- Una organización sucesora de la comisión de la verdad establecida por ley.
- Organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones de la sociedad civil observadoras de la comisión, tales como las instituciones académicas y las organizaciones legales y sin ánimo de lucro, probablemente tengan una presencia permanente o a largo plazo y estén familiarizadas con los problemas sociales, legales o económicos de su sociedad.

Un ejemplo interesante es la red de la sociedad civil de Sierra Leona, la cual creó un sistema para monitorear la respuesta del gobierno ante las recomendaciones de la comisión de la verdad. La red mantenía correspondencia directamente con las agencias de gobierno para recibir informes de progreso.

Sin importar el estatus que tengan los supervisores, estos deben ser rigurosos al monitorear el desempeño de las agencias del gobierno en la implementación de las recomendaciones. Los informes que resumen el progreso deben publicarse en intervalos regulares e incluir las discusiones de lo que aún falta al gobierno alcanzar y cualquier sugerencia para implementar las recomendaciones.

### **Disolución de una comisión de la verdad**

La publicación del informe final normalmente marca la conclusión formal de las operaciones, aunque es aconsejable para el mandato de una comisión que se le permita continuar por un periodo de tres a seis meses para asegurar la divulgación y difusión básicas y para que transfiera los activos y archivos de la comisión a la institución sucesora. Durante dicho periodo la comisión probablemente necesitará tratar los siguientes asuntos:

- Disponer de los *activos*, como por ejemplo oficinas, vehículos y equipos, conforme a la ley. Cualquier material en calidad de préstamo de instituciones públicas será devuelto; cualquier material adicional o excedente adquirido con fondos externos de la fundación puede ser donado si el mandato lo permite.
- Entregar los *libros de contabilidad* de la comisión, disponer de los fondos públicos restantes y cerrar cuentas de banco conforme a la ley. Publicar un completo informe final de contabilidad para escrutinio público.
- Organizar y clasificar los *archivos* de la comisión: la comisión generará cantidades masivas de documentación, incluyendo material delicado, por ejemplo la base de datos de testimonios, los primeros borradores del informe y comunicados. La legislación aplicable varía de un país a otro, pero la comisión debe organizar su archivo, asegurar su preservación y producir un sistema de acceso que cumpla con las leyes relevantes sobre privacidad, manejo de evidencia, protección de víctimas y libertad de información.
- Finalización de *contratos*: dependiendo del estatus legal de los miembros del personal (empleados de tiempo completo, consultores, contratistas gubernamentales, subcontratistas), la administración de la comisión deberá asegurarse de que todas las obligaciones laborales se hayan cumplido, y de que cualquier asunto pendiente, como por ejemplo las disputas laborales, se deleguen a las autoridades competentes al disolver la comisión.
- Entrega de casos de protección a las autoridades competentes: si la comisión obtuvo *servicios de protección y otros servicios*, como la asistencia legal, médica o económica para las víctimas o testigos, deberá asegurar que dichos planes continúen adecuadamente si es apropiado.

### **Tareas para la institución sucesora**

El final de la comisión no debe significar el final de todas las actividades de divulgación. La responsabilidad de continuar la difusión y el mantenimiento de los materiales de la comisión debe hallarse establecida en el mandato de aprobación, generalmente en forma de una institución sucesora, la cual puede ser una nueva oficina -según el modelo de la misma comisión - o una institución ya constituida con la capacidad de cumplir este rol, por ejemplo un archivo histórico o instituto académico. En este último caso, es importante asegurar que sea una entidad independiente con la habilidad de involucrar de forma exitosa tanto a la sociedad civil como a las instituciones del Estado (es decir, un defensor independiente de los derechos humanos).

El alcance y naturaleza de cualquier actividad de seguimiento estarán definidos por la comisión y acordados con la organización sucesora. Algunas de las tareas encomendadas son:

- Proporcionar a todas las partes interesadas una copia del informe. La institución sucesora debe asegurarse de que todas las autoridades estatales relevantes reciban copias del informe final, su resumen ejecutivo y cualquier anexo necesario, así como responder a cualquier consulta adicional sobre áreas específicas del informe.
- Asegurar que los medios de comunicación reciban el informe y cualquier material de soporte, así como responder a preguntas específicas sobre todos los aspectos del informe.

- Asegurar que las víctimas y sus organizaciones representantes reciban copias del informe y, cuando sea posible y conveniente, el reconocimiento por su participación en las tareas de la comisión.
- Asegurar que la sociedad civil nacional e internacional, incluyendo a los donantes, agencias humanitarias y entidades de derechos humanos gubernamentales reciban copias del informe.

Aunque el trabajo de la organización sucesora cambiará dependiendo de las circunstancias y recursos disponibles, debe asegurarse que los archivos permanezcan accesibles al público y que el informe final y otros materiales se mantengan disponibles, ya sea en forma impresa o electrónica. Se debe dar adecuada consideración a la protección de las identidades de los testigos, quienes podrían estar en peligro por su testimonio, y a la protección de los archivos utilizados por las autoridades judiciales.

Si los recursos lo permiten, también se podría involucrar la preservación de espacios de conmemoración o programas educativos. Un buen ejemplo es el de Timor Oriental, en donde después de la disolución de la comisión de la verdad el Presidente autorizó la creación de una Secretaría Técnica Posterior a la CAVR, la cual opera bajo la rama ejecutiva del gobierno, con cuatro responsabilidades principales: 1) completar las tareas técnicas de la CAVR, como terminar las auditorías financieras y publicar copias adicionales del informe final; 2) difundir entre el público el informe final y otros materiales publicados; 3) administrar el sitio de patrimonio nacional denominado “Comarca Balide”, que antes era una prisión y ahora se convirtió en espacio público; y 4) administrar los archivos de la CAVR.

### **Preparar el terreno para exhumaciones, conmemoración y acceso público a las declaraciones de testigos**

Aunque los hallazgos de una comisión no tendrán poder vinculante por sí mismos, el informe final probablemente será el registro más completo y con mayor autoridad sobre los eventos ya creados, y como tal será el punto de inicio con información para las acciones civiles futuras derivadas del conflicto. La información contenida en las publicaciones de los comunicados también tendrá gran influencia: los hechos que se incluyan y la manera como se presenten incidirán en qué garantías judiciales pondrán los formuladores de leyes a disposición de las víctimas, y qué asociaciones de víctimas se incluirán en las reparaciones y otros programas de recuperación.

Algunos países pueden establecer un mecanismo formal para que las víctimas reciban reparaciones, generalmente a través de una corte o agencia administrativa. El brindar reparación es una de las maneras en que el gobierno reconoce oficialmente que la víctima ha sufrido una violación a los derechos humanos y tiene derecho a recursos financieros como compensación; las víctimas necesitan probar que son parte de un grupo con derecho a reparaciones o presentar algún tipo de evidencia que indique que sufrieron daños. Un país puede también permitir a las víctimas entablar demandas civiles por daños monetarios en contra de los perpetradores individuales o institucionales.

Las reparaciones integrales abarcan medidas de satisfacción para las víctimas tales como la expedición de disculpas formales por parte de las máximas autoridades nacionales, la creación de un día de conmemoración, la consagración de un espacio público o la creación de sitios de conciencia; cualquier actividad debe asumirse con dignidad, sinceridad y solemnidad. En Canadá y Australia, los gobiernos han presentado disculpas solemnes a las poblaciones indígenas por los abusos cometidos en el pasado, en sesiones especiales del parlamento.

Toda la información obtenida por la comisión sobre sitios de entierro ilegales debe ser entregada a las autoridades competentes para asegurar la exhumación e identificación de los muertos y garantizar que las familias y comunidades puedan hacer duelo conforme a sus rituales tradicionales.

Es importante tener conciencia de que a pesar de que el periodo de vida de una comisión es corto, las cuestiones que ella plantea y la información que se disemine por todo el país se convertirán, en los años siguientes, en la base de numerosas discusiones, investigaciones y causas judiciales y en el cimiento de un largo y lento proceso de sanación nacional.



## CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

### **9/11. El derecho a la verdad**

*El Consejo de Derechos Humanos,*

*Guiado* por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 y otros instrumentos pertinentes de la normativa internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como por la Declaración y Programa de Acción de Viena,

*Considerando* que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí,

*Recordando* el artículo 32 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, que reconoce el derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros,

*Recordando también* que el artículo 33 del Protocolo Adicional I establece que, tan pronto como las circunstancias lo permitan, cada parte en conflicto buscará a las personas cuya desaparición se haya señalado,

*Recordando además* la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, adoptada por la Asamblea General en virtud de su resolución 61/177, que reconoce en el párrafo 2 de su artículo 24 el derecho de toda víctima de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida y establece las obligaciones del Estado parte de tomar medidas apropiadas en este sentido,

y que en su preámbulo reafirma el derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones con este fin,

*Teniendo en cuenta* la resolución 2005/66 de la Comisión de Derechos Humanos y la decisión 2/105 del Consejo de Derechos Humanos relativas al derecho a la verdad,

*Tomando nota* de los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el derecho a la verdad (E/CN.4/2006/91 y A/HRC/5/7) y sus importantes conclusiones en relación con el derecho a conocer la verdad sobre las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario,

*Destacando* que también deben tomarse medidas adecuadas para identificar a las víctimas en aquellas situaciones que no equivalgan a un conflicto armado, especialmente en caso de violaciones masivas o sistemáticas de los derechos humanos,

*Recordando* el Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, anexo II) y tomando nota con reconocimiento de la versión actualizada de esos principios (E/CN.4/2005/102/Add.1),

*Observando* que el Comité de Derechos Humanos<sup>1</sup> y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (E/CN.4/1999/62) han reconocido el derecho que asiste a las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos y a sus familiares de conocer la verdad sobre los sucesos ocurridos, en particular la identidad de los autores de los hechos que dieron lugar a tales violaciones,

*Reconociendo* la necesidad de estudiar, en los casos de violaciones manifiestas de los derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, las relaciones mutuas entre el derecho a la verdad y el derecho de acceso a la justicia, el

---

<sup>1</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/51/40).*

derecho a obtener un recurso y una reparación efectivos y otros derechos humanos pertinentes,

*Destacando* la importancia de que la comunidad internacional reconozca el derecho que asiste a las víctimas de violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario, así como a sus familias y a la sociedad en su conjunto, de conocer la verdad sobre esas violaciones, en la máxima medida posible, en particular la identidad de los autores, las causas y los hechos, y las circunstancias en que se produjeron esas violaciones,

*Destacando también* que es importante que los Estados proporcionen mecanismos adecuados y efectivos para que la sociedad en su conjunto y, en particular, los familiares de las víctimas conozcan la verdad en relación con las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario,

*Recordando* que el derecho específico a la verdad puede caracterizarse de manera diferente en algunos sistemas jurídicos como derecho a saber o a ser informado o libertad de información,

*Haciendo hincapié* en que la opinión pública y las personas tienen derecho a acceder a la información más completa posible sobre las medidas y los procesos de decisión de su gobierno, en el marco del sistema jurídico interno de cada Estado,

*Convencido* de que los Estados deberían preservar los archivos y otras pruebas relativos a violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario para facilitar el conocimiento de tales violaciones, investigar las denuncias y proporcionar a las víctimas acceso a vías de reparación efectivas de conformidad con el derecho internacional,

1. *Reconoce* la importancia de respetar y garantizar el derecho a la verdad para contribuir a acabar con la impunidad y promover y proteger los derechos humanos;
2. *Acoge con satisfacción* la creación en varios Estados de mecanismos judiciales específicos, así como otros mecanismos no judiciales, como las comisiones de

la verdad y la reconciliación, que complementan el sistema judicial, para investigar las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y valora la preparación y publicación de los informes y decisiones de esos órganos;

3. *Alienta* a los Estados interesados a difundir, aplicar y vigilar la aplicación de las recomendaciones formuladas por mecanismos no judiciales como las comisiones de la verdad y la reconciliación, y a facilitar información sobre la observancia de las decisiones de los mecanismos judiciales;

4. *Alienta* a otros Estados a que estudien la posibilidad de crear mecanismos judiciales específicos y, según proceda, comisiones de la verdad y la reconciliación que complementen el sistema judicial para investigar y castigar las violaciones manifiestas de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario;

5. *Alienta* a los Estados a que presten a los Estados la asistencia necesaria y adecuada que soliciten en relación con el derecho a la verdad mediante, entre otras medidas, la cooperación técnica y el intercambio de información sobre medidas administrativas, legislativas y judiciales y no judiciales, así como de experiencias y prácticas óptimas que tengan por objeto la protección, la promoción y el ejercicio de este derecho;

6. *Alienta* a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de firmar o ratificar la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas o de adherirse a ella;

7. *Pide* a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que prepare un estudio completo para presentar al Consejo en su 12º período de sesiones, sobre las prácticas óptimas para el ejercicio efectivo de este derecho, en particular las prácticas relacionadas con los archivos y los expedientes de violaciones manifiestas de los derechos humanos con miras a establecer directrices sobre la protección de archivos y expedientes de violaciones manifiestas de los derechos humanos, así como programas de protección de los testigos y otras personas que tomen parte en juicios por tales violaciones;

8. *Pide también* a la Oficina del Alto Comisionado que prepare un informe, para presentar al Consejo en su 15º período de sesiones, sobre el empleo de expertos forenses en los casos de violaciones manifiestas de los derechos humanos con el fin de determinar las tendencias y las prácticas óptimas al respecto;

9. *Decide* convocar a un grupo que examine las cuestiones relacionadas con la presente resolución en su 13º período de sesiones;

10. *Invita* a los relatores especiales y a otros mecanismos del Consejo a que, en el marco de sus mandatos, tengan en cuenta según corresponda la cuestión del derecho a la verdad;

11. *Decide* examinar este asunto en su 12º período de sesiones en relación con el mismo tema de la agenda o en el período de sesiones correspondiente de conformidad con su programa de trabajo anual.

*22.ª sesión  
24 de septiembre de 2008*

[Aprobada sin votación. Véase cap. III.]

# REDACCIÓN DEL MANDATO DE UNA COMISIÓN DE LA VERDAD.

## UNA HERRAMIENTA PRÁCTICA

### **Presentación**

Más de cuarenta comisiones de la verdad han sido establecidas desde la creación de la Comisión Nacional Argentina sobre la Desaparición de Personas. La diversidad de comisiones ha sido enorme. Los instrumentos legales que crean las comisiones de la verdad presentan diferencias en cuanto a la formulación de los objetivos, los parámetros para la investigación relevante en cada caso, los poderes que se otorgan a los miembros de la comisión y otros elementos. Esa diversidad refleja las condiciones históricas en los cuales se ha establecido cada comisión; no obstante, dentro de esta diversidad de casos, se puede apreciar cierta convergencia: los mandatos efectivos tienen una estructura clara, responden a la necesidad que tiene la comisión de orientar sus investigaciones y dan suficiente empoderamiento para poder realizar sus tareas de manera creativa.

La redacción del mandato de una comisión de la verdad es, por tanto, una tarea de suma importancia que se debe realizar de manera seria y reflexionada. Aunque no habrá dos mandatos iguales, ya que cada país tiene un contexto institucional y social único, todo mandato debe responder a retos similares y cumplir con las normas internacionales de los derechos humanos.

Un mandato preciso le permite a una comisión realizar sus tareas de manera eficaz; sienta las bases para la cooperación productiva entre instituciones; y le permite a la sociedad civil comprender plenamente la naturaleza y el potencial del ejercicio de búsqueda de la verdad. Los mandatos incompletos, incoherentes o contrarios a las normas fundamentales de derechos humanos pueden estorbar una comisión de la verdad de muchas maneras: obligándola a gastar tiempo y recursos valiosos en determinar los parámetros de su mandato; generando unas contradicciones críticas dentro de la comisión; y destruyendo la capacidad de actores claves de cooperar efectivamente dentro de la comisión.

El propósito de este documento es facilitar el proceso de redacción del mandato de una comisión de la verdad encargada de la investigación no judicial de graves violaciones de los derechos humanos. Fue diseñado para ser utilizado por funcionarios de gobierno, activistas de la sociedad civil, organizaciones de víctimas y otros actores involucrados en un proceso de justicia transicional.

El documento cubre los distintos aspectos de un mandato legal necesarios para constituir un ente efectivo de búsqueda de la verdad: las orientaciones normativas y de política encomendadas a la comisión; la definición misma de su objeto de investigación; orientación sobre el proceso que rige cada fase del mandato de la comisión; y las capacidades y prerrogativas necesarias para garantizar una investigación integral. Un mandato legal adecuado debe proporcionar claridad en relación a cada uno de estas áreas a los miembros de la futura comisión y a los actores interesados.

El documento ofrece varios ejemplos de cómo las leyes o los decretos de diferentes países han planteado los elementos del mandato de una comisión. Estos ejemplos son ilustrativos únicamente, no son exhaustivos, y no necesariamente constituyen un modelo a seguir. Puesto que cada contexto nacional es diferente, cada comisión responde a necesidades y realidades específicas, y cada país tiene procesos legislativos distintos.

Por tanto, esta herramienta no pretende ser prescriptiva para cada una de las decisiones que toman quienes redactan un mandato, pero sí indica las áreas donde se debe tomar una decisión clara. Así mismo, asume que el hecho de establecer una comisión de la verdad responde a disposiciones normativas: una comisión de la verdad debe ser efectiva si quiere garantizar los derechos de las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos. Cualquier decisión posible tomada por quienes redactan el mandato de una comisión debe apuntar al objetivo genuino de cumplir con los deberes gubernamentales. Estos deberes claramente incluyen afirmar su completa lealtad a los derechos de las víctimas; a garantizar la no discriminación contra los participantes en el proceso de búsqueda de la verdad; y a los principios de equidad durante todo el proceso investigativo.

## **El Mandato de una Comisión de la Verdad**

El mandato, o el marco legal, es el instrumento oficial que establece una comisión de la verdad. Autoriza las acciones que puede emprender la comisión, dentro de ciertos parámetros:

- Orientaciones normativas y de política: los principios, objetivos y funciones que dirigen el trabajo de la comisión de la verdad.
- El objeto de investigación: una descripción de los hechos y comportamientos que la comisión debe establecer.
- Aspectos operativos: los poderes, prerrogativas y procedimientos que la comisión necesitará para cumplir con su misión.

Los gobiernos nacionales, a través de la rama ejecutiva o legislativa, son la fuente de la mayoría de los mandatos de las comisiones de la verdad. No obstante, en algunos casos las comisiones

de la verdad han sido creadas de otras maneras: por una autoridad internacional en ausencia de un gobierno nacional<sup>1</sup>, como resultado de una negociación directa en un proceso de paz<sup>2</sup> o por medio de otros tipos de acuerdo entre las partes<sup>3</sup>.

El origen y la forma del mandato (un decreto expedido por el ejecutivo; una iniciativa legislativa; un tratado u otros instrumentos) son determinados por el contexto específico de cada país y de las instituciones que toman las decisiones. En cualquier caso, el mandato debe incluir elementos muy similares, con el fin de garantizar que la comisión sea justa, eficaz y objetiva.

## 1. Orientaciones normativas y de política

### a. Preámbulo

El preámbulo consiste de una presentación de las razones de establecer una comisión de la verdad, incluyendo una visión general de las normas legales, los principios éticos y las prioridades de política que orientarán su labor.

El preámbulo expresa la intención de quienes lo redactan, así como el espíritu del instrumento; contiene orientaciones para la interpretación de las disposiciones específicas del mandato. En algunas instituciones, no se acostumbra incluir preámbulos en los instrumentos legales, sino que se expiden junto con los documentos, como las declaraciones de propósito o las descripciones explicativas de las disposiciones del mandato.

*Ejemplo: fragmento de la ley CRV de Liberia (2004)*

#### *Preámbulo*

*(...) Reafirmando el compromiso del pueblo liberiano a la paz y la justicia, la unidad, la sanación y reconciliación nacional y a los principios generales de los derechos humanos y los derechos de los pueblos consagrados en la Constitución de la República de Liberia, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y otras convenciones y protocolos internacionales relacionados con los derechos y la protección a las mujeres y los niños y niñas ...*

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, la *Comisión de la Verdad y Reconciliación de Timor Oriental*, establecida en 2001 por la Administración Transitoria de las Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Por ejemplo, la *Comisión de Clarificación Histórica de Guatemala*, establecida en 1997, como parte de los Acuerdos de Paz de Oslo.

<sup>3</sup> Por ejemplo, la *Comisión de Verdad y Reconciliación de Canadá*, establecida en 2009, como resultado del acuerdo judicial entre el gobierno de Canadá, cinco iglesias cristianas y la Asamblea de Primeras.

*Comentario:* el preámbulo original de la ley liberiana es bastante más largo, cubriendo temas como el pasado reciente de Liberia y el deseo del país de construir una sociedad democrática y en paz. Este párrafo ofrece orientación a la comisión para la interpretación y ejecución de su mandato bajo las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

## **b. Objetivos**

Los objetivos son la razón de ser de la comisión. Enuncian las contribuciones y los resultados que se esperan de la comisión. Cada mandato expone los objetivos de manera diferente, expresando las prioridades propias de las características locales. No obstante, los objetivos generalmente se dividen en tres grandes temas:

- **Establecimiento de la verdad sobre crímenes y hechos; responsabilidades; causas y explicación histórica.**

Algunas comisiones tienen el mandato de realizar una descripción de los hechos: una reconstrucción exhaustiva de los hechos y de sus circunstancias así como de la participación de diferentes actores. Otras comisiones tienen el mandato de incluir un relato explicativo, tomando en cuenta los contextos históricos, institucionales y culturales.

*Ejemplo: fragmento de la Comisión Nacional de la Verdad de Brasil (2011)*

*Art. 3.*

*Los objetivos de la Comisión Nacional de la Verdad son los siguientes:*

- 1. Esclarecimiento de los hechos y las circunstancias que rodean las graves violaciones de los derechos humanos enumeradas en el Art. 1, arriba;*
- 2. Promoción del esclarecimiento de la autoría de las torturas, las ejecuciones sumarias, las desapariciones forzadas y el ocultamiento de los restos de las víctimas;*
- 3. Identificación y develamiento de las estructuras, las instituciones y las circunstancias que llevaron a graves violaciones de los derechos humanos (...)*

*Comentario:* la ley brasilera propone una meta ambiciosa. La comisión no sólo debe develar los hechos sino también dar cuenta de las ‘circunstancias subyacentes’ y los aparatos que resultaron en las violaciones de los derechos humanos. En el caso de cuatro conductas precisas, el mandato ordena puntualmente a la comisión determinar los autores.

- **Protección, reconocimiento y restitución de los derechos de las víctimas.**

Varios mandatos contienen objetivos como la restitución de la dignidad y los derechos de las víctimas; asistencia para lograr el bienestar y la sanación psicológica de las víctimas; y la elaboración de propuestas de política para mejorar la situación de las víctimas.

*Ejemplo: fragmento del Decreto Supremo, Comisión de Verdad y Reconciliación de Perú (2001)*

Art.2.

*Los objetivos de la Comisión serán los siguientes: (...) c) Elaborar propuestas de reparación y la dignificación de las víctimas y de sus familiares.*

*Comentario:* el decreto peruano menciona específicamente propuestas de reparación y “dignificación” como un objetivo taxativo de la comisión de la verdad. La restitución de la dignidad individual fue incluida como objetivo en respuesta al contexto local: en Perú, las víctimas son a menudo estigmatizadas por la opinión pública o las comunidades locales, quienes asumen que de alguna manera merecían ser victimizadas debido a su posible vinculación con grupos rebeldes.

- **Transformaciones sociales y políticas positivas.**

Varios mandatos incluyen objetivos sociales que un país debe esforzarse por lograr después de un período de atrocidades. En algunos casos, los mandatos incluyen el objetivo de contribuir a la reconciliación posconflicto; luchar por la justicia social; o proponer reformas institucionales para garantizar la no recurrencia.

*Ejemplo: fragmento de ley, Comisión de Verdad y Reconciliación, Sierra Leone (2000)*

Art. 6.

*El objeto por el cual fue establecida la Comisión es (...) promover la sanación y la reconciliación y evitar la repetición de las violaciones y los abusos sufridos.*

*Comentario:* la ley de Sierra Leona armoniza en una sola idea tres importantes objetivos deseados: ‘sanación y reconciliación’ y ‘prevención’ de violaciones y abusos. De este modo, el mandato busca restaurar una comunidad nacional destruida e implantar medidas para la consolidación de la paz.

### **c. Funciones**

Las funciones son las actividades que la comisión está autorizada a realizar con el fin de cumplir con sus objetivos. Al igual que los objetivos pueden variar o tener distintas formulaciones o énfasis, las funciones también son muy diversas.

Los mandatos de las comisiones de la verdad a menudo incluyen, parcial o íntegramente, las siguientes funciones:

- Preparar un informe con los hallazgos y las recomendaciones y presentarlo a las autoridades nacionales y al público.
- Recibir y compilar la información proveniente de declaraciones directas, así como de archivos y otras fuentes documentales.
- Realizar investigaciones y estudios.
- Proteger la integridad y bienestar de las víctimas y de los testigos.
- Llevar a cabo actividades de comunicación pública, tales como audiencias públicas, eventos educativos, etc.
- Apoyar otras políticas de justicia transicional, como juicios, reparaciones, depuración.
- Realizar eventos para promocionar la reconciliación, a nivel nacional o local.

*Ejemplo: fragmento de la ley, Comisión de Verdad y Reconciliación de Ghana (2002)*

Art. 4.

*A efectos de lograr su objetivo, la Comisión:*

*(a) investigará las violaciones y los abusos de los derechos human relacionados con el asesinato, secuestro, desaparición, detención, tortura, maltrato y apropiación de bienes sufrida por cualquier persona dentro de los períodos establecidos;*

*(b) investigar el contexto en el cual y las causas y circunstancias bajo las cuales ocurrieron las violaciones y los abusos e identificar a los individuos, las instituciones públicas, las entidades, las organizaciones, los funcionarios públicos o las personas que pretenden haber actuado a nombre de cualquier entidad pública responsable de o involucrado en las violaciones y los abusos;*

*(c) identificar y especificar las víctimas de las violaciones y de los abusos y formular recomendaciones adecuadas de reparación;*

*(d) investigar y establecer si las violaciones y los abusos fueron deliberadamente planificados y ejecutados por el Estado o por cualquier persona mencionada en el párrafo (b);*

*(e) realizar investigaciones pertinentes para su labor y/o buscar la asistencia de la policía y de cualquier institución, entidad o persona pública o privada para los propósitos de la investigación;*

*(f) investigar cualquier otro asunto que considera debe ser investigado para poder promover y lograr la reconciliación nacional; y*

*(g) educar al público y dar suficiente difusión a su trabajo con el fin de animar al público a contribuir positivamente al logro del objetivo de la Comisión.*

*Comentario:* la Comisión de Ghana fue autorizada para realizar una variedad de tareas con el fin de lograr sus propósitos. En algunos casos, las funciones son muy puntuales: la comisión debe investigar hechos, pero también establecer si fueron el resultado de un plan de una institución pública.

## **2. Definición del objeto de la investigación**

El mandato debe establecer claramente el enfoque de la investigación de la comisión: ¿Qué y cómo pasó? ¿Quién es responsable y quién fue afectado? ¿Cuándo pasó? ¿Dónde pasó?

### **a. ¿Qué pasó? Ámbito material de la investigación**

El mandato debe indicar los comportamientos que van a ser investigados por la comisión, dependiendo de las características del conflicto o de la experiencia histórica en cuestión. Los mandatos típicamente contienen una serie de graves violaciones de los derechos humanos, tales como aquellos que afectan la vida y la integridad de las personas. Muchos mandatos también incluyen crímenes de guerra, y algunos de los mandatos recientes incluyen otras violaciones, como violaciones a los derechos económicos. Los mandatos más recientes hacen mención explícita a las violaciones cometidas en contra de mujeres, niños y niñas y otros grupos vulnerables, con el fin de que no sean ignorados.

El ámbito material de la investigación puede ser amplio o restringido, dependiendo del número de comportamientos incluidos en el mandato. Algunos mandatos optan por incluir una lista cerrada de comportamientos que deben ser estudiados por la comisión, mientras otras dejan abierta la posibilidad de que la comisión misma añada otros comportamientos de gravedad similar a aquellos que están mencionados explícitamente.

*Ejemplo: fragmento del Decreto Supremo, Comisión de Verdad y Reconciliación de Perú (2001)*

*Art. 3. La Comisión de la Verdad enfocará su trabajo sobre los siguientes hechos:*

- a) Asesinatos y secuestros;*
- b) Desapariciones forzadas;*
- c) Torturas y otras lesiones graves;*
- d) Violaciones a los derechos colectivos de las comunidades andinas y nativas del país;*
- e) Otros crímenes y graves violaciones contra los derechos de las personas.*

*Comentario:* El mandato es una lista abierta, permitiendo a la comisión incluir comportamientos adicionales cuando lo estime conveniente. La cláusula (c) menciona “otras lesiones graves”, pero no las enumera, lo cual le permite a la comisión incluir todas formas de violencia sexual. Además, la cláusula (e) le permite a la comisión

incluir estudios específicos sobre violencia contra niños y niñas, desplazamiento forzado, reclutamiento forzado, la imposición de la servidumbre y otras violaciones.

### **b. ¿Quién lo hizo? Ámbito personal de la investigación**

Toda comisión tiene el mandato de identificar comportamientos realizados por alguien; pero cada una tiene diferentes maneras de definir estos actores. Algunas comisiones limitan sus investigaciones a hechos cometidos únicamente por funcionarios públicos, mientras que otros han incluido las acciones de otros grupos, como la oposición armada, las milicias, los actores internacionales, etc.

Algunos mandatos no se pronuncian sobre este tema, permitiendo, por lo tanto, que la comisión decida si va a investigar hechos cometidos por todo tipo de actor o únicamente por un tipo específico de victimario.

*Ejemplo: Regulaciones de las NN.UU., Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación, Timor Oriental (2001)*

*Art. 13.*

*13.1 En el cumplimiento de su objetivo de buscar establecer la verdad en relación a la comisión de violaciones de los derechos humanos en Timor Oriental, la Comisión cumplirá las siguientes funciones:*

*(...)*

*(iii) qué personas, autoridades, instituciones y organizaciones estuvieron implicados en las violaciones a los derechos humanos;*

*(iv) si las violaciones a los derechos humanos fueron el resultado de una planificación, política o autorización por parte del Estado o de cualquiera de sus entidades, o de cualquier organización política, grupo miliciano, movimiento de liberación u otro grupo o individuo;*

*Comentario:* En Timor Oriental, el mandato autorizaba a la comisión investigar las violaciones cometidas por todas las partes del conflicto; además, requirió que la comisión los identificara personal o institucionalmente y que estableciera el alcance de su responsabilidad en la planificación deliberada.

### **c. ¿Qué período histórico es relevante? Ámbito temporal de la investigación**

Cada país define de manera distinta el período de tiempo histórico que será investigado por la comisión. La extensión del período de tiempo a ser investigado determinará lo exhaustivo que será el narrativo histórico que presenta la comisión. No obstante, períodos muy prolongados de tiempo pueden plantear retos metodológicos importantes.

*Ejemplo: Regulaciones de la O.N.U., Comisión de Acogida, Verdad y Reconciliación, Timor Oriental (2001)*

*13.2 En el cumplimiento de sus funciones en virtud de la Parte III, la Comisión puede considerar violaciones de los derechos humanos que ocurrieron entre el 25 de abril de 1974 y el 25 de octubre de 1999 y tomará particularmente en cuenta lo siguiente:*

*(a) los eventos antes, durante y después de la consulta popular del 30 de agosto de 1999, la cual resultó en pérdida de vida, lesiones, destrucción de bienes, la comisión de delitos sexuales y la deportación forzada de personas; y*

*(b) los eventos y las experiencias de todas las partes inmediatamente antes, durante y después de la entrada de Indonesia a Timor Oriental el 7 de diciembre de 1975, y el efecto de las políticas y prácticas de Indonesia y sus fuerzas en Timor Oriental entre el 7 de diciembre de 1975 y el 25 de octubre de 1999.*

*Comentario:* el mandato de Timor Oriental define límites temporales muy específicos para la investigación: la “Revolución de los Claveles” en Portugal, en aquel momento el poder colonial responsable de Timor Oriental; y el establecimiento de UNTAET, la misión de las Naciones Unidas creada para administrar el país después de la evacuación de las fuerzas ocupantes de Indonesia. Además, el mandato autoriza a la comisión examinar con especial detalle dos eventos particulares, cercanos a los límites temporales de la investigación

#### **d. ¿Qué región es relevante? Ámbito territorial de la investigación**

La mayoría de los mandatos no se pronuncian sobre el tema de autorizar a la comisión a investigar sólo las violaciones cometidas dentro del territorio del país de la comisión. No obstante, en muchos casos los actos de violencia sucedieron por fuera de un solo país, o se extendió más allá de las fronteras o afectó también a poblaciones nacionales refugiadas o exiliadas.

### **3. Aspectos Operativos**

#### **a. Mecanismo para el nombramiento de comisionados, su servicio y remoción**

La designación de los miembros de una comisión de la verdad es un aspecto fundamental que determina el éxito o el fracaso de la misma. De hecho, algunos de los decretos y leyes que crean comisiones hacen énfasis en la importancia de esta designación, ubicando las disposiciones que se refieren a los comisionados al comienzo del mandato.

Todo mandato especifica el número de comisionados que estarán encargados de liderar la investigación. No hay ninguna regla, ya que algunas comisiones han sido lideradas por sólo tres miembros, mientras que otras han sido bastante grandes, con un total de 17 comisionados. Así mismo, los mandatos definen si todos los comisionados deben ser nacionales del país que establece la comisión.

Todo mandato destaca las cualidades que se requieren para ser designado como comisionado. Los mandatos generalmente establecen que los comisionados deben ser personas íntegras, con experiencia e independencia política. Los mandatos a veces indican los criterios de descalificación para ser un miembro de la comisión, como afiliación política activa o estar implicado personalmente en los abusos.

En algunos mandatos, los comisionados son designados directamente por el jefe de Estado. En otros, se establece un mecanismo que incluye la nominación de candidatos, su depuración y su designación definitiva.

Algunos mandatos incluyen detalles sobre el número de comisionados que representan a las regiones del país, los grupos étnicos, la necesidad de garantizar igualdad de género y otras divisiones sociales y demográficas.

Los mandatos también a menudo incluyen las condiciones de servicio, indicando el estatus relativo de la posición de comisionado, generalmente con el propósito de establecer niveles de compensación y dedicación de tiempo. Estos mandatos también brindan detalles sobre las condiciones bajo las cuales el comisionado ya no podrá servir, debido a enfermedad o incapacidad, o por mala conducta.

*Ejemplo de designación directa. Ley. Comisión de la Verdad de Brasil (2011)*

Art. 2.

*La Comisión de la Verdad estará conformada democráticamente y estará compuesto por siete miembros brasileños designados por el Presidente de la República que se hayan distinguido por su buena conducta y conducta ética, y sus contribuciones a la democracia, el constitucionalismo y los derechos.*

*Ejemplo de designación por medio de consulta previa. Regulación de la O.N.U. Comisión de Acogida, Verdad y Reconciliación. Timor Oriental (2002)*

Art. 4.

*4.3 Un Procedimiento de Selección, que implica una amplia consulta para la selección de los*

*Comisionados, consistirá de lo siguiente:*

*(a) en el plazo de un mes después de la promulgación de la presente Regulación, se formará un Comité de Selección (el "Comité"), compuesto por el Administrador Transitorio o su designado, quien actúa como Presidente, y un miembro designado por cada uno de los siguientes:*

*(i) Partido Trabalhista;*

*(ii) Partido Kota;*

*(iii) Fretilin;*

*(iv) UDT;*

*(v) el Administrador Transitorio, en consulta con los partidarios de la autonomía;*

*(vi) el Foro de ONG;*

*(vii) Rede;*

*(viii) Presidium Juventude;*

*(ix) la Asociación de ex Presos Políticos;*

*(x) la Asociación de Familiares de Personas Desaparecidas;*

*(xi) Una nominación conjunta por parte de la Diócesis de Baucau y la Diócesis de Dili; y*

*(xii) la Oficina de Asuntos de Derechos Humanos de la UNTAET.*

*(...)*

*(c) el Comité hará una convocatoria al pueblo de Timor Oriental para que presenten nominaciones de personas que desean servir como Comisionados Nacionales, estableciendo un procedimiento sencillo para las nominaciones y una fecha límite razonable para la presentación de las mismas;*

*(d) el Comité mismo puede nominar personas a la posición de Comisionado Nacional, pero sólo cuando el Comité haya consultado específicamente con grupos comunitarios sobre estas personas.*

*(e) después de consultar con un sector amplio de la sociedad, incluyendo representantes de los grupos minoritarios, el Comité seleccionará las personas que va a recomendar al Administrador Transitorio para que sean designadas como Comisionados Nacionales. El Comité también hará recomendaciones para la posición de Presidente de la Comisión;*

*(f) las decisiones del Comité serán por consenso, en la medida de lo posible y, en ausencia de consenso, por el voto mayoritario del Comité;*

*(g) cuando hace su recomendación, el Comité deberá poner especial atención en garantizar la representatividad de una diversidad de experiencias y puntos de vista, incluyendo las actitudes frente a los conflictos políticos pasados en Timor Oriental y a la representación justa de género a nivel regional;*

*(h) si un miembro del Comité es nominado como Comisionado Nacional y desea ser considerado como candidato a la Comisión, él o ella deberá renunciar al Comité. La organización que designó esta persona al Comité tendrá el derecho de designar su reemplazo.*

*4.4 El Comité de Selección también puede incluir una o dos personas dentro de sus recomendaciones.*

*4.5 Después de la designación, el Administrador Transitorio publicará en la Gaceta Oficial de Timor Oriental los nombres de las personas designadas como Comisionados Nacionales.*

*Comentario:* un proceso detallado para la designación, como aquello previsto en Timor, deberá incluir una línea de tiempo más clara, ya que el proceso de nominación, depuración y toma de decisiones puede ser muy demorado, sobre todo en contextos en donde se prevé la participación de varios constituyentes. Además, el mandato de Timor Oriental habla de representación “justa” de género, en lugar de especificar “igualdad”.

#### **b. Atribuciones Investigativas.**

Con el fin de realizar las funciones que le son encomendadas, una comisión de la verdad debe gozar de ciertas atribuciones, algunas de las cuales pueden ser similares, en algunos casos, a las investigaciones parlamentarias o a las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley.

Entre las atribuciones investigativas que puede requerir una comisión de la verdad, las siguientes figuran prominentemente en diferentes mandatos:

- El poder de convocar a personas, incluyendo funcionarios de gobierno, a presentarse ante la comisión y de producir artículos o documentos.
- La autorización de realizar inspecciones en lugares de interés (tales como centros penitenciarios o cuarteles militares).
- La autorización de obtener cooperación oficial para garantizar la seguridad de los procesos, las oficinas y las personas relacionadas con la comisión.

*Ejemplo de atribuciones investigativas: Decreto Supremo. Comisión de Verdad y Reconciliación de Perú (2001)*

*Art 6.*

*La Comisión de la Verdad gozará de las siguientes atribuciones para el cumplimiento de su función:*

- a. Entrevistar y recopilar de cualquier persona, autoridad, funcionario o servidor público toda la información que considere pertinente.*
- b. Solicitar la cooperación de los funcionarios y servidores públicos para acceder a la documentación o cualquier otra información del Estado.*
- c. Practicar visitas, inspecciones o cualquier otra diligencia que considere pertinente. Para tal efecto, la Comisión podrá contar con el apoyo de peritos y expertos para llevar*

*adelante sus funciones.*

- d. Realizar audiencias públicas y las diligencias que estime conveniente en forma reservada pudiendo guardar reserva de la identidad de quienes le proporcionen información importante o participen de las investigaciones.*
- e. Gestionar las medidas de seguridad para las personas que, a criterio de la Comisión, se encuentren en situación de amenaza a su vida o a su integridad personal.*
- f. La Comisión de la Verdad establecerá canales de comunicación y mecanismos de participación de la población, especialmente de la que fue afectada por la violencia.*
- g. Aprobar su reglamento de organización y funcionamiento internos para el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones.*

*Comentario:* la comisión peruana solo podría “solicitar” información en vez de “requerirla”. No obstante, debido al contexto político, esta disposición fue suficiente para conseguir la información necesaria.

### **c. Protecciones y garantías.**

A los miembros de la comisión, su personal y las personas que colaboran con la investigación se les debe proteger efectivamente contra amenazas a su integridad física o cualquier otro tipo de represalia por su trabajo o su participación. El lenguaje del mandato generalmente asegura que la comisión recibirá la colaboración de las agencias encargadas de hacer cumplir la ley para garantizar su seguridad. Además, algunos mandatos han incluido disposiciones que garantizan que no se podrá utilizar la vía legal para acosar a los miembros o al personal de la comisión.

Adicionalmente, las comisiones de la verdad incluyen garantías de debido proceso y de no discriminación. Las primeras buscan garantizar el respeto por los derechos de las personas acusadas de haber cometido violaciones de los derechos humanos durante el proceso de la investigación y cuando los resultados son adversos. Los últimos buscan garantizar que el mandato se aplique sin discriminación, incluyendo a los sectores de la población que podrían ser marginalizados sin disposiciones explícitas.

*Ejemplo de protecciones otorgadas a los miembros de la comisión: Ley. Comisión de Verdad y Reconciliación de Ghana (2002)*

Art. 21.

*...Ningún miembro de la Comisión, miembro del personal de la Comisión o persona que realiza alguna tarea en nombre de la Comisión será responsable por el contenido de cualquier informe, hallazgo, punto de vista o recomendación formulada o expresada en buena fe en virtud de este Acto.*

*Comentario:* algunos miembros de una comisión y su personal han sido demandados por cuenta de los hallazgos presentados en sus informes. Esta disposición reduce la posibilidad de que se instauren demandas legales frías; no obstante, se debe tener en cuenta las diferencias sustanciales que existen entre los sistemas legales, con el fin de garantizar un enfoque equilibrado y efectivo.

*Ejemplo de garantías de debido proceso: Regulación de la O.N.U. Comisión de Acogida, Verdad y Reconciliación de Timor Oriental (2001)*

**Art 17**

*17.1 Ningún testigo podrá ser obligado a declarar en contra de sí mismo. Cualquier persona que sea invitada a presentarse ante la Comisión será informada de este derecho. Si en cualquier momento la Comisión considera que una pregunta dirigida a un testigo pudiera provocar una respuesta que podría lo incriminar, la Comisión le volverá a informar al testigo que tiene el derecho a no responder a la pregunta.*

*17.2 Ningún testigo podrá ser obligado a incriminar al cónyuge o compañero, a los padres, hijos o familiares hasta el segundo grado de consanguinidad.*

*Comentario:* éste es un ejemplo de cierto grado de garantías de equidad. Sin embargo, no es exhaustivo. Otras garantías pueden incluir el derecho a la representación jurídica para declarantes; o el derecho a responder a acusaciones o hallazgos adversos.

*Ejemplo de garantías otorgadas a las víctimas: Ley. Comisión de Verdad y Reconciliación de Liberia (2004)*

**Art. 4. Sección e**

*Adoptar mecanismos y procedimientos específicos para abordar las experiencias de las mujeres, de los niños y niñas y de grupos vulnerables, prestando especial atención a las violaciones basadas en género, así como al tema de niños soldados, dándoles la oportunidad de contar sus experiencias, abordando preocupaciones y recomendando medidas para la recuperación de víctimas de violaciones de los derechos humanos dentro de un espíritu de reconciliación y sanación nacional.*

**Art 25. Sección q**

*Al tratar con víctimas, la Comisión se guiará por los siguientes principios:*

- (i) las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad; serán tratadas con igualdad; sin distinción de raza, etnicidad, religión, idioma, sexo o nacionalidad; y los procedimientos para tratar con víctimas deberán ser ágiles y justos;*

- (ii) *se tomarán medidas apropiadas para minimizar las incomodidades a las víctimas y, cuando sea necesario, proteger su privacidad, garantizar su seguridad y la de sus familias o de los testigos que declaren en su favor; y,*
- (ii) *el CVR tomará las medidas necesarias para permitir que las víctimas se comuniquen en el idioma de su preferencia.*

*Comentario:* esta disposición complementa las anteriores frases sobre el ámbito de la investigación, que hacen referencia explícita a las violaciones sufridas por mujeres, niños y niñas y otros grupos vulnerables. También incluye una clara declaración de principios en relación al tratamiento a las víctimas, reiterando los principios de no-discriminación e inclusión.

#### **d. Duración del trabajo de la comisión.**

El mandato debe especificar claramente el tiempo asignado para el funcionamiento de la comisión y las disposiciones del gobierno para facilitar su labor, en condiciones de efectividad e independencia. Puesto que las comisiones de la verdad se han vuelto más complejas, y abordan ámbitos más amplios de investigación, el tiempo designado para su trabajo se ha extendido.

Muy pocas comisiones se establecen por un período de menos de dos años para cumplir con sus mandatos. Además, la mayoría de los mandatos incluyen la posibilidad de hacer extensiones en el tiempo, por medio de un procedimiento especial.

*Ejemplo: Fragmento de Ley, Comisión Nacional de Reconciliación de Ghana, 2002.*

#### **5.- Inauguración y duración, preparación y publicidad**

*(1) La Comisión será inaugurada dentro de las dos semanas después de designados sus miembros y operará por un período no mayor a 12 meses desde la fecha de su primer audiencia, salvo que, por buena causa demostrada por la Comisión, el Presidente podrá mediante instrumento ejecutivo extender el plazo de la Comisión por un período adicional de seis meses.*

*Comentario:* la cláusula indica que la comisión ejercerá por 12 meses, con una posible extensión supeditada a la aprobación del presidente. En una disposición separada, el mandato denomina como una “audiencia” cada reunión de la comisión, por lo que el tiempo empieza a contar después de que los comisionados se reúnan por primera vez. No obstante, estas referencias a diferentes cláusulas pueden generar confusión.

## e. Organización

Cada comisión tiene una organización distinta, dependiendo del ámbito de sus investigaciones y funciones. En algunos casos, las comisiones han tenido la libertad de escoger su forma interna de organización y el mandato no se pronuncia al respecto. En otros casos, el mandato define la organización interna de la comisión, creando sub-comités específicos. Este modelo puede responder a las necesidades del contexto. La comisión puede estar facultada para realizar funciones especiales adicionales a la búsqueda de la verdad, lo que requiere de equipos específicos (por ejemplo, asignar reparaciones o decidir sobre solicitudes de amnistía). Además, se le puede pedir a la comisión cubrir ciertas áreas geográficas, o el mandato puede definir cuáles oficinas se deben abrir.

*Ejemplo: Ley, Comisión de Verdad y Reconciliación, Sierra Leone (2000)*

*Art 10.*

*(1) Para que le asistea en el desempeño de sus funciones, la Comisión podrá constituir los comités que considera necesarios.*

*(2) Un comité constituido en virtud de esta sección incluirá personas que no son miembros de la Comisión pero que han sido designadas, teniendo en cuenta la representación de género y la participación regional en el trabajo de la Comisión.*

*(3) A un miembro del comité que no es miembro de la Comisión se le pagará las prestaciones que sean establecidas por la Comisión.*

*Art 11.*

*(1) La Comisión dispondrá de las oficinas y contratará el personal, incluyendo ciudadanos de Sierra Leone, que considere necesarios para el desempeño eficiente de sus funciones.*

*(2) Funcionarios públicos podrán ser trasladados temporalmente o de otra manera brindar asistencia a la Comisión.*

*(3) El personal de la Comisión será contratado bajo los términos establecidos por la Comisión, en consulta con el Coordinador de Selección.*

*Comentario: éste es un ejemplo de un mandato que deja a la discreción de una comisión establecer la estructura, personal y ubicación que estime conveniente. Sí incluye una orden clara en el sentido de que las unidades dentro de la comisión deberán respetar una justa representatividad territorial y de género.*

*Ejemplo: fragmento de la Ley que establece la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica (1995)*

*Art. 3.3*

*Con el fin de lograr los objetivos de la Comisión -*

*(a) el Comité sobre Violaciones a los Derechos Humanos, contemplado en el Capítulo 3,*

*tratará los temas relacionados con las investigaciones de graves violaciones a los derechos humanos, entre otros;*

*(b) el Comité sobre Amnistía, contemplado en el Capítulo 4, tratará con temas relacionados con la amnistía;*

*(c) el Comité sobre Reparaciones y Rehabilitación, contemplado en el Capítulo 5, tratará con temas relacionados con las reparaciones;*

*Comentario:* la CVR de Sudáfrica es la única que, a la fecha, ha administrado un mecanismo de amnistía. Además, es una de un pequeño grupo de comisiones que tiene un mandato específico de recomendar reparaciones. El mandato precisa estas funciones al establecer unidades específicas en el organigrama de la comisión. No obstante, en disposiciones separadas se autorizaba a la comisión establecer unidades adicionales para otras funciones.

#### **f. Confidencialidad**

Los mandatos pueden incluir disposiciones que rigen el comportamiento de los comisionados y el personal en cuanto al uso y la circulación de información conocida o producida por la comisión. Los testimonios, los archivos y otros tipos de evidencia contienen información que es de interés de la justicia y que afecta la integridad y, posiblemente, la seguridad de las personas.

*Ejemplo: Ley, Comisión de Verdad y Reconciliación, Sierra Leona (2000)*

*Art. 14 (3)*

*Ningún miembro de la Comisión o del personal de la Comisión podrá tomar para uso personal o beneficiarse de cualquier información confidencial conseguida como resultado de su trabajo en la Comisión o divulgar esta información a cualquier otra persona, excepto en el transcurso de sus funciones como miembro o miembro del personal de la Comisión, y cualquier infracción de esta disposición podrá dar lugar a su despido de la Comisión.*

#### **g. Financiación**

Los mandatos deberán incluir información específica sobre las fuentes de financiación que estarán a disposición de la comisión. Es crucial establecer si la comisión será sostenida plenamente por el erario público, o si será autorizada para recaudar fondos por sí misma. Cada país tiene distintas maneras de asignar y controlar los dineros públicos, así que mandatos son

muy diferentes en este sentido. No obstante, es importante asegurar una forma eficiente y transparente de proveer recursos suficientes a la comisión.

*Ejemplo: Ley, Comisión de Verdad y Reconciliación, Sierra Leona (2000)*

*Art. 12.*

*(1) Las operaciones de la Comisión serán financiadas mediante un fondo que consiste de dineros y otros recursos -*

*(a) pagados o puestos a la disposición de la Comisión por el Gobierno; y*

*(b) obtenidos por la Comisión como regalo o donación de gobiernos extranjeros, organizaciones intergubernamentales, fundaciones u organizaciones no gubernamentales.*

*Comentario:* Sierra Leona enfrentaba enormes retos económicos después del devastador conflicto armado interno; era poco probable que su erario público pudiera financiar totalmente la comisión. No obstante, el mandato permitía al gobierno proporcionar no sólo fondos sino también “otros recursos”, como instalaciones. La comisión eventualmente recibió apoyo principalmente de fondos externos, administrados con la ayuda de agencias de las NN.UU.

#### **h. Disolución de la comisión y otras disposiciones finales**

Una comisión de la verdad generalmente queda disuelta cuando presenta su informe final. No obstante, un número creciente de mandatos ahora incluyen disposiciones que conceden un tiempo adicional para garantizar que puedan llevar a cabo adecuadamente ciertas actividades críticas. Una comisión debe entregar un archivo extenso a la agencia de archivo nacional o a otra institución; requiere tiempo para divulgar su informe final; y debe entregar cuentas claras sobre el uso de sus fondos, que permita utilizar los fondos o recursos restantes.

Dependiendo de las funciones de la comisión y de las prácticas institucionales, puede haber varios temas adicionales que deben ser cubiertos por los mandatos. Algunos están relacionados con mecanismos para garantizar que los gobiernos respondan formalmente a las conclusiones y recomendaciones del informe; otros están relacionados con la creación de instituciones de seguimiento y divulgación. El alcance de estas cláusulas adicionales puede depender de las prioridades específicas y del nivel de detalle de las anteriores cláusulas.



international center for  
**TRANSITIONAL  
JUSTICE**

**SERIE  
JUSTICIA DE  
GÉNERO**

## **COMISIONES DE LA VERDAD Y GÉNERO: PRINCIPIOS, POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS**

Escrito por Vasuki Nesiah y  
asoc. para el *Centro  
Internacional para la  
Justicia Transicional*

Julio de 2006

## **Acerca del ICTJ**

El Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ – por sus siglas en inglés) ofrece su asistencia a los países que luchan por la identificación de los responsables de violaciones de derechos humanos o crímenes de lesa humanidad. El Centro desarrolla su labor en sociedades que emergen tras un conflicto armado o de un régimen de represión, así como en democracias consolidadas en las cuales los abusos sistemáticos o las injusticias históricas aún se encuentran sin resolver.

Con el fin de promover la justicia, la paz y la reconciliación, es posible que, tanto, funcionarios gubernamentales como defensores no gubernamentales adopten diferentes aproximaciones sobre justicia transicional, las cuales incluyen respuestas judiciales y extrajudiciales a violaciones de derechos humanos. El ICTJ brinda ayuda para el desarrollo de enfoques integrales, completos y localizados para la justicia transicional, los cuales constan de cinco elementos claves que se relacionan a continuación: i) procesos penales de los victimarios; ii) la documentación y el reconocimiento de violaciones a través de mecanismos no judiciales tales como las comisiones de la verdad; iii) la reforma de instituciones abusivas; iv) el otorgamiento de reparaciones a las víctimas; y v) la facilitación de procesos de reconciliación.

El Centro está comprometido con el desarrollo de las capacidades locales y, en general, con el fortalecimiento del campo emergente de la justicia transicional, trabajando estrechamente con expertos y organizaciones de diferentes partes del mundo para lograr su objetivo. A través del trabajo de campo en el idioma de cada país, el ICTJ suministra información comparativa, realiza un análisis de las leyes y las políticas, elabora documentación y lleva a cabo investigaciones estratégicas para instituciones del sector de la justicia e instituciones para el esclarecimiento de la verdad, organizaciones no gubernamentales, gobiernos y otras entidades.

## **El Programa de Género del ICTJ**

A menudo, la experiencia de las mujeres como víctimas de la violencia política es ignorada en los diferentes enfoques de justicia transicional. Con mucha frecuencia, se han redactado, interpretado e implementado mandatos de las comisiones de la verdad, opiniones judiciales y propuestas de políticas de reparación y reforma dando poca importancia a los complejos y distintivos perjuicios que las mujeres han sufrido. Las transiciones políticas pueden ofrecer una oportunidad extraordinaria para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia, reclamar espacio público y crear el impulso para lograr reformas fundamentales. A través de su Programa de Género, el ICTJ desea aprovechar esta oportunidad para lograr una transformación social, haciendo un aporte a la lucha de la mujer por lograr justicia, voz y memoria histórica.

El Programa de Género del ICTJ trabaja conjuntamente con los programas del Centro en cada país para integrar la perspectiva de género a la asistencia técnica que se brinda en diferentes campos. El programa de género reconoce además que no existe un enfoque universal único para comprender y atender a los temas de la justicia relacionada con el género. Se trabaja con grupos locales de mujeres en diferentes contextos, se comparten las lecciones del pasado, se adquiere pericia y, de una manera creativa, se diseñan nuevas estrategias institucionales para enfrentar antiguas transgresiones. Además de la asistencia técnica, el ICTJ trabaja con organizaciones socios para identificar deficiencias en el campo y llevar a cabo investigaciones y análisis con el fin de desarrollar una base que facilite una mejor comprensión de los problemas concernientes al acceso de la mujer a la justicia. Esta gestión se complementa por iniciativas de desarrollo de materiales de referencia para el uso de las organizaciones socios del ICTJ. A través de estos esfuerzos, el Programa de Género busca un replanteamiento crítico de los aspectos operativos, conceptuales, políticos y jurídicos de las políticas de justicia transicional con el fin de lograr una práctica más reflexiva y conciente del tema de género, en general, y en los programas de país, en particular.

## INDICE

### I. Generalidades

- A. Introducción
- B. Objetivos
- C. Incorporando Género a la Estructura Organizacional

### II. Manejo del Tema de Género en el Trabajo de una Comisión de la Verdad

- A. Definición, Interpretación e Implementación del Mandato
  - 1. ¿Tiene género la verdad?
  - 2. Definición de Violaciones de Derechos Humanos
- B. Nombramiento y Selección
- C. Entrenamiento, Reuniones Internas y Concientización sobre el Tema de Género
- D. Relaciones y Consultas
  - 1. Grupos de Mujeres y la Comunidad Feminista
  - 2. Los Medios de Comunicación
- E. Toma de Declaraciones
- F. Investigaciones Judiciales
- G. Estudios de Investigación
- H. Audiencias Públicas
  - 1. Audiencias Temáticas
  - 2. Audiencias Individuales
- I. Elaboración de Informes
- J. Recomendaciones
  - 1. Reparación
  - 2. Reforma, Justicia y Educación Pública

### III. Conclusiones

Anexo 1: Puntos de Partida Metodológicos

- I. Definición del Análisis por Género
- II. Atención a las Minorías Sexuales

Anexo 2: Documentos Internacionales sobre la Mujer, los Conflictos y los Derechos Humanos

Anexo 3: Incorporación del tema de Género al Estatuto de la Corte Penal Internacional

### Bibliografía

# COMISIONES DE LA VERDAD Y GÉNERO: PRINCIPIOS, POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS<sup>1</sup>

## I. GENERALIDADES

### A. Introducción

Esta publicación es la primera en una serie de manuales temáticos y operativos sobre los temas de género y la justicia transicional. El objetivo de esta serie de publicaciones consiste en brindar asistencia a quienes trabajan con mecanismos de justicia transicional e informar los procesos más amplios a los cuales contribuyen. Con un enfoque en cómo los procesos de justicia tradicional pueden entrelazarse con los esfuerzos de las mujeres que han sido víctimas y que ahora buscan justicia y reconocimiento, estos manuales han sido diseñados para ayudar a establecer instituciones y procesos que sean receptivos a la dinámica de género en la violación de derechos humanos y sean conscientes de cómo se pueden enfrentar dichas violaciones. El presente informe se concentra en las comisiones de la verdad. El Programa de Género del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) publicará además informes paralelos sobre otros mecanismos de justicia tradicionales, los cuales incluyen procesos de responsabilidad jurídica y programas de reparaciones.

Los procesos de las comisiones de la verdad se han constituido en un mecanismo institucional de una aceptación cada vez mayor para el manejo de injusticias cometidas en el pasado. En los procesos se pueden documentar violaciones de derechos humanos e identificar a las personas e instituciones responsables de dichas violaciones, reconociendo a la vez las experiencias de los sobrevivientes y brindándoles un espacio para que den su testimonio sobre sus experiencias. Además, las comisiones de la verdad no se limitan al manejo de una serie de casos individuales. Las comisiones de la verdad pueden investigar y, por lo general, investigan las condiciones que hicieron posibles las violaciones a los derechos humanos e identifican sus patrones, ya sea por cuestiones de género o debido a algún otro factor. Con base en las investigaciones y

“Antes de la década de los noventas, la violencia sexual en la guerra era, con algunas raras excepciones, ignorada en general. Si no era ignorada, su importancia era subvalorada. Si no era subvalorada, se consideraba un asunto personal o era justificada como sub-producto inevitable de la guerra, una retribución necesaria para los combatientes.”

Rhonda Copelon,  
“Crímenes de Género como Crímenes de Guerra:  
Incorporación de los Crímenes contra la Mujer en el Derecho  
Penal Internacional”, *Revista Especializada McGill Law*,  
noviembre del 2000

<sup>1</sup> Vasuki Nesiah se ha desempeñado como autora e investigadora líder. Sin embargo, esta publicación ha sido en gran parte el resultado de un esfuerzo colectivo. El informe no tendría el alcance ni la cobertura que tiene si no fuera por la invaluable asistencia en la investigación realizada por Mark Massoud, Elizabeth Webber, Jennifer McHugh, Bonita Meyersfield y el equipo de investigación del *Rights Link* en la Escuela de Derecho de la Universidad de Columbia. Mark Massoud desempeñó además una función importante en la organización del material y en la realización de las entrevistas. Expresamos nuestros agradecimientos a Ayumi Kusafuka, Kelli Muddell, Francesca Varda y a Johanna Herman por sus detallados estudios de casos sobre Género y la Comisión de la Verdad en Timor-Leste, Sudáfrica, Sierra Leona, Perú y Haití, los cuales serán publicados por el ICTJ dentro de poco. Un gran número de expertos de diferentes partes del mundo dedicaron su tiempo y compartieron su conocimiento. Entre ellos se cuentan a Maruja Barrig, Erika Bocanegra, Karen Campbell-Nelson, Narda Enriquez, Beth Goldblatt, Sofia Macher, Julissa Mantilla, Sheila Meintjes, Gloria Ofori-Boadu, Genevieve Painter, Ana Maria Rebaza, Fiona Ross, Pancho Soberon, Yasmin Sooka, Roxana Vasquez, Rocio Villanueva, Nwanneakolam Vwede-Obahor y Galuh Wandita. Esta publicación se benefició enormemente de las reuniones con los colegas en el ICTJ. En particular, deseamos agradecerles a Lisa Magarrell y a Kelli Muddell por su ayuda y sus detallados comentarios en muchos aspectos. Eduardo Gonzalez aportó perspectivas sobre cómo fueron tratados los temas de género en el proceso que se llevó a cabo en el Perú y colaboró inmensamente con su gestión para facilitar los contactos con la CVR del Perú y la comunidad feminista. Por último, agradecemos a Sarah Rutledge y Blaz Gutiérrez por su colaboración en los aspectos técnicos y de edición. Se agradece, también, los aportes de Catalina Díaz y Andrea Bolaños Vargas para la revisión de la edición en castellano.

en las audiencias que se llevan a cabo, con frecuencia las comisiones de la verdad tienen el empoderamiento para hacer recomendaciones sobre procesos penales, reformas y reparaciones. Las comisiones de la verdad pueden brindar un espacio poderoso para facilitar el diálogo sobre las injusticias cometidas en el pasado y enfrentar posibles injusticias en el futuro. Sus hallazgos pueden servir de fuente para los libros de texto de historia y para la memoria colectiva. Cada una de las comunidades en las que se ha conformado una comisión de la verdad ha logrado además innovar y adaptar esta institución para ajustarla a sus propias necesidades y objetivos.

Desde países que emergen después de una guerra hasta naciones pacíficas que llevan a cuestas antiguos legados de injusticia y represión, las comisiones de la verdad pueden manejar una amplia gama de situaciones. Aún así, en todos estos casos, las funciones de género, las jerarquías y las injusticias pueden facilitar y agravar la violación de derechos humanos de diferentes y complejas maneras. El ICTJ se interesa, en particular, en cómo el género determina las violaciones que sufren las personas y los grupos, así como los caminos para lograr la responsabilidad para manejar dichos legados. Los patrones de abuso pueden ser analizados para forjar caminos para la justicia y los derechos humanos. Por consiguiente, es esencial esclarecer las injusticias cometidas en el pasado para preparar el terreno para la lucha actual y futura por la justicia.

Sin embargo, a menudo el tema de género es ignorado en los procesos de las comisiones de la verdad. Pocas comisiones de la verdad han tratado a fondo el tema de género, en especial el impacto que la violación de derechos humanos ha tenido en la mujer y en las minorías sexuales. De hecho, con frecuencia los grupos de mujeres han criticado a las comisiones de la verdad por no haber observado los efectos significativos de la violencia política basados específicamente en el género. Históricamente, los procesos de las comisiones de la verdad han decepcionado a muchas mujeres. No obstante, otros grupos de mujeres también han reconocido que las comisiones de la verdad ofrecen una oportunidad extraordinaria para traer a la luz violaciones que han sido ignoradas, investigar las condiciones que han facilitado las violaciones basadas en el género, brindar un espacio para las víctimas y los sobrevivientes, sugerir reparaciones que remedien injusticias y dejar un legado a largo plazo que sea receptivo a la historia de las mujeres y a la búsqueda de reformas. El presente informe enfatiza los posibles riesgos que enfrentan muchas mujeres en la dedicación diaria de una comisión de la verdad al esclarecimiento de abusos cometidos en el pasado y busca estrategias alternas para incluir esta historia en el mandato de una comisión. Sin embargo, siendo conciente del carácter de género de la violencia política se trata de un proceso más complicado que simplemente agregando las mujeres a la fórmula, especialmente considerando que la identidad y los intereses individuales de las mujeres son disputados y variados. Este informe no es un compendio de procedimientos favorables para la mujer que se puedan aplicar a las mujeres de cualquier parte, sino más bien un análisis de las complejas y diversas implicaciones que tienen los procedimientos alternos en el tema de género.

## **B. Objetivos**

El presente informe está dirigido a las personas involucradas en el proceso de conformación y administración de una comisión de la verdad. Incluye aspectos como la selección de personal, la redacción de los mandatos, la interpretación de los términos de referencia, el desarrollo de estructuras institucionales, el establecimiento de procedimientos operativos, la planeación de audiencias públicas y la elaboración de informes finales.

Este manual se apoya en las lecciones aprendidas por aquellas personas que han tenido responsabilidades análogas en comisiones de la verdad en diferentes países, así como del análisis crítico de grupos de víctimas, académicas y activistas feministas, y miembros de la extensa comunidad de abanderados de los derechos humanos que han estudiado cómo las comisiones de la verdad han definido y manejado el tema de género.

Este manual no asume que quienes acceden a él tienen experiencia como activistas en el campo de género o como expertas feministas, sin embargo, se debe hacer hincapié en que este informe no pretende sustituir dicha experiencia en cargos de planta ni la realización de consultas a estas personas y grupos de la sociedad civil. Este manual contiene aspectos generales preliminares y se espera que pueda ser un punto de partida útil. Sin embargo, las personas y los grupos de las comunidades locales estarán en mejor posición para profundizar y expandir los planes para el manejo de los temas de género por parte de las comisiones de la verdad. Por consiguiente, en vez de ofrecer un plano institucional sobre cómo incluir el tema de género, este manual busca brindar apoyo a las personas que tendrán que enfrentar los problemas operativos concretos que pueden surgir. Pretende destacar las posibles ventajas y desventajas de los diferentes enfoques que se han utilizado o considerado en comisiones pasadas. Este informe tiene como fin facilitar que las personas involucradas en los procesos de establecimiento de comisiones de la verdad puedan tomar decisiones teniendo conocimiento previo sobre diferentes direcciones operativas de una manera que sea relevante para su contexto.

Abordar el trabajo de género en comisiones de la verdad podría ser mucho más fácil con un manual de “cómo hacerlo,” que provea una lista de cosas por hacer con tareas definidas tales como asegurar un número específico de comisionadas mujeres y de mujeres dentro de las personas funcionarias de la Comisión, brindar opciones de audiencias privadas, incluir un módulo de sensibilización con respecto al género en las sesiones de entrenamiento y convocar una audiencia sobre el tema de género. Sin embargo, los temas son complejos. El tratamiento de la violación de derechos humanos basadas en el género requiere un análisis y una estrategia específica para cada situación.

Trabajar en casos de violaciones a los derechos humanos basadas en el de género, requiere, efectivamente, que el personal de las comisiones en las diferentes áreas esté plenamente comprometido con este proceso, lo cual solamente se logra cuando los miembros de la comisión se comprometen institucionalmente a establecer la prioridad de las inquietudes y los intereses de los grupos marginados (incluyendo a las mujeres) en el mandato de la comisión. Esto requiere además que los grupos de la sociedad civil se involucren como colaboradores que brinden su apoyo, pericia y compromiso; y supervisores que puedan: hacer un seguimiento constructivo al trabajo de la comisión, trabajar hombro a hombro con los sobrevivientes, construir una base más amplia de apoyo en la comunidad para incorporar la experiencia de la mujer como víctima de violaciones de sus derechos humanos y crear una estrategia para aprovechar al máximo las oportunidades que brinda una comisión de la verdad. Esto último incluye una consulta y un diálogo permanentes con diferentes grupos de sobrevivientes, organizaciones de mujeres, así como feministas, tanto activistas como académicas para garantizar que el proceso vigila contra la exclusión y la marginalización, tanto dentro de la comisión como en la historia más amplia de violaciones de derechos humanos.

### **C. Incorporando Género a la Estructura Organizacional**

En las primeras comisiones que se conformaron en países como Chile y Argentina, rara vez se mencionaba explícitamente el género como lente para analizar la violación de derechos humanos o como principio para organizar el trabajo de una comisión.<sup>2</sup> Las comisiones más recientes han adoptado tres enfoques amplios.

---

<sup>2</sup> La Comisión Nacional para la Verdad y la Reconciliación en Chile se estableció en 1990. El trabajo de la comisión se originó a partir de las desapariciones y las violaciones de derechos humanos durante el período del régimen militar desde el 11 de septiembre de 1973 hasta el 11 de marzo de 1990. Su informe final fue publicado en febrero de 1991. La Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas en Argentina fue creada el 16 de diciembre de 1983 con el fin de esclarecer las desapariciones durante el régimen militar entre 1976 y 1983. El informe de la comisión, el cual se concluyó el 20 de septiembre de 1984, fue publicado comercialmente con el título “*Nunca Más: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*”.

**Iniciativa de las Mujeres por la Justicia de Género sobre  
la definición de Género**

“Género se refiere a las diferencias construidas por la sociedad entre los hombres y las mujeres y la desigualdad en las relaciones de poder que resultan de dichas diferencias. Género indica que las diferencias entre hombres y mujeres no son productos inevitables ni esenciales de las diferencias de su sexo biológico. Durante más de dos décadas, el término “género” ha sido utilizado en documentos de la ONU con este sentido.”

-Ver: [www.ytech.nl/icccwomen/wigjdraft1/Archives/oldWC/GJ/resources/gender.htm](http://www.ytech.nl/icccwomen/wigjdraft1/Archives/oldWC/GJ/resources/gender.htm)  
noviembre del 2000

Primero, algunas comisiones de la verdad han adoptado la idea de la incorporación del tema de género - teniendo al género como tema de fondo en todas las actividades, desde la selección hasta la capacitación de personal. La Comisión Nacional para la Reconciliación de Ghana (CNR)<sup>3</sup> declaró que el tema de género había sido incorporado al trabajo de la Comisión a través de sus prácticas de contratación. Los defensores de la integración del tema de género podrían

argumentar que este enfoque busca que el género se convierta en un principio organizador relevante durante todo el ciclo de vida de la comisión en su trabajo diario, en las audiencias y en el proceso de elaboración de los informes finales. Los críticos sostienen que sin un punto de enfoque y un equipo de personas designado para tratar los temas relacionados, el género podría ser pasado por alto. De hecho, los observadores podrían sugerir que esto fue precisamente lo que sucedió en Ghana: durante el transcurso de los dos años siguientes, el género no fue una herramienta analítica organizacional al poner en funcionamiento el trabajo del CNR, a pesar de haber realizado algunos esfuerzos en la etapa de nombramiento y capacitación. Algunos grupos de mujeres de Ghana han argumentado que el género no ha sido una característica predominante del trabajo de la Comisión y que la CNR ha hecho pocos esfuerzos por aliarse con los grupos de mujeres y crear una estrategia en torno a la política de género sobre procedimientos que motiven a las mujeres testigos a dar su testimonio, crear una mayor concientización sobre un espacio seguro para denunciar los casos de violencia sexual, garantizar la capacitación permanente para el personal que toma declaraciones y otro personal, etc.<sup>4</sup> De esta manera, incluso en muchas comisiones creadas con buenas intenciones, el tema de género puede ser ignorado en gran parte al llevar a cabo las actividades. En el mejor de los casos, se puede terminar con enfoques *ad hoc* - tales como la atención a los temas de género en las primeras reuniones, una sesión de entrenamiento, una referencia a género o, más probablemente, al abuso sexual en el informe final - sin tener un enfoque sistemático y sostenido.

Segundo, las comisiones han buscado tratar este problema estableciendo una unidad especial a la cual se le asigna exclusivamente una tarea enfocada en género. La comisión del Perú adoptó este enfoque.<sup>5</sup> En Perú, el informe final contenía dos capítulos enfocados en el tema de género, uno de los cuales fue en gran parte el resultado del trabajo realizado por la unidad de género.<sup>6</sup> Mientras la Comisión llevaba a cabo su labor, la unidad de género se encargó de la mayoría de las responsabilidades operativas del trabajo relacionado con el tema de género. Esto incluía la convocatoria a capacitaciones, la ejecución de otros

<sup>3</sup> Comentarios del Secretario Ejecutivo de la CNR, Dr. Ken Attafuaah, en una Asamblea de Mesa Redonda sobre Comisiones de Género, Verdad y Reconciliación y los Derechos Humanos, Accra, 2 de diciembre de 2003. La CNR fue constituida legalmente el 11 de enero de 2002 con el fin de investigar supuestas violaciones de derechos humanos cometidas durante las épocas de inestabilidad nacional y el régimen de gobiernos inconstitucionales desde el 6 de marzo de 1957 hasta el 6 de enero de 1993.

<sup>4</sup> Comentarios de Gloria Ofori-Boadu en una Asamblea de Mesa Redonda sobre Comisiones de Género, Verdad y Reconciliación y Derechos Humanos, Accra, 2 de diciembre de 2003.

<sup>5</sup> La Comisión para la Verdad y la Reconciliación del Perú (CVR) se estableció el 13 de julio de 2001 con el objetivo de investigar violaciones cometidas a los derechos humanos entre 1980 y 1990 por Sendero Luminoso, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y los militares.

<sup>6</sup> Ver Informe Final, Tomo III, Capítulo 2.2, sobre Organizaciones de Mujeres; Tomo VI, Capítulo 1.5, sobre Violencia Sexual; y Tomo VII, Capítulo 2.1, sobre Desigualdad de Género.

programas de desarrollo de capacidades y la realización de investigaciones de fondo sobre los patrones de género de las violaciones de derechos humanos que eventualmente servirían de base para los capítulos enfocados en el tema de género en el informe final. Se convocaron las audiencias públicas sobre género consultando con otros grupos a favor de los derechos de la mujer y teniendo en cuenta algunos aportes de la unidad de género. Sin embargo, aparte de dichas audiencias, la unidad de género era el único brazo de la comisión que prestaba atención a los temas de género día tras día.<sup>7</sup> Aunque gran parte de los miembros y del equipo de la comisión estaban comprometidos con la justicia de género y tenían experiencia debido a su trabajo en el movimiento feminista, al aparecer existe un amplio consenso con respecto a que un enfoque consciente del tema de género no se transmitió al funcionamiento diario de las demás unidades. La justificación de la creación de una unidad de género era garantizar que cumpliera una especie función de supervisión de la comisión y asegurar que el tema de género no fuera pasado por alto. Sin embargo y sin quererlo, hizo que el tema de género fuera ignorado en las demás unidades.

Uno de los beneficios de la unidad de género fue que algunos temas, en especial el tema de la violencia sexual, fueron tratados en profundidad en el informe final. No obstante, pronto se hizo evidente que gran parte del informe no se pronunciaba con respecto al tema de género. Al final del período de la comisión, se llevó a cabo un proceso *post facto* para estudiar el material desde una perspectiva consciente del tema de género e incorporar un análisis de género en donde fuera relevante. Dentro de los parámetros de lo que se podía lograr en esa etapa, este fue un proceso exitoso. Sin embargo, el estudio del material con una perspectiva consciente del tema de género hizo evidentes omisiones y deficiencias graves en áreas tales como la toma de declaraciones y las investigaciones. Aunque el informe de la CVR presta más atención al tema de género que la mayoría de los informes anteriores, muchas feministas peruanas consideraron que con el proceso de la comisión de la verdad se perdió una oportunidad de realizar un trabajo más sistemático y más extenso con respecto a estos temas. En particular, esperaban que la unidad de género ayudaría a dilucidar los patrones de género de las violaciones de derechos humanos, comprender las diferentes formas en que las mujeres peruanas figuraban en la historia de derechos humanos de la nación, iniciar un diálogo nacional sobre las condiciones que facilitaban los abusos contra la mujer y utilizar dicho trabajo para poner en marcha una reforma institucional y lograr un respaldo político más amplio para mejorar el acceso de la mujer a la justicia en la prevención y la reparación de las violaciones de derechos humanos.

A pesar de esfuerzos en situaciones específicas por lograr la integración del tema de género por toda la comisión o por mantenerlo como un aspecto que se trataba de manera individual, es valioso buscar un tercer enfoque, en el cual se trate el género como un tema global así como un área con un enfoque específico. Es difícil mantener este enfoque en el funcionamiento cotidiano de una comisión y requiere un amplio respaldo político de parte del personal y de los miembros de los comisionados, así como conocimiento especializado y enfocado en asuntos de género que haga posible la aplicación de esta filosofía en las diferentes áreas operativas del mandato de una comisión. Además, los estrechos vínculos con la comunidad feminista pueden ser útiles al ejercer presión externa, lo cual es crucial para mantener ese compromiso institucional y aportar el conocimiento especializado adquirido a través de largos años de experiencia en el campo de los derechos de la mujer. Algunos observadores insisten en que la gestión de la Comisión en el tema de género habría tenido una mayor profundidad y un mayor alcance si la Comisión hubiera establecido y mantenido estos vínculos con la comunidad feminista del Perú.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Incluso cuando trataba asuntos de acoso sexual o discriminación por género, a menudo el personal de la comisión recurría a la unidad de género, por lo que el establecimiento de dicha unidad podría también haber contribuido a enfatizar un tipo especial de cultura en la sede de la comisión

<sup>8</sup> Uno de los motivos por los cuales fue difícil establecer y mantener dichos vínculos radicó en que, históricamente, el movimiento por los derechos humanos y el movimiento feminista habían recorrido diferentes caminos. Julissa Mantilla, Jefe de la Unidad de Género, afirma: “Siempre ha existido una clara separación entre la comunidad por los derechos humanos y la comunidad feminista. Esto se puede notar si se analizan los informes y los planes de trabajo de las ONGs por los derechos

Aunque en muchos aspectos, la CVR prefirió tratar género como un enfoque específico, la filosofía bidimensional a la que inicialmente aspiraba dio cuenta en el informe final durante las últimas fases del período de la Comisión. De esta manera, además de lograr una atención enfocada, el tema de género se concatenó con cada uno de los volúmenes del informe como un tema general. El género es un tema que circula en las discusiones sobre historia política, audiencias institucionales, violaciones de derechos humanos individuales y patrones de violación de derechos humanos, así como en recomendaciones que se plantean sobre reparaciones y reformas. Todo esto es adicional a los dos capítulos que se enfocan específicamente en los temas de género y violencia sexual. Por consiguiente, el informe final ofrece una visión importante de cómo las estructuras y las ideologías de género moldearon la historia de los derechos humanos en el Perú. Un parecido “enfoque combinado” se ha adoptado en Timor-Leste - tal vez de maneras aún más interesantes.<sup>9</sup> En este caso, se ha adoptado un enfoque no sólo en la violencia sexual, sino también en la comprensión a diferentes niveles de la experiencia de las mujeres como víctimas de violaciones de derechos humanos. En cierta medida, la CAVR de Timor pudo utilizar una unidad de género dedicada a la investigación para que se extendiera a las demás unidades de la Comisión y aportara a una gran variedad de áreas, desde la toma de declaraciones hasta las audiencias públicas. Este aporte general fue posible porque la Comisión contaba con un equipo creativo y comprometido con el tema de género, una estrecha cooperación con grupos importantes de mujeres por fuera de la Comisión y el respaldo de la ONU en las políticas de contratación y en otras áreas claves.

Depender exclusivamente de una estrategia para la integración del tema de género puede significar que este tema se pierda en la repartición pues nadie asume la responsabilidad de atender estos temas. Al igual que con la CRN de Ghana, incluso una comisión con buenas intenciones podría básicamente terminar ignorando los asuntos de género. Por otra parte, un enfoque que trate solamente los temas de género como un área de enfoque específico podría terminar encasillando el género y canalizando todas las energías en las audiencias o los capítulos de género del informe, y aislando el resto del trabajo de la comisión de cualquier responsabilidad con respecto a un enfoque integral consciente del tema de género. A diferencia de este enfoque, el enfoque combinado tiene mucho para respaldarlo. Sin embargo, puede ser costoso y dispendioso, por lo que una comisión con recursos limitados no puede darse este lujo. De hecho, en situaciones en las que no existe una comunidad por los derechos de género o un grupo feminista activo, tal vez este enfoque ni siquiera sería considerado. Además, no se puede asumir *a priori* que el tema de género deba ser tratado de esta manera en todas las comisiones. Como se mencionó en la discusión sobre la Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Greensboro (CVR),<sup>10</sup> en cada situación se debe definir el enfoque y la estructura del trabajo de una comisión en asuntos temáticos con base en un análisis multidimensional de las luchas políticas y las líneas de responsabilidad de la comunidad. Este análisis a diferentes niveles implicará siempre la toma de decisiones difíciles con respecto a la asignación de recursos en la cual se debe tener en cuenta no sólo el género, sino también otros aspectos como la posición y/o la afiliación política, el grupo étnico, la ubicación regional, la sexualidad, la religión o la clase socioeconómica.<sup>11</sup>

---

humanos y de las organizaciones feministas durante la época del conflicto armado”. Muchas otras personas en el Perú replicaron este análisis.

<sup>9</sup> El 13 de julio de 2001, la Autoridad Transicional en Timor del Este estableció la Comisión para la Recepción, la Verdad y la Reconciliación (CRVR) con el fin de investigar violaciones cometidas a los derechos humanos entre abril de 1974 y octubre de 1999 y facilitar la reconciliación y la reinserción, así como para recomendar acciones que sirvieran para prevenir más violaciones y atender las necesidades de las víctimas.

<sup>10</sup> La Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Greensboro fue establecida con el objetivo de indagar sobre los hechos ocurridos el 3 de noviembre de 1979 cuando miembros del Ku Klux Klan y del Partido Nazi de los EE.UU. dispararon a una manifestación de activistas políticos y líderes sindicales de diferentes razas, dejando un saldo de 5 muertos y 10 heridos. El 12 de junio de 2004 se estableció la sede de la comisión y se nombraron los miembros de la comisión.

<sup>11</sup> El Anexo 1 trata sobre temas metodológicos claves que son la base del enfoque adoptado en este informe. Esta sección trata temas centrales tales como la definición en el informe de lo que constituye el “análisis de género”.

## II. MANEJO DEL TEMA DE GÉNERO EN LA LABOR DE UNA COMISIÓN DE LA VERDAD

En esta sección se presentan temas enfocados en la parte operativa para ayudar a aquellas personas que desean incorporar el tema de género al trabajo de una comisión de la verdad. Los temas que se tratan son los siguientes:

- Definición e interpretación de violaciones a los derechos humanos en el mandato
- Selección y nombramiento de los miembros y del personal de la comisión
- Capacitación
- Relaciones y consultas con actores no gubernamentales, incluyendo a los grupos de mujeres y los medios de comunicación.
- Toma de declaraciones
- Investigaciones judiciales para esclarecer crímenes y las condiciones que hicieron posible que se perpetraran dichos crímenes
- Estudios de investigación
- Audiencias — públicas, privadas, individuales y temáticas
- Elaboración del informe final
- Recomendaciones sobre reparaciones y reformas

Estos temas no ofrecen una visión comprensiva de los diferentes componentes del trabajo de una comisión de la verdad que justifican la atención de los asuntos relacionados con el género. Son más bien temas claves sobre los cuales hemos aprendido algunas lecciones con base en el trabajo de comisiones de la verdad en el pasado. Además, existen muchos otros aspectos que se deben comprender sobre estos temas y, sin duda alguna, las diferentes situaciones darán lugar a otros temas igualmente claves que deben ser tratados.

### A. Definición, Interpretación e Implementación del Mandato

#### 1. ¿Tiene género la verdad?

En las primeras etapas de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica (CVR),<sup>12</sup> el Centro de Recursos Legales organizó un taller sobre el tema: ¿Tiene género la verdad? El proceso de la definición de los términos del mandato de una comisión, la “verdad” hacia la cual apunta, es un terreno político que implica grandes riesgos. Desafortunadamente, a menudo las decisiones sobre la redacción se toman en espacios en los cuales las mujeres y otros grupos marginados están sub-representados y sus derechos e intereses son ignorados. En muchos contextos, los problemas de la mujer son marginados en las asambleas legislativas, en los medios de comunicación y en general en el ámbito público; incluso las acciones de la comunidad a favor de los derechos humanos no han sido impecables.

“Con mucha frecuencia no llevamos a cabo acciones específicas para atraer la atención a los problemas que afectan a las mujeres, lo que sucede es que los hombres y sus experiencias se convierten en la vara con base en la cual se emiten los criterios.”

- Cheryl de la Rey  
CVR de Sudáfrica,  
audiencia de las mujeres,  
Informe Final, Vol. IV, Capítulo 10

<sup>12</sup> La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica fue establecida en 1995 con el fin de investigar violaciones cometidas durante la época del régimen del *apartheid* entre 1960 y 1994. El Informe Final de la Comisión fue presentado al Presidente Mandela en octubre de 1998.

Idealmente, los mandatos de las comisiones de la verdad deberían establecerse a través de procesos abiertos de consulta que presten atención en especial a las comunidades marginadas. Los aportes extensos de los grupos de sobrevivientes, víctimas, activistas y académicos que trabajan en problemas de la mujer pueden ser fundamentales para determinar la definición de los derechos humanos y el establecimiento de metas y prioridades en una comisión. En muchos contextos, dichos grupos han realizado un seguimiento a los períodos de conflicto y autoritarismo con respecto al impacto que han tenido en la mujer y, por consiguiente, su perspectiva en este proceso puede ser esencial para determinar las prioridades y los enfoques.

En muchas comisiones se lleva a cabo un debate más amplio entre la comprensión jurídica de la verdad como un hecho evidenciable y verificable con respecto a un acto que constituye una grave violación de derechos humanos, y la comprensión estructural, subjetiva y dialéctica de la verdad como algo que es invariablemente pluralista, parcial y refutable. Esto puede ser clave para las aspiraciones que tienen los grupos de mujeres con respecto al trabajo de una comisión. Por una parte, puede existir una presión por una verificación autoritaria de la historia de género de las violaciones de derechos humanos y, por otra parte, puede haber un interés por dar a conocer y criticar declaraciones predominantes sobre la verdad autoritaria para mostrar cómo, con frecuencia, la verdad es algo parcial, refutable y una cuestión de una pugna histórica más que una evidencia científica.

En muchos contextos, el proceso de la desmitificación de las verdades establecidas va acompañado de un esfuerzo por construir historias más inclusivas que consideren de mejor manera las experiencias y las prioridades de las mujeres. Algunos mandatos han recibido críticas por promulgar una verdad limitada y parcial que se concentra en lesiones personales cometidas por actores del estado o militantes/guerrillas que aspiran acceder al poder estatal. Por ejemplo, en Sudáfrica a las mujeres se les negaba la ciudadanía activa durante la época del régimen del *apartheid* y, a menudo, las violaciones de derechos humanos se cometían en el ámbito privado o se habían incorporado a la violencia “común” que obligaba a su retiro y la aplicación de leyes para áreas de grupos para segregar las condiciones de vida y las condiciones laborales, más que la violencia “extraordinaria” de la tortura y las desapariciones. De esta manera, se ha comentado que el enfoque de la comisión de la verdad básicamente evadió la verdad y no representó adecuadamente la experiencia de las mujeres durante la época del *apartheid*.

Independientemente de si el mandato de una comisión exija explícitamente o no estudiar la historia de género en los derechos humanos (como se mencionó, muchos mandatos utilizan un lenguaje en un género neutro), esta cuestión resalta un debate que ha sido fundamental para la implementación del mandato en diferentes tipos de comisiones de la verdad. Por una parte, si se entiende la verdad como hechos que hablan por sí solos sin referencia al contexto, algunos argumentan que la incorporación de género podría sesgar y comprometer la verdad. Por definición, la verdad debe ser independiente del género; su valor radica precisamente en la objetividad. Por otra parte, si se entiende la verdad como algo que surge de contextos particulares en los que se han excluido perspectivas y experiencias de la comprensión predominante del registro histórico, entonces ubicarla en la dinámica de género podría ser un esfuerzo por desmitificar las verdades aceptadas y abrir espacios a nuevas verdades que han sido marginadas en el ámbito público. Este enfoque presta especial atención para considerar la comisión como una iniciativa para objetar la verdad predominante y resaltar verdades que habían sido suprimidas anteriormente. De

“Los documentos internacionales y los mecanismos para la reconstrucción y la prevención de conflictos deben ser receptivos y relevantes para las mujeres en los continentes donde el conflicto armado destroza sus vidas. Al igual que todas las instituciones, las normas y las leyes internacionales solamente son buenas en la medida en que sean implementadas y aplicadas.”

- Jane Barry, “Surgiendo en Respuesta: Activismo por los Derechos de la Mujer en el Conflicto”  
Fondo de Acciones de la Mujer, 2005

hecho, en esta interpretación, la neutralidad en el género es invariablemente una posición por defecto que privilegia las experiencias de los hombres en las violaciones a los derechos humanos.

Por lo general, las primeras comisiones que se conformaron en América Latina se encontraban en la primera escuela neutral en el tema de género; las comisiones que se establecieron en Argentina y en Chile no consideraron que el género fuera un aspecto crítico para el esclarecimiento de la verdad. Para el momento en el que la comisión de Guatemala elaboró su informe final, se empezó a observar un cambio en la última escuela.<sup>13</sup>

Las comisiones en países tales como Guatemala, Sudáfrica y Perú prestaron especial atención al tema de género, aún cuando formalmente sus mandatos eran neutrales en ese aspecto. En países como Haití,<sup>14</sup> Sierra Leona<sup>15</sup> y Timor-Leste, el tema de género o la violencia sexual fue incorporado explícitamente en el mandato y dichos temas fueron identificados como rutas críticas de la investigación.

Sin importar si el mandato contiene requisitos explícitos al respecto, cada vez más las comisiones están analizando los sesgos estructurales de género a través de los cuales algunos hechos surgen como fundamentales para el registro histórico y otros se desvanecen en el telón de fondo del ámbito nacional o privado, reconociendo y privilegiando el desempeño de algunos actores, mientras otros se desaparecen en el anonimato de esposas, madres y hermanas. Después de su nombramiento y antes de iniciar operaciones, la CVR del Perú necesitó varios meses para enfocarse en cómo interpretaría su mandato. Reconoció que el mandato no era en sí un documento jurídico irrefutable, sino más bien un elemento que permitía diferentes interpretaciones objetables. El derecho internacional puede ser un instrumento útil para ayudar a lograr una interpretación que incluya el tema de género y fue utilizado con ese fin en Perú. Después de un proceso dual de diálogo interno y presión externa de parte de feministas a través de artículos sobre su posición y otros comentarios, la Comisión interpretó su mandato para incluir la experiencia de la mujer durante el conflicto. Así, se estableció una unidad de género y como jefa de dicha unidad se seleccionó a una de las autoras de un influyente artículo sobre su posición contra la neutralidad en el género.

“No debe haber duda alguna que los actos de violaciones pueden ser considerados torturas según la ley habitual.”

- Caso de *Celibici*  
Sentencia de la Cámara del Juicio  
La Haya, 16 de noviembre de 1998

La atención a los temas de género en la interpretación del mandato destaca los lazos existentes entre la verdad como producto de las comisiones de la verdad y el esclarecimiento de la verdad como un proceso que se lleva a cabo a través de audiencias públicas, toma de declaraciones, traducciones, codificaciones y otras iniciativas operativas. Estas últimas no son tareas institucionales apolíticas, sino actividades que contribuyen a tecnificar la verdad - organizando, clasificando y filtrando información para entregar lo que el proceso de la comisión

reconoce como la verdad. Por lo tanto, existen grandes riesgos políticos en las decisiones operativas que determinan los formatos de la toma de declaraciones, los procedimientos investigativos y las diligencias de las audiencias públicas. En reconocimiento, los grupos de mujeres han concentrado su atención no solamente en lo que dice el mandato, sino también en cómo es interpretado e implementado en las

<sup>13</sup> La Comisión de Guatemala para el Esclarecimiento Histórico (CEH) fue establecida el 23 de junio de 1994 con el propósito de investigar violaciones cometidas a los derechos humanos durante un conflicto armado en el país que duró 36 años. El informe final de la comisión: “Guatemala: Memoria del Silencio” fue presentado públicamente el 25 de febrero de 1999. Los informes de las comisiones de Argentina y Chile fueron dados a conocer en 1984 y 1991, respectivamente.

<sup>14</sup> La Comisión Nacional de Verdad y Justicia en Haití fue establecida en diciembre de 1994 con el fin de investigar violaciones de derechos humanos después del golpe de estado de septiembre de 1991 hasta el regreso de Aristide al poder en septiembre de 1994. La Comisión presentó su informe final y sus recomendaciones en febrero de 1996.

<sup>15</sup> La Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona fue promulgada por el Congreso en el año 2000 con el objetivo de investigar violaciones de derechos humanos y “enfrentar la impunidad” que surgió durante el conflicto armado a principios de 1990. El informe final fue presentado al presidente de Sierra Leona el 5 de octubre de 2004 y al Concejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 27 de octubre de 2004.

prácticas cotidianas institucionales. Por ejemplo, se han realizado esfuerzos para mejorar el acceso a la tecnología de la verdad y empoderar a las mujeres como personas que dicen la verdad - en la presentación de declaraciones en calidad de testigos, contar sobre sus experiencias en audiencias públicas, realizar aportes en audiencias sobre el tema, proporcionar sus investigaciones y sus comentarios para el informe final. Además, de potenciar las verdades que surgen en el informe final, se tiene la percepción de que este enfoque en el proceso es valioso para mejorar el acceso de las mujeres a la justicia.

## 2. Definición de Violaciones de Derechos Humanos

La mayoría de las iniciativas por la reconciliación y el esclarecimiento de la verdad se han concentrado en asesinatos, desapariciones, torturas en prisiones y secuestros o el encarcelamiento ilegal - delitos por lesiones personales que normalmente han sido denominados como graves violaciones a los derechos humanos. Estos son asuntos importantes para cualquier comisión de la verdad. De hecho, la investigación de crímenes atroces puede ayudar a dejar al descubierto la realidad de la tortura basada en el género, la cual incluye violaciones, mutilaciones de los órganos genitales de hombres o mujeres o violencia sexual forzosa contra prisioneros de ambos sexos. En la definición de las víctimas de las violaciones de derechos humanos en términos de graves lesiones corporales, la CVR de Sierra Leona descubrió que aproximadamente un 35% de las víctimas adultas y un 45% de las víctimas infantiles habían sido mujeres.

Sin embargo, daños corporales, por sí mismos, no captan los aspectos principales de las experiencias de las mujeres como víctimas de violaciones de derechos humanos. Tal como se mencionó anteriormente, un enfoque en las lesiones corporales y violaciones graves puede incluso distorsionar las historias que cuentan las comisiones. La historia de abusos privados y estructurales cometidos contra las mujeres en Sudáfrica no está aislada. En muchos contextos, las lesiones físicas personales ofrecen una perspectiva demasiado limitada sobre las experiencias vividas por las mujeres en regímenes autoritarios; otros aspectos de los derechos humanos – las situaciones de abusos, tales como la vulnerabilidad extrema y la desigualdad estructural creadas por los sistemas de la guerra o de regímenes represivos afectan a las mujeres en cifras desproporcionadas y de maneras que tienen implicaciones de gran alcance sobre sus derechos humanos. Es por esto que el desarrollo de este enfoque multifacético ha sido un desafío.

Además, cuando las lesiones físicas son el enfoque, con frecuencia la experiencia de las mujeres como víctimas de violaciones de derechos humanos se reduce a la violencia sexual. Los motivos por los cuales se excluyen o se marginan otros aspectos de las experiencias de las mujeres pueden variar desde la dinámica del sensacionalismo de los medios de comunicación hasta la capacidad insuficiente de una comisión para el análisis del tema de género en varios niveles. Este sesgo general por igualar las violaciones de derechos humanos contra las mujeres con violaciones sexuales puede

Durante un conflicto armado, las mujeres son susceptibles a la marginación, la pobreza y el sufrimiento, con la tendencia a potenciar las desigualdades existentes y los patrones de discriminación. Aunque el impacto del conflicto armado en la mujer difiere considerablemente de un contexto a otro y de una mujer a otra, es posible identificar las siguientes características comunes: la violencia sexual extensamente practicada, la carga extrema que la guerra impone a las mujeres para garantizar su supervivencia y el cuidado de niños y ancianos, además de los desafíos que implica la guerra para las mujeres que deciden tomar las armas.

El conflicto armado puede estar acompañado por el aumento en la trata de blancas para utilizar las mujeres como combatientes, para prostitución forzosa y para esclavitud. Las niñas son vulnerables para ser reclutadas como soldados y a ser secuestradas por grupos armados para trabajar como esclavas con fines domésticos o sexuales. Las niñas soldado y otras mujeres combatientes tienden a ser excluidas de los programas de desmovilización y enfrentan una mayor estigmatización en sus comunidades después de finalizadas las hostilidades.

- Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, "Mujeres en un Mundo Inseguro," 2005

constituirse en un problema incluso en comisiones relativamente bien equipadas. Por ejemplo, la CVR del Perú ha sido extraordinaria en muchos aspectos y eso es algo que ha sido reconocido y valorado por los grupos feministas. Sin embargo, durante gran parte de su período, el estudio y la investigación de las experiencias de las mujeres como víctimas de violencia política se concentraron principalmente en las violaciones y el abuso sexual, y sólo uno de los dos capítulos enfocados en el tema de género en el informe final trataba exclusivamente de la violencia sexual. El enfoque en el abuso sexual es un logro importante. Usando el contexto de violencia extraordinaria – violencia realizada durante épocas de graves violaciones de derechos humanos – para llamar la atención a un problema endémico ayudó a feministas peruanas establecer “vínculos” y romper con el silencio con respecto al “abuso sexual que las mujeres están viviendo a diario en su casa y en la calle,” y, en particular, sirvió para abrir un espacio para cuestionar el “planteamiento sobre la sexualidad dominado por la iglesia.”<sup>16</sup>

Aunque valoran el enorme alcance de esta gestión y acogen el trabajo que se realiza en contra de la violencia sexual, las feministas han señalado que sólo el abuso sexual podría no reflejar adecuadamente la complejidad de las experiencias de las mujeres víctimas de la violencia política en el Perú y las prioridades de la mujer para la justicia. En particular, han estado preocupadas porque el ignorar otros problemas ha ocasionado la “*despriorización*” de varios aspectos importantes de la vida y la lucha de las mujeres en el marco de los derechos humanos, tales como la experiencia de mujeres que han sido desplazadas en el país, mujeres que se convirtieron en sostén de sus familias como consecuencia de las violaciones de derechos humanos contra sus esposos, prisioneras o refugiadas que huyeron a otros países.

Como se mencionó anteriormente, cuando el informe final fue sometido a revisiones internas incluyendo un análisis de género *post facto*, la tarea principal consistió, además, en incorporar los aspectos de género relacionados con el desplazamiento, las condiciones en las prisiones y otros asuntos relacionados.

Por lo tanto, incluso si el tema de género no había sido integrado adecuadamente a todas las actividades durante el trabajo de la comisión y a pesar de que el informe final seguía dando relativamente mayor importancia a la violencia sexual, se realizó una notable labor al incluirla en los múltiples aspectos de la violencia política en el Perú. Hasta ahora, el intento de mayor cobertura ha sido el de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Timor-Leste, donde se han llevado a cabo estudios e investigaciones sobre la violencia sexual y otras áreas temáticas, incluyendo la violación de los derechos socioeconómicos.

A pesar de ser un tema crítico, la violencia sexual no abarca las complejas y variadas maneras cómo las mujeres sufren de abusos. Además, la declaración de las violaciones de las mujeres sólo como abuso sexual perpetúa aún más los extensos prejuicios que reducen a las mujeres solamente a seres sexuales.

## B. Nombramiento y Selección

La política de nombramiento y selección del personal y de los miembros de la comisión implica la búsqueda de profesionales expertos en diferentes disciplinas con una larga trayectoria en la comunidad por los derechos humanos. Además, por lo general algún grado de equilibrio de género es uno de los criterios de selección. En la mayoría de situaciones es importante incorporar criterios basados en el género junto con factores tales como la clase social, la afiliación política, el

### Número de Mujeres Comisionadas: Cifras Comparativas

Ghana:	4 de los 9 comisionados
Liberia:	4 de los 9 comisionados
Marruecos:	1 de los 17 comisionados
Perú:	2 de los 12 comisionados
Sierra Leona:	3 de los 7 comisionados
Sudáfrica:	7 de los 17 comisionados
Timor-Leste:	2 de los 7 comisionados nacionales 10 de los 29 comisionados regionales

<sup>16</sup> Comentarios de Maruja Barig, 14 de septiembre de 2005.

grupo étnico y la región. Entre otras ventajas, cuando se cuenta con un mayor número de mujeres en el personal de la comisión se puede lograr que la comisión sea menos ajena a las mujeres víctimas. Esto empieza con las personas que toman las declaraciones, las cuales son a menudo el primer punto de contacto con las víctimas. El género puede ser igualmente un factor relevante para otros cargos, incluyendo a quienes tienen a su cargo las relaciones con la comunidad, las investigaciones, el respaldo jurídico y psicosocial y, tal vez lo más importante, los mismos miembros de la comisión. Aunque no se han realizado estudios sistemáticos, en diferentes tipos de comisiones las mujeres miembros de la comisión han asumido el liderazgo al ofrecer un ambiente de confianza y respaldo a las mujeres víctimas.<sup>17</sup> Esto es lo que se ha comentado sobre la dinámica de las audiencias públicas en la Comisión Nacional para la Reconciliación en Ghana, donde tres de los nueve miembros de la comisión eran mujeres, a pesar de que las comisionadas pertenecían a un estrato social totalmente diferente al de la mayoría de los peticionarios.

**Iniciativa de las Mujeres por la Justicia de Género sobre**  
**“La definición de Equilibrio de Género”**

La Plataforma de Acción de Beijing exige la igualdad en la toma de decisiones y en el equilibrio de género en las instituciones internacionales. Equilibrio de género no significa cuotas, sino que más bien se refiere a una composición equilibrada de hombres y mujeres con el fin de lograr la igualdad en las instituciones internacionales que en la actualidad son dominadas por los hombres.

Los gobiernos se han comprometido a:

“establecer una meta de **equilibrio de género** en los comités y las entidades gubernamentales, así como en entidades administrativas públicas, y en lo **judicial...**” (para. 190(a))

“buscar el **equilibrio de género** en las listas de candidatos nacionales a ser elegidos o nombrados en entidades de las Naciones Unidas, entidades especializadas u organizaciones autónomas del sistema de las Naciones Unidas, en especial para cargos de alto nivel.” (para. 190(j)).

“integrar una perspectiva de género en la resolución de conflictos armados y otros tipos de conflictos así como la ocupación extranjera y buscar el equilibrio de género en la nominación o el ascenso de candidatos para **cargos judiciales y otros cargos** en todas las organizaciones internacionales, tales como los Tribunales Internacionales de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia y en Ruanda y la Corte Internacional de Justicia, así como en otros organismos involucrados en la resolución pacífica de disputas” (para. 142(b)).

—Plataforma de Acción de Beijing

La Asamblea General de la ONU hizo un llamado a los Países Miembros a “comprometerse con el **equilibrio de género**, entre otros, mediante la creación de mecanismos especiales en todos los comités, consejos y otros organismos oficiales competentes nombrados por el gobierno, así como en los **organismos, instituciones y organizaciones internacionales**, pero especialmente mediante la convocatoria y la selección de un mayor número de mujeres como candidatas a dichos cargos.”

—Resolución No. 51/96 de la Asamblea General de la ONU del 12 de diciembre de 1996

<sup>17</sup> Comentarios del Dr. Ken Attafuah, nota 3

Contar con comisionadas fuertes con legitimidad en la comunidad de las mujeres también fue un aspecto esencial en Sudáfrica. En ese país, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación atendió el llamado de grupos de mujeres instaurando audiencias sólo para mujeres que fueron presididas por comisionadas para escuchar lo que las mujeres deseaban expresar en un espacio creado únicamente para mujeres. De hecho, las comisionadas tuvieron que luchar por convencer a los demás miembros de la comisión sobre la importancia vital de modificar la metodología establecida para las audiencias públicas y crear condiciones especiales para las audiencias de mujeres. El equilibrio de género no es un indicador suficiente para determinar si una comisión puede manejar adecuadamente las violaciones de derechos humanos que han sufrido las mujeres. La dinámica interna de poder entre los diferentes miembros de la comisión puede jugar un papel determinante en la prioridad que se da a los asuntos. Es igualmente cierto que no se puede asumir ninguna homología entre el género de los miembros o del personal de una comisión y su capacidad para identificarse con las mujeres víctimas o su sensibilidad con respecto a un análisis de la violencia política con base en el género. De esta manera, además de otras competencias, también es importante hacer un sondeo para determinar el enfoque de los posibles candidatos (tanto hombres como mujeres) con respecto a los temas de género.

Este proceso puede tomar en consideración, no solo si los candidatos manifiestan un sesgo arraigado, sino además, su percepción del impacto de las violaciones de derechos humanos en el género, la función que consideran adecuada para los grupos de mujeres (y más ampliamente, la sociedad civil) en la labor de la comisión y otros aspectos. En muchos contextos, las perspectivas de los candidatos con respecto a estos temas pueden ser más importantes que sólo la composición de género. Además, puede subrayar la importancia del nombramiento de comisionados a través de un proceso transparente y participativo con los aportes amplios de diferentes sectores de la sociedad, prestando atención especial a los grupos marginados. En Timor-Leste, durante el proceso de nombramiento de los miembros de la comisión la participación formal de grupos de mujeres y de un grupo local de mujeres denominado FOKUPERS (Foro de Comunicación de la Mujer en Timor-Leste) tuvo un impacto significativo.

### **C. Capacitación, Reuniones Internas y Concientización sobre el Tema de Género**

No todos los miembros del personal de una comisión poseen experiencia en el manejo de violaciones de derechos humanos basadas en el género y ciertos temas en los procesos de las comisiones de la verdad hacen que sea recomendable que todos reciban capacitación. En algunos contextos, dicha capacitación es llevada a cabo por grupos externos, mientras que en otros la comisión puede tomar la iniciativa. En Sierra Leona, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer y el Fondo para las Acciones Urgentes por los Derechos Humanos de la Mujer facilitaron la capacitación para el personal de la CVR. En Ghana, el secretario ejecutivo se encargó de coordinar el entrenamiento.<sup>18</sup> En Timor-Leste, la orientación inicial fue complementada con sesiones periódicas de capacitación que incluían foros participativos de discusión.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Id.

<sup>19</sup> Ver Ayumi Kusafuka, “*Locating Lost Voices: The Emerging Truth of Gender Violence in Timor-Leste*,” (En búsqueda de voces perdidas: El surgimiento de la verdad sobre la violencia de género en Timor-Leste”, agosto de 2006, cuyo texto se encuentra en Internet en [www.ictj.org](http://www.ictj.org).)

Las sesiones de capacitación deben abarcar como mínimo los siguientes temas: (1) historia de patrones de violaciones de derechos humanos basadas en el género; (2) metodologías para tomar declaraciones y recopilar de información; (3) investigaciones que sean sensibles a la complejidad particular de las violaciones por género; (4) audiencias públicas con la asistencia de mujeres testigos y audiencias con hombres o mujeres que denuncian violaciones de derechos humanos basadas en el género, las cuales incluyen audiencias específicas sobre este tema; y (5) la elaboración de informes finales. Dicha capacitación debe estar dirigida no solamente para informar al personal sobre temas, estrategias y enfoques que sean útiles para tratar a las mujeres, sino también sobre diferencias en términos de raza, sexualidad y estatus socioeconómico, así como la mejor manera de valorar y responder a esta diversidad. Estos esfuerzos proactivos pueden ser necesarios para que las mujeres se sientan tranquilas al acudir a la comisión y dar sus declaraciones sobre los abusos de los derechos humanos que han sufrido, presenciado o perpetrado, y para que la comisión misma reflexione y a la vez responda, al patrón de violaciones de derechos humanos basadas en género.

“Tal vez algún día la integración y el respeto a la experiencia en el tema de género se conviertan en algo rutinario en el manejo de la necesidad de seguimiento permanente de la labor de abogadas y activistas feministas. Sin embargo, ese día aún está muy lejano.”

- Rhonda Copelon,  
“Crímenes de Género como Crímenes de Guerra:  
Integración de los Crímenes contra la Mujer  
en el Derecho Penal Internacional”  
McGill Law Journal, *Revista Especializada en  
Derecho*, noviembre de 2000

La sensibilidad en el tema de género puede ser incluida en la lista de temas de capacitación que la comisión debe observar durante los primeros días de actividades, pero podría desvanecerse en el trasfondo cuando predominan las presiones operativas, lo cual puede ser problemático por muchas razones. Primero, muchas comisiones tienen que seleccionar personal nuevo durante la realización de su trabajo y, debido a que son seleccionados tardíamente, los nuevos miembros del personal no se benefician de la capacitación inicial. Segundo, el tema de género resalta la necesidad de entrenamiento y formación continua para garantizar que los temas permanezcan siempre vigilados por la comisión. En muchas comisiones, la mayoría de los miembros de la comisión y el resto del personal no tienen un conocimiento extenso y a fondo de la historia de violaciones de derechos humanos contra la mujer o incluso de un enfoque crítico y alerta con respecto al sesgo basado en el género. Por consiguiente, una sesión única de capacitación podría no ser suficiente para crear conciencia; el entrenamiento sistemático es crucial. De manera similar, podría implementarse un programa permanente de reuniones internas sobre las diferentes áreas temáticas a ser tratadas por la comisión, las cuales tengan una relevancia específica para la historia de violaciones de derechos humanos de la mujer. Estas iniciativas pueden ayudar además a establecer una cultura institucional que conozca y apoye los asuntos que atañen a las mujeres y a la vez reflexione sobre cómo se manejan estos temas en sus actividades.

## **D. Relaciones y Consultas**

### **1. Los Grupos de Mujeres y la Comunidad Feminista**

A menudo, la consulta y el diálogo con la extensa comunidad de los grupos de mujeres, académicas feministas y activistas para la definición e implementación del mandato de una comisión pueden ser factores claves para el desarrollo de su filosofía y sus procedimientos operativos. Además, pueden ayudar a garantizar que el legado a largo plazo de una comisión incorpore la atención al panorama de género en las violaciones de derechos humanos. Las comisiones pueden crear una actitud institucional más abierta al realizar constantemente consultas a la comunidad feminista y recurriendo a los grupos de mujeres para recibir asistencia en la solicitud de declaraciones, el entrenamiento del personal que toma las declaraciones, la organización de audiencias en el tema de género y desarrollar una campaña proactiva a

favor de las mujeres víctimas de la violencia sexual. La comunidad feminista puede además desempeñar un papel crucial en el desarrollo de un análisis de los patrones de violaciones de derechos humanos basadas en el género de maneras que puedan ayudar a la comisión en la planeación de su trabajo y en la realización del análisis para la elaboración del informe final. En diferentes tipos de comisiones, grupos de mujeres han presentado documentos formales a las comisiones de la verdad, mientras que otras han trabajado tras bambalinas e incluso han ayudado en el análisis de los resultados de las investigaciones de la comisión, las audiencias y las declaraciones, leyendo y aportando sus comentarios sobre aspectos importantes del informe final.

En los casos en los que la comunidad tradicional a favor de los derechos humanos, los activistas y académicos que trabajan con los temas de género tienen poco en común, podría no ser evidente de inmediato que el proceso de la comisión es relevante para los temas de género. En países con gran diversidad tales como Marruecos, Perú y Ghana, los primeros talleres sobre el proceso de la comisión de la verdad convocaron a diferentes grupos de la sociedad civil como organizaciones de víctimas, defensores de los derechos humanos, organizaciones religiosas y ONGs que trabajaban a favor de la democratización y de un Estado de Derecho, pero pocos de ellos se identificaban como grupos feministas o grupos que trabajan a favor de los derechos de la mujer. Dichos contextos podrían exigir una campaña proactiva para dialogar con los grupos de mujeres sobre la interpretación del mandato y otros temas relacionados. A su vez, los grupos de mujeres podrían, además, iniciar esa discusión. Algunos comisionados y miembros del equipo de la comisión son especialmente receptivos a estos temas. Es probable que acojan e incluso confíen en el trabajo de los grupos de mujeres para llevar los temas de género a un primer plano.

La experiencia demuestra que el establecimiento y mantenimiento de una relación con la sociedad civil pueden ser una ardua lucha para una comisión de la verdad. Por lo general, las comisiones cuentan con recursos limitados y además tienen fechas límites exigentes o mandatos extensos. Considerando esta situación, las relaciones con la sociedad civil pueden ser percibidas como una carga adicional. Sin embargo, muchas comisiones de la verdad han descubierto que en realidad los grupos de la sociedad civil – en particular las organizaciones de derechos humanos, los grupos de apoyo a las víctimas y las instituciones de investigación – han ayudado a aliviar su carga. Estos grupos han suministrado voluntarios, han ayudado al entrenamiento, han presentado documentos informativos sobre asuntos en los que poseen un conocimiento especializado y han traído expertos internacionales a través de redes de sociedades civiles entre países. En algunos casos, han realizado gestiones ante las entidades del gobierno y las organizaciones de ayuda para la obtención de más recursos y han dirigido campañas públicas para que los gobiernos implementen las recomendaciones de las comisiones.

Esta amplia gama de actividades de soporte ha sido especialmente significativa en el campo de género, en el que el personal de la comisión podría no tener suficiente experiencia o en casos en los que el personal de expertos se encuentra sobrecargado de trabajo y necesita ayuda externa. La CAVR de Timor-Leste procedió de manera abierta y proactiva para el establecimiento de relaciones de este tipo con la sociedad civil. Grupos de mujeres realizaron proyectos conjuntos de investigación que sirvieron de base para una gran variedad de actividades de la Comisión, incluyendo el informe final. Los grupos de mujeres trabajaron además con la CVR en audiencias de género y en atender las necesidades de apoyo de las víctimas.

Grupos de la sociedad civil que hayan sostenido una relación con comunidades de mujeres afectadas por violaciones de derechos humanos pueden contar con relaciones de solidaridad y compromiso bien establecidas que son una base para guiar a estas mujeres al proceso de una comisión de la verdad. Esto puede ocurrir en temas como la ayuda en la preparación de testimonios o facilitando redes de apoyo y defensa en torno a asuntos como las reparaciones. En Timor-Leste los vínculos con las organizaciones de

mujeres fueron cruciales para ayudar a la comisión (que estaba al límite de sus fuerzas) a producir una inmensa cantidad de trabajo sobre los patrones de violaciones de derechos humanos basadas en el género.

La sociedad civil también puede desempeñar un papel crítico para poner en relieve los problemas ignorados. En Sudáfrica, la CVR desarrolló un enfoque sistemático para tratar los temas de género a través de un documento informativo que fue presentado por académicas y activistas de los grupos de derechos de la mujer.<sup>20</sup> Dicho documento ayudó además a algunos miembros de la Comisión a realizar una campaña a favor del desarrollo de una política sobre las mujeres víctimas e influir en la dirección de dicha política, la cual fue incorporada al informe final. En Perú, los asuntos relacionados con las minorías sexuales fueron incluidos en el proceso de la comisión cuando algunos miembros del personal se toparon con evidencia de violencia homofóbica específica y buscaron los comentarios de grupos de defensa de homosexuales y lesbianas, los cuales habían enfrentado este problema durante varios años.

Como se mencionó anteriormente, aún así, en el Perú el aporte directo sobre los temas de género fue más limitado de lo que se esperaba en un país con una comunidad feminista tan activa y sofisticada. De hecho, algunas voceras de la comunidad feminista consideran que esto tuvo consecuencias adversas en el trabajo de la CVR. Algunos grupos que trabajan en los problemas de las mujeres indígenas<sup>21</sup> sostienen que la Comisión no realizó suficiente trabajo sobre la dimensión de género del desplazamiento, la experiencia de perder a los proveedores de salario y otros problemas de las mujeres en estas comunidades, aun cuando los grupos indígenas representaban con una gran diferencia el mayor porcentaje de víctimas en el conflicto. De hecho, se presentaron quejas en contra del programa de género por ser demasiado exclusivo; muchas personas en la comunidad feminista han insistido en que las deficiencias habrían podido ser corregidas si se hubiera contado con una mayor colaboración con los grupos de mujeres.

La celebración de pactos o acuerdos de cooperación y la realización de reuniones periódicas con representantes de la sociedad civil (incluyendo grupos de mujeres) pueden ayudar a mantener la transparencia del proceso y aliviar la tensión o los desacuerdos entre las organizaciones no gubernamentales y la comisión de la verdad. Además, debido a que la competencia entre los actores de la sociedad civil por el acceso y la influencia en las comisiones de la verdad será extremadamente aguda en países donde la represión ha silenciado voces y ha obstruido el acceso a la justicia, la comisión debe asegurar una representación justa y unas funciones equitativas. Podrían desarrollarse protocolos para el intercambio de información entre los diferentes actores y entre la comisión de la verdad y la sociedad civil. Al ser llevadas a cabo tan pronto como sea posible, después de adoptar el mandato y antes de las audiencias, estas acciones facilitarán el acceso de los grupos de la sociedad civil afectados por las violaciones de derechos humanos a la comisión de la verdad o serán útiles en el trabajo en las áreas de defensoría y apoyo. Estas relaciones ayudarán además a las comisiones a anticipar posibles problemas o a brindar un marco de trabajo para enfrentar los problemas rápidamente.

La actitud abierta de la institución a los comentarios y la colaboración pueden ser claves para establecer, de manera proactiva, la receptividad de una comisión a dichos temas y a las voces que tratan los patrones de género en las violaciones de derechos humanos. Esto garantiza colaboración y asesoría permanentes que pueden estructurar el trabajo de una comisión y ayudar a una comisión a ganar legitimidad frente a las víctimas. En tanto voces de la sociedad civil independiente, dichos grupos pueden ser a la vez aliados y críticos, pero esto debiera ser visto como una oportunidad, no una amenaza: toda comisión que ha sido receptiva a las intervenciones de grupos de mujeres, ha tratado los temas de género en formas de gran complejidad, urgencia y relevancia.

---

<sup>20</sup> Beth Goldblatt y Sheila Meintjes “*Dealing with the aftermath: sexual violence and the Truth and Reconciliation Comisión,*” Enfrentando los resultados: violencia sexual y la Comisión para la Verdad y la Reconciliación,” Plan de Trabajo 36: 7-18, 1997

<sup>21</sup> Se ha utilizado el término “indígena” como referencia principalmente (más no exclusivamente) a comunidades de lengua quechua.

### **Formas de Participación de los Grupos de Mujeres en los Procesos de las Comisiones**

- Defensa, lo cual incluye nombrar comisionadas con experiencia en temas de género, traer a primer plano, a la interpretación del mandato, los patrones de violaciones de derechos humanos basadas en género y crear disposiciones para la igualdad de género en la selección de personal.
- Capacitación para comisionados y miembros del equipo de la comisión, con el cual se transmita información sobre los derechos de la mujer, se den las pautas sobre la sensibilidad en el tema de género en los diferentes aspectos de la comisión, se enfrente el sesgo basado en el género y, en general, se desarrolle una mayor concientización en el tema.
- Desarrollar manuales para el personal en temas como, la investigación de crímenes basados en género y procedimientos para la toma de declaraciones que tengan en cuenta el tema de género.
- Apoyo a las mujeres víctimas o testigos para preparar declaraciones y dar testimonios.
- Crear estrategias con mujeres activistas y académicas sobre cómo dedicarse al trabajo de la comisión y maximizar las oportunidades que se generan en los procesos de justicia transicional.
- Realizar campañas dirigidas a grupos interesados para animar a las mujeres a presentar declaraciones y participar en el trabajo de la comisión.
- Compartir su opinión sobre el análisis de patrones de violaciones basadas en el género, así como de las condiciones que han facilitado dichas violaciones y el impacto que han tenido.
- Aportar su visión con respecto al análisis del marco jurídico nacional e internacional relevante a los diferentes aspectos de las violaciones de derechos humanos que han sufrido las mujeres.
- Aportar su perspectiva sobre el análisis de lecciones aprendidas o información comparativa sobre la manera cómo otras comisiones han incorporado el tema de género a su labor.
- Compartir archivos históricos orales y archivos de casos de testimonios de mujeres sobre violaciones de derechos humanos.
- Ofrecer sus comentarios sobre la estructura de los formatos para la toma de declaraciones, el levantamiento de la base de datos, la planeación de las audiencias públicas y la campaña dirigida a la mujer a través de los medios de comunicación.
- Apoyar al personal de la comisión en la toma de declaraciones, realización de estudios o investigaciones y otras funciones de la comisión
- Participar en audiencias públicas a través de la movilización de mujeres y dando su testimonio como expertas.
- Aportar su experiencia a la investigación y la elaboración del informe final, lo cual incluye su colaboración para la redacción de ciertas secciones del informe.
- Seguimiento y evaluación permanente de la atención de la comisión a los temas de género en todos los aspectos de su gestión.
- Ofrecer recomendaciones sobre reparaciones y reformas que presten atención específica a los temas de género.
- Análisis de los casos presentados a la comisión con el fin de identificar casos ejemplares y desarrollar estrategias para la instauración de procesos penales por crímenes de género.
- Ayudar a divulgar el informe de la comisión entre las mujeres, incluyendo secciones con apartes enfocados específicamente en los testimonios de las mujeres.
- Realizar análisis críticos de la labor de la comisión, incluyendo el análisis del informe final en relación con los temas de género, el tratamiento de los testimonios de las mujeres o recomendaciones sobre reparaciones o reformas; divulgación del análisis.
- Desarrollar informes complementarios para tratar temas que la comisión no tuvo en cuenta, tales como, las experiencias de las mujeres durante el conflicto, el derecho a la voz y reparación.

## 2. Los Medios de Comunicación

A menudo los medios de comunicación definen el tenor y el contenido de los procesos de las comisiones de la verdad en el ámbito público. Aunque las comisiones pueden tener sus propios departamentos de relaciones públicas o sus propias estrategias de educación pública, los medios de comunicación con frecuencia influyen en la manera cómo la comunidad en general percibe el trabajo de la comisión. Esto se puede lograr a través del cubrimiento de las audiencias públicas, a través de transmisiones en vivo, editoriales, artículos, entrevistas o programas especiales que destaquen los diferentes aspectos del trabajo de una comisión. En particular, el cubrimiento de los medios de comunicación puede ser crucial con respecto a la representación de los peticionarios y los miembros de la comisión.

Las comisiones de la verdad pueden trabajar con los medios de comunicación con respecto a la calidad de la información que se divulgue, la audiencia a la cual va dirigida y el mejor formato para la divulgación de la información y otros asuntos relacionados. La CVR del Perú, por ejemplo, trabajó con las ONGs y los medios de comunicación para producir materiales en diferentes formatos con el fin de maximizar el impacto de la divulgación de la información. De manera similar, la CAVR de Timor-Leste llevó a cabo una serie de iniciativas a través de campañas tales como la divulgación de videos sobre el trabajo de la comisión en comunidades rurales, la publicación de materiales para crear conciencia y convocar foros de discusión sobre el trabajo de la Comisión. La Comisión se dirigió a las mujeres estableciendo vínculos con grupos de mujeres en diferentes partes del país y publicando artículos en los que se hacía énfasis en la importancia de las historias de las mujeres que formaron parte del proceso de la CAVR.<sup>22</sup>

Es posible que las comisiones de la verdad deseen trabajar con los medios de comunicación para asegurar que su mensaje sea transmitido a los grupos marginados a través de publicaciones en los periódicos en los dialectos locales, programas de radio para mujeres y anuncios en programas de televisión. El contenido de una estrategia con los medios de comunicación también es importante. En algunos casos, los medios pueden hablar exclusivamente de violencia sexual al informar sobre las violaciones de derechos humanos contra las mujeres. En la antigua Yugoslavia, se estableció que “la historia” de la guerra era la violación sexual y hubo poco interés de parte de los medios de comunicación en otros tipos de abusos que habían sufrido las mujeres pertenecientes a minorías étnicas, refugiadas y disidentes políticas. Debido a esto es que las comisiones de la verdad posiblemente tengan que divulgar información sobre las diferentes formas como han sufrido las mujeres y, al mismo tiempo, deban transmitir un mensaje sobre los diferentes papeles que las mujeres han desempeñado en contextos de violaciones masivas de derechos humanos. Por otra parte, en muchas de las comisiones las mujeres no se presentan fácilmente a rendir declaraciones sobre los abusos que han

“En los noticieros las mujeres aparecen en un rango limitado de roles - a menudo como víctimas o para expresar emociones.”

—Comisión de la ONU sobre el Estatus de la Mujer, marzo de 2003; Sesión 47, Panel II: Participación y Acceso de las Mujeres a los Medios de Comunicación  
Ver texto completo en [www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw47/Panel-Gill.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw47/Panel-Gill.pdf)

“Los periodistas y los equipos de televisión llegaban siempre con la misma pregunta: “¿Algunas de las mujeres que están aquí fueron violadas?” ¡Como si se pudiera separar a las mujeres entre las que fueron violadas y las que no! ¡Como si estuvieran en una especie de vitrina!”

—Nusreta Sivac sobre el Campo de Concentración de Omarska  
*Calling the Ghosts (Invocando a los Fantasmas)*  
Mandy Jacobson y Karmen Jelincic  
*Women make movies, 1996*

<sup>22</sup> Ver Kusafuka, nota 19

sufrido. Algunas víctimas de violencia sexual pueden ser particularmente renuentes a hablar en público sobre sus experiencias. En estos casos es vital contar con una estrategia proactiva con los medios de comunicación para garantizar a la comisión como un espacio seguro, incluyendo información con respecto a sus protocolos específicos (tales como audiencias sólo para mujeres o audiencias privadas). Puede haber además, la necesidad de trabajar con los medios de comunicación para informar sobre temas delicados. En Ghana, al poco tiempo del establecimiento de la CNR los medios se comprometieron a través de un contrato público a la presentación de informes responsables. Esto implicaba comprometerse con los principios democráticos, realizar un análisis equilibrado, tener sensibilidad hacia las víctimas y evitar el sensacionalismo.<sup>23</sup> Algunas de las víctimas de violencia sexual no se presentan a declarar pues consideran que sus lesiones son privadas, más que políticas. Una comisión de la verdad podría contemplar la posibilidad de lanzar una campaña a través de los medios de comunicación con el fin de aclarar su mandato, lo cual incluye la clasificación de crímenes, como los de violencia sexual, como asuntos políticos dentro del alcance de la comisión y hacer hincapié en su compromiso por incluir las experiencias de las mujeres y otros grupos marginados en su registro.

### **E. Toma de Declaraciones**

Normalmente, las actividades de una comisión de la verdad empiezan con la toma de declaraciones a las personas. La gran parte del trabajo consiste en grabar las historias reales; por lo general, sólo un 10% o menos acuden a las audiencias públicas. La toma de declaraciones se lleva a cabo en las sedes de la comisión o a través de su personal – incluyendo personal internacional – que va al campo. Es supremamente importante que las comisiones de la verdad sean sensibles a los patrones que podrían surgir de las declaraciones, especialmente jerarquías basadas en género o patrones de abusos contra las mujeres. En Timor-Leste, Sudáfrica, Perú, Guatemala y otros países, aunque muchas mujeres presentaron sus declaraciones, la mayoría atestiguó sobre abusos cometidos contra algún miembro de la familia – por lo general, un hijo o el esposo – en vez de declarar sobre lesiones que ellas mismas habían sufrido directamente. Existen varias explicaciones posibles sobre su decisión: estas mujeres no se sentían cómodas denunciando sobre sus propias lesiones; negaban la importancia política de sus propios sacrificios, considerando las arraigadas normas sociales que negaban la identidad y el reconocimiento de la mujer; tal vez, de manera acertada o errónea, consideraban que eran los sacrificios de los actores políticos los que serían privilegiados por la comisión, la sociedad en general o los movimientos en los que participaban. Cualesquiera que hayan sido los motivos, la investigación realizada posteriormente sugiere que esto ha ocasionado el denuncia de un número menor de crímenes contra las mujeres y una distorsión fundamental del registro histórico.

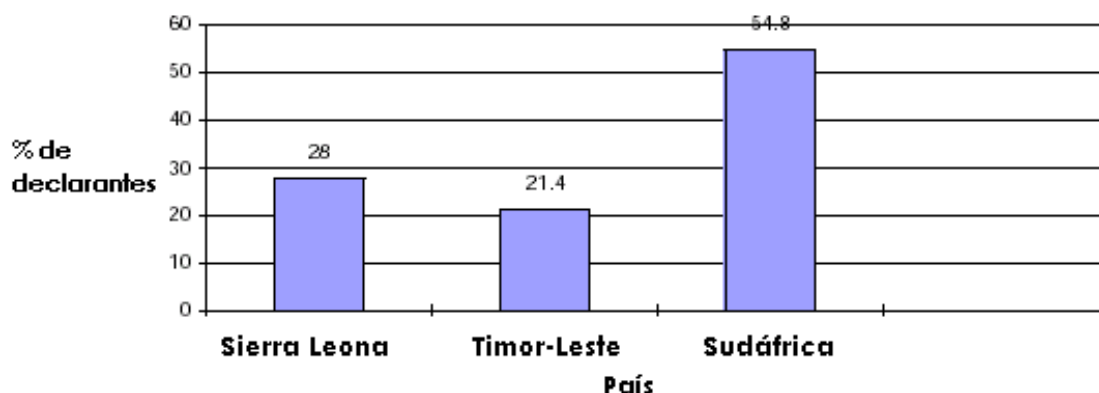
“En Sierra Leona, por ejemplo, un activista afirmó que algunas niñas y mujeres tenían miedo de informar a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) sobre sus experiencias por varios motivos. “Además tienen miedo que el victimario les haga daño. Como todos hemos hablado sobre la paz, vivamos otra vez y tengamos paz... y yo sé que eso no es paz. El silencio de las armas no significa paz. No se puede forzar la reconciliación... eso es algo que tiene que venir desde el interior. Las mujeres tenían miedo... tenemos una cultura de silencio, no te han llamado para que hables, sino para que calles, sólo debes hablar cuando te lo piden, por eso si sigues hablando sólo vas a ocasionar más problemas.”

- Jane Barry,

“Surgiendo en Respuesta: Activismo por los Derechos de las Mujeres en Conflicto,”  
Fondo de Acción de la Mujer, 2005.

<sup>23</sup> Estos principios son conocidos como las Pautas del Espíritu de Akosombo.

### Composición por Género de las Declaraciones Presentadas a las Comisiones



Por consiguiente, desde el principio del trabajo de la comisión, podría resultar útil llevar un control de las declaraciones de acuerdo con el sexo del declarante y la naturaleza de los crímenes que se denuncian. Por ejemplo, en Timor-Leste, dicho control indicó que las mujeres no se estaban presentando en números significativos, a pesar de haber sido víctimas de violaciones ampliamente difundidas. La CAVR realizó esfuerzos proactivos para llegar a las mujeres y motivarlas para que presentaran sus declaraciones y aprovecharan la oportunidad para lograr algún tipo de reparación. La Comisión realizó, además, esfuerzos para compensar el bajo número de mujeres en las declaraciones.<sup>24</sup> Estas iniciativas incluyeron entrevistas en profundidad e historias de casos de las 200 mujeres sobrevivientes que suministraron una compilación de historias orales narrando las experiencias de las mujeres – o, en las palabras del coordinador del equipo de investigación, “una autobiografía oral de la violencia sufrida por las mujeres.”<sup>25</sup>

#### **Medidas de las campañas llevadas a cabo para resaltar la voz de la mujer en la CVR de Timor-Leste**

- Trabajo de campañas proactivas haciendo énfasis en la relevancia de la labor de la Comisión a favor de las mujeres y motivando a las mujeres a la participación y estructuración del trabajo de la Comisión.
- Establecer relaciones con redes de ONGs de mujeres con iniciativas de base para llegar a sus miembros.
- Audiencias temáticas nacionales enfocadas en las mujeres, incluyendo la participación de mujeres víctimas y expertas sobre patrones de violaciones de derechos humanos basadas en el género.
- La inclusión de mujeres testigos y de perspectiva de género en otras audiencias temáticas.
- La dedicación de casi un 10% de los Talleres sobre Perfiles Comunitarios en los sub-distritos específicamente a las mujeres, con la participación exclusiva de mujeres; diálogos o foros de discusión con la comunidad popular sobre la dinámica de género del conflicto.
- La inclusión de las mujeres en el resto de los Talleres sobre Perfiles Comunitarios
- Brindarles a las mujeres la opción de presentar su testimonio ante una cámara (aunque todas las mujeres optaron por dar su testimonio en público).
- Ofrecer las condiciones para que las mujeres testigos pudieran estar acompañadas por otras personas que les brindaran apoyo durante las audiencias.
- Dar entrenamiento en temas de género a las personas encargadas de tomar las declaraciones.
- Esfuerzos proactivos por lograr el testimonio de mujeres adultas a través de la inclusión de investigadores específicos en el tema de género en todos los equipos de las encuestas sobre mortalidad que se llevaron a cabo de casa en casa.
- La creación de un archivo de historia oral basado en los testimonios de 200 mujeres.

<sup>24</sup> Ver Kusafuka, nota 19

En la medida que el registro cuantitativo de los documentos con las declaraciones distorsionara y sub-representara a las mujeres sobrevivientes, estas metodologías de investigación con un enfoque cualitativo resaltan la importancia de las experiencias de las mujeres y garantizan que el registro de los derechos humanos con un enfoque de género no sea pasado por alto. Por último, la CAVR incluyó además funciones básicas para la toma de declaraciones en sus demás esfuerzos de investigación. En la preparación de la encuesta casera sobre mortandad, la Comisión incluyó como mínimo a una mujer en el equipo investigativo, el cual realizó una entrevista por aparte, al menos, con una mujer adulta en cada núcleo familiar.<sup>26</sup> Estos innovadores esfuerzos sirvieron para que la Comisión triangulara sus hallazgos sobre la violencia sexual y asegurara que una amplia variedad de recursos enriqueciera su cubrimiento de los temas de género.

La estrategia con los medios de comunicación y las medidas de campañas dirigidas a la comunidad pueden ser cruciales para proyectar una imagen de sensibilidad con el tema de género y de favorecimiento de las víctimas. Como se mencionó anteriormente, los vínculos con los grupos de mujeres también pueden ser fundamentales para ganarse la confianza de las mujeres víctimas. En Haití, el trabajo de la Comisión Nacional de la Verdad y la Justicia en áreas ubicadas fuera de Puerto Príncipe habría sido imposible sin la ayuda de la sociedad civil local.<sup>27</sup>

Para motivar las voces que están sub-representadas se requiere, además, un entrenamiento especial dirigido a las personas que toman las declaraciones para sensibilizarlos con respecto a estos temas. Dicho entrenamiento fue llevado a cabo en Perú, Ghana y Timor-Leste. Es importante que las personas que toman los testimonios reciban un adecuado entrenamiento en una serie de técnicas para entrevistar y en la amplitud de las experiencias de las mujeres en los asuntos de los derechos humanos, para que puedan buscar las claves de los patrones de abusos.

Las testigos y sobrevivientes pueden ser especialmente sensibles a la identidad de género de las personas que toman las declaraciones y es posible que algunas mujeres se sientan más cómodas hablando con otra mujer, mientras que otras, quizá, se interesen menos en la identidad de la persona que toma las declaraciones y le den más importancia a las actitudes y las prioridades de la comisión. Por ejemplo, algunos pueden resentir la fragilidad o la falta de empoderamiento asociada a la idea de victimización y si la unidad que toma las declaraciones proyecta una imagen de sobreprotección de los testigos, eso podría ser percibido como algo condescendiente que despolitiza el contexto de la lucha contra un orden injusto. Es posible que las personas que dan su testimonio deseen luchar por ser dignificados sin reducir su identidad a la lesión sufrida. En Sudáfrica, muchos sobresalientes activistas del Congreso Nacional Africano no se presentaron a declarar porque la percepción predominante de identidad de las víctimas no concordaba con su auto-percepción como activistas en la lucha por la liberación. Es importante tener en cuenta las complejidades del sentido de empoderamiento y la vulnerabilidad de las víctimas – y, de hecho, la naturaleza engañosa del término “víctima.”

Esto no quiere decir que el término “víctima” o los problemas que denota deben ser desechados. Algunas víctimas pueden sentirse bastante frágiles – por decir, victimizadas. Muchas quedan devastadas emocionalmente por las violaciones que sufrieron y existen informes de víctimas que se han sentido traumatizadas nuevamente al rendir sus declaraciones. Esto es especialmente cierto cuando las víctimas ya han contado sus historias a los investigadores de violaciones de derechos humanos, periodistas, policías e investigadores académicos. Por consiguiente, es importante dar entrenamiento a las personas que toman las declaraciones para que comprendan la angustia psicológica de rendir un testimonio. Esto incluye la estructuración del formato para la toma de declaraciones de tal manera que el testimonio de las

---

<sup>25</sup> Id., citando lo dicho por Karen Campbell-Nelson

<sup>26</sup> Ver Kusafukra, nota 19

<sup>27</sup> Ver “The Silent Truth” (“*La Verdad Callada*”): Reconocimiento de género en la Comisión Nacional de la Verdad y la Justicia en Haití,” Johanna Hermann, agosto de 2006, cuyo texto se encuentra en Internet en: [www.ictj.org](http://www.ictj.org).

víctimas no esté determinado por categorías rígidas en las casillas de formatos legales estandarizados. El proceso de toma de declaraciones fundamentalmente se facilita mediante formatos y preguntas que estructuren la interacción, por eso es vital que la persona que toma las declaraciones y la víctima den forma a estas preguntas a través de un diálogo en un espacio digno. No se trata sólo de una preocupación por el trauma y la violencia ética de un enfoque de interrogación, sino también de la importancia de la verdad, la participación y el papel de las víctimas. Las comisiones anteriores han demostrado que el proceso de decir la verdad influye en las verdades que surgen.

Las comisiones deben, además, realizar esfuerzos por adquirir información sobre contactos que les permitan darles a conocer los resultados de sus investigaciones. En Sudáfrica se hizo un gran esfuerzo por obtener las declaraciones, pero no se realizó mucho trabajo por hacer un seguimiento a las víctimas,<sup>28</sup> ahora que la CVR ha cerrado sus puertas, las víctimas tienen dificultades para tener acceso a sus registros. Esta es una gran prioridad para las familias de los desaparecidos.<sup>29</sup> De hecho, las desapariciones resaltan la importancia de incluir estrategias que faciliten el acceso de las víctimas a la verdad. Es valioso pensar en los relatos sobre la verdad y en su esclarecimiento como un proceso dialéctico en el que una comisión se constituye en un espacio para que las víctimas puedan hablar sobre las violaciones que han sufrido, así como un mecanismo a través del cual puedan obtener más información sobre las violaciones de derechos humanos que las han afectado. El derecho a la verdad implica poder decir la verdad y tener acceso a ella. En el futuro, las comisiones deberían ser diseñadas de tal manera que se incluyan funciones para la obtención y la divulgación de la verdad en sus actividades.

Por último, a menudo las comisiones tienen que luchar sobre si deben recomendar una lista abierta o cerrada para la toma de declaraciones - en otras palabras, si se pueden presentar declaraciones y si las víctimas se pueden registrar después de que la comisión cierre sus puertas. Por lo general, dichas responsabilidades pueden ser delegadas al gobierno local, a las comisiones de derechos humanos, la defensoría del pueblo u otras instituciones. Como se menciona más adelante, la incorporación de testimonios después del cierre de la comisión puede ser fundamental para determinar quiénes tienen derecho a reparaciones y para aclarar los registros. En muchos casos, tener una lista abierta - incluso durante un período de tiempo limitado - puede permitir la inclusión de un mayor número de mujeres, pues las comunidades marginadas son a menudo las más lentas en denunciar las violaciones que han sufrido. En este contexto, una lista abierta puede ser valiosa para asegurar la visualización de los sectores que no han sido representados suficientemente en los registros de la comisión, así como una medida proactiva para la reparación.

---

<sup>28</sup> Conversación con Yasmín Sooka, diciembre de 2004

<sup>29</sup> Ver Centro Internacional de la Cruz Roja "Recomendaciones sobre los Desaparecidos: Mecanismos para resolver dudas sobre personas desaparecidas," 2002

### Yvonne Khutwane y la Comisión de la Verdad de Sudáfrica

Fiona Ross cuenta una historia sobre el testimonio de Yvonne Khutwane en la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica que muestra los verdaderos desafíos que representan estos temas con respecto a como las comisiones mantienen la fe con las ‘víctimas’/sobrevivientes en los procesos de una comisión de la verdad. Khutwane decidió “hablar en la comisión de la verdad” pues deseaba afirmar que el separatismo giraba en torno a las violaciones fundamentales de los derechos humanos y quería que sus nietos supieran sobre su aporte a la lucha.

Yvonne Khutwane dio su testimonio sobre las violaciones de derechos humanos de las que había sido víctima: había sido arrestada, aislada, interrogada, torturada y golpeada. Su casa fue quemada y ella fue violada por un oficial de la policía. Habló, además, sobre su historia de activismo político durante esos años. Le contó a la Comisión cómo había estado involucrada con el ANC desde que estaba joven y luego mencionó como había asumido muchas responsabilidades políticas trabajando para el ANC clandestinamente.

En el relato del testimonio de Khutwane registrado por la Comisión, la historia del activismo se desvanece en el trasfondo aun cuando era claramente importante para su propia identidad y su presentación, así como el legado que quería dejar a su paso. Además, si bien la violación era sólo una de las muchas injusticias que había denunciado, la comisión destacó este hecho en el informe final; para Khutwane, los arrestos, la encarcelación, el aislamiento y los interrogatorios hacían parte del arduo camino hacia la liberación, pero tal vez la violación era más crucial para la “expectativa” compasiva, pero simplista de una mujer víctima traumatizada - esto era lo que se “suponía que era la violación traumática”. Como lo menciona un comentarista, en el recuento de la CVR esta “diversidad de lesiones se convierte en una historia de violación sexual.”

Tal vez esto se haya debido, en parte, a que los miembros de la Comisión estaban comprometidos con un plan de trabajo de justicia de género y querían llamar la atención al tema de las violaciones. Sin embargo, muchas víctimas de violaciones no se presentaron a declarar y por eso la historia de Khutwane se convirtió en una valiosa historia. El tratamiento que le dio la Comisión a Khutwane refleja, además, las tensiones entre la “verdad como un producto” y la “verdad como un proceso” para el movimiento de las mujeres. En la obra de Antjie Krog titulada “*Country of my skull*” (País de mi calavera), un interlocutor imaginario de la Comisión afirma “Uno no tiene derecho de apropiarse de una historia por la cual se ha pagado con toda una vida de dolor y destrucción.”

El desafío radica en ayudar a las futuras comisiones a facilitar que la voz de la mujer sea escuchada en el ámbito público y representar la experiencia de las mujeres como víctimas de violaciones de derechos humanos de maneras más complejas, reconociendo que no son simplemente puntos en un gráfico que sirve para respaldar estadísticas sobre abusos sexuales, sino activistas con complejas respuestas de violaciones de derechos humanos. La historia de Khutwane fue una historia de resistencia, supervivencia y continuo compromiso político con la lucha contra el separatismo. Sería una tragedia si esta historia verdadera de inspiración y coraje fuera reducida a la “verdad” sobre su violación.

—Fiona Ross, *Bearing Witness (Dando testimonio)* y Antjie Krog, *Country of My Skull (País de mi calavera)*

## **F. Investigaciones Judiciales/Penales**

Con frecuencia, las investigaciones representan un área de desafíos en la documentación de las violaciones de derechos humanos de las mujeres y en el desarrollo de un mapa de patrones de abuso basados en el género. Muchos de los mecanismos de justicia transicional (tales como las comisiones de la verdad, los procesos penales y los programas de reparación) adoptan una metodología operativa basada en la identificación individual de cada violación y el daño ocasionado a cada víctima. Esto se describe mejor como un enfoque investigativo riguroso para hacer un seguimiento a las lesiones y a la responsabilidad jurídica. Aunque algunas comisiones de la verdad se ocupan de los contextos institucionales de las violaciones, los mayores esfuerzos se dirigen hacia las víctimas y los victimarios individualmente. Las investigaciones forenses de cada caso pueden ser vitales para asegurar que haya un registro bien documentado del mayor número de casos posible durante el período que se está investigando. Además, este enfoque puede ser fundamental para garantizar importantes medidas que aseguran el debido proceso para las víctimas y los victimarios durante el proceso de investigación. Sin embargo, este enfoque no logra captar la naturaleza estructural y sistemática de las relaciones de género. Esto es especialmente problemático con las violaciones de derechos humanos de las mujeres pues a menudo las jerarquías y las desigualdades de las relaciones de género son el trasfondo de las condiciones que hacen posible la naturaleza y el grado de las violaciones de derechos humanos basadas en el género. La abstracción artificial de un crimen individual basado en el género de estas estructuras de trasfondo distorsiona el análisis de la responsabilidad y obstaculiza los esfuerzos por la prevención y la reparación.

El aspecto más abusivo de una violación de derechos humanos podría no ser el acto en sí, sino el rango de actitudes sociales y estructuras de políticas en las cuales está enraizado. En el Perú, los períodos de conflicto civil se han caracterizado por extensas violaciones sexuales y el embarazo forzoso (el aborto es ilegal) y los investigadores necesitan generar una mayor confianza dentro de la comunidad para poder evaluar adecuadamente el número de embarazos forzados que fueron el resultado de violaciones. Además, considerando que el gobierno peruano penaliza y la Iglesia Católica condena la práctica de los derechos de aborto, la lesión de la violación se vio agravada por las actitudes sociales y las estructuras de políticas que limitaban las opciones de las víctimas. Aunque un proceso investigativo penal tradicional se concentra en la identificación del violador como victimario, los investigadores de una comisión de la verdad necesitan analizar el daño desde un punto de vista más abierto e indagar sobre los diferentes factores que influyeron en el crimen, lo cual incluye el panorama jurídico e ideológico. En este contexto, algunas funciones de los investigadores jurídicos y sociales pueden no ser claras.

Algunas instituciones de justicia transicional han dado importantes pasos hacia el reconocimiento de las condiciones que facilitan las violaciones y el procesamiento de los responsables. En Ruanda, el Tribunal Penal Internacional de Ruanda (ICTR – por sus siglas en inglés) acusó a tres magnates de los medios de comunicación por ayudar a crear un clima de odio y facilitar la identificación de los miembros del grupo étnico Tutsi. Este paso fue crucial para ligar los crímenes a las condiciones que los hicieron posibles. Sin embargo, existen desafíos específicos al manejar las condiciones facilitadoras en el contexto del sesgo basado en el género por ser algo que está muy profundo y arraigado estructuralmente. A menudo, las áreas encargadas de las investigaciones en las comisiones de la verdad reducen la verdad a lo que se puede verificar. No obstante, el abuso basado en el género puede estar demasiado enraizado para estos criterios. Por ejemplo, es poco probable que una investigación descubra una cultura militar en la que se ordena el desarrollo de una cultura machista y utilizarla para condenar a los responsables de crear un ambiente propicio para el abuso sexual de las mujeres.

Existen, además, problemas específicos con la evidencia relacionada con crímenes como la violación. La corroboración del testimonio de los testigos es difícil en los crímenes íntimos. Además, a medida que el tiempo transcurre, se hace cada vez más difícil reunir evidencia definitiva; la obtención de evidencia física depende mucho del tiempo incluso si se presentan quejas. Además, los procedimientos para la toma

de declaraciones en la policía no siempre son amables con las mujeres víctimas o compasivos de las denuncias sobre abuso sexual. Tradicionalmente, los hombres han dominado en los equipos investigativos en procesos de justicia penal, y desde hace mucho tiempo las mujeres investigadoras han argumentado que esto podría dificultar el funcionamiento efectivo de los mecanismos de denuncia para todas las mujeres.<sup>30</sup> Además, este problema se puede agravar cuando, al igual que sucedió con las comisiones en Ghana y en Sudáfrica, muchos de los investigadores han sido miembros de la policía o de servicios de inteligencia porque podría haber divergencias entre los procedimientos establecidos y los enfoques de estas fuerzas y la cultura de las comisiones de la verdad las cuales están orientadas hacia las víctimas. Estas dificultades se pueden agravar para las mujeres pertenecientes a grupos minoritarios, mujeres indigentes, homosexuales y lesbianas, disidentes políticos, prostitutas y otras personas que están por fuera de la norma privilegiada de feminidad. En el rango de los diferentes mecanismos de justicia transicional, los problemas de las evidencias se encuentran entre las barreras que representan el mayor desafío para un relato completo de las violaciones cometidas contra los derechos humanos de las mujeres. Desde hace mucho tiempo, los grupos de mujeres han exigido una reforma fundamental en esta área, lo cual tendría implicaciones significativas para el enfoque de las investigaciones. Por ejemplo, durante las negociaciones sobre los términos del Estatuto de Roma, la Asamblea de Mujeres por la Justicia de Género exigió la anulación del requisito (aún prevaleciente en la mayoría de las jurisdicciones) que una acusación de violación demostraba que no hubo consentimiento. La Asamblea argumentó que las circunstancias coercitivas no eran congruentes con la posibilidad de consentimiento; cuando existe coerción, la aceptación no constituye consentimiento, y los antecedentes sexuales de una mujer no son relevantes.<sup>31</sup>

En asuntos como éste, los recientes avances en el derecho penal internacional han asegurado que en la actualidad las instituciones como la Corte Penal Internacional trabajen con normas más vanguardistas sobre la evidencia, por lo menos con respecto a la violencia sexual.

#### **Violencia Sexual Documentada en los Hallazgos Oficiales de la Comisión**

CNR de Ghana: Las mujeres representaron el 42.9% de las víctimas de violencia sexual.

CVR de Timor-Leste: Las mujeres representaron el 90% de las víctimas de violencia sexual.

CVR de Sierra Leona: Las mujeres representaron el 100% de los casos de violaciones y esclavitud sexual; y el 38.5% de los casos de denuncias de abuso sexual.

CVR de Sudáfrica: Las mujeres representaron el 40% de los testimonios de casos de víctimas de violencia sexual

En algunos casos, las comisiones de la verdad pueden establecer pruebas haciendo referencias a patrones de acusaciones y responsabilidad en las líneas de mando. Por ejemplo, cuando hay un gran número de denuncias en una prisión o un campo de refugiados, la comisión quizá desee indagar si las personas que tenían autoridad estaban enteradas de que las violaciones eran comunes y si permitían que se cometieran estos abusos a pesar de que hubieran podido tomar medidas para prevenirlas. En ambientes menos institucionalizados (tales como el de las milicias descentralizadas sin un liderazgo o un control claro), el

<sup>30</sup> En un intento por solucionar este problema, países como Brasil y la India han establecido estaciones de policía atendidas sólo por mujeres en algunas regiones.

<sup>31</sup> Esto fue clave para la plataforma de defensoría que se promulgó (con éxito) con respecto al Estatuto de Roma (ver [www.iccwomen.org/archive/icc/iccpc/111999pc/rpe.htm](http://www.iccwomen.org/archive/icc/iccpc/111999pc/rpe.htm)).

establecimiento de estas líneas de evidencia y responsabilidad en el mando se hace más difícil. Estos desafíos prácticos, junto con los abusos arraigados estructuralmente, señalan la necesidad de ampliar el enfoque de las investigaciones para incluir el escrutinio y la reforma de instituciones abusivas (complementando el enfoque en la identificación de victimarios individuales). De hecho, un fiscal que hizo parte de los procesos penales posteriores a la comisión en Guatemala señala que la persona que se procesa penalmente puede ser tan importante como el número de personas procesadas.<sup>32</sup> Esto es, incluso, más adecuado para las investigaciones de la comisión de la verdad, las cuales están mucho menos equipadas que los procesos de justicia penal para el trabajo investigativo penal tradicional, pero se encuentran en una posición mucho mejor para contar la historia global con respecto al registro de justicia penal. Por lo general, las comisiones de la verdad trabajan con un balance de pruebas de probabilidades, más que en los rigurosos criterios de evidencia más allá de la duda que se requieren para la mayoría de procesos penales. Por lo tanto, los requisitos de evidencias son más favorables con las víctimas. No obstante, la sensibilidad a los arraigados sesgos basados en el género en las normas de evidencias y procedimientos es importante cuando las comisiones de la verdad llegan a sus conclusiones y establecen el registro oficial.

## G. Investigación Civil

A menudo, el trabajo del área de investigaciones civiles es crucial para la historia que surge en el informe final. No se trata simplemente de un informe estadístico sobre el número de mujeres víctimas, aunque los patrones que se pueden inferir a partir de dichos datos cuantitativos pueden ser cruciales para lograr una narrativa más amplia. Más bien, implica un proyecto de investigación multidisciplinaria con un carácter fundamentalmente cualitativo para la interpretación y el análisis de la política de la violencia. Por consiguiente, la estructuración de las prioridades de las investigaciones y la creación de metodologías de investigación brindan una oportunidad vital para enfocarse en las condiciones que facilitan y contribuyen a las dimensiones de género de la responsabilidad en violaciones de derechos humanos.

Dos marcos analíticos han ofrecido una ventana para visualizar estas condiciones de trasfondo en las tradiciones pertinentes de la investigación feminista: la diferenciación pública o privada y la continuidad entre la violencia común y la violencia extraordinaria. En Ghana, los analistas que estudian los patrones de lesiones contra las mujeres han insistido en que gran parte de este registro se puede comprender en términos de un esfuerzo por fiscalizar los límites entre el ámbito público y el privado. Por ejemplo, las vendedoras en el mercado y sus medios de subsistencia económica fueron objetivos de la voladura de mercados, la destrucción o confiscación de mercancía, la humillación de ser obligadas a desnudarse y permanecer desnudas, recibir golpizas, ser víctimas de acoso sexual, encarcelación y otras brutalidades. Algunos han argumentado que la clave de esta persecución fue una ideología que pretendía mantener a las mujeres en sus hogares y estaba en contra de la independencia económica de las mujeres.<sup>33</sup>

La diferenciación pública o privada ha sido relevante de una manera diferente en Irlanda del Norte. En ese contexto, investigaciones<sup>34</sup> realizadas casa a casa recientemente en Belfast revelan cómo el funcionamiento de las diferenciaciones públicas y privadas oscurece el panorama de las violaciones sufridas por las mujeres víctimas en el ámbito político. Aunque estas investigaciones tenían a los hombres como objetivo, el seguimiento al impacto en las investigaciones en mujeres sugiere que los aspectos de género de estas intrusiones son significativos en varios niveles. El cruce de los límites militares

---

<sup>32</sup> Paul F. Seils “Reconciliación en Guatemala: Justicia Inteligente, Raza y Clase,” 2002 cuyo texto se encuentra en <http://rac.sagepub.com/content/vol144/issue1>.

<sup>33</sup> “Cross Dynamics of a Society in Transition” (*Dinámica Transversal de una Sociedad en Transición*), informe de un taller convocado por el Centro de Ghana para el Desarrollo Democrático (CDD de Ghana), octubre de 2004

<sup>34</sup> Ver el trabajo presentado por Com Campbell y asociados el cual fue discutido en la conferencia realizada en la Universidad de Ulster “Mujeres y los Derechos Humanos: Conflicto, Transformación y Cambio”, Belfast, mayo de 2005.

transformó los espacios “privados” en espacios “públicos;” las investigaciones conformaban un microcosmos que representaba la dominación del ejército británico en el territorio católico; la práctica fue una ruta hacia una “feminización” nacionalista de los hombres disidentes en frente de las mujeres y los niños; las investigaciones arrojaron mujeres como cabezas de hogar que protegían a los niños y a sus esposos en ese momento de intrusión y cuestionamiento, mientras que simultáneamente se acentuaba la vulnerabilidad de la mujer en ese espacio supuestamente “seguro” de la esfera “privada.” Este contexto resalta la importancia de analizar diferentes fuentes y llevar a cabo la investigación de maneras que sean sensibles a las condiciones de vida de las mujeres. La investigación que se centra únicamente en los actos de violación de derechos humanos podría no captar importantes dimensiones de género en los espacios donde se cometen dichos actos o el significado político y personal de dichos espacios en la vida cotidiana de las mujeres.

La mayoría de las iniciativas de justicia transicional se han concentrado en conflictos políticos dentro del Estado o en los aspirantes al poder estatal como protagonistas principales. Se han enfocado, además, en asuntos tales como las políticas estatales y la ideología. Aunque el Estado es un punto de referencia inevitable, la distinción entre las esferas pública y privada (y la parecida distinción entre los conflictos estatales y no estatales) ha destacado cómo la opresión de las mujeres ha funcionado en diferentes contextos. Por ejemplo, informes de la Comisión sugieren un incremento en la incidencia de violencia intrafamiliar, violaciones y abuso

“Una violación política no tiene consecuencias diferentes. En el fondo tiene exactamente el mismo motivo - un acto violento contra una mujer... De hecho, la mujer estaba siendo castigada como mujer.

Beth Goldblatt y Sheilla Meintjes,  
citando a Jessie Duarte

“Las mujeres sudafricanas exigen la verdad”  
en Meredith Turshen y Clotilde Twagiramariya,  
eds.

Lo que hacen las mujeres en tiempos de guerra:  
Género y Conflicto en Africa, 1998

sexual dentro de la familia durante períodos de guerra o regímenes represivos. Aunque estos patrones llevan consigo continuidades complejas de violencia pública, estos abusos son calificados como privados, no políticos. En Sudáfrica, estos asuntos fueron llevados a un desenlace porque el mandato de la CVR exigía una amnistía parcial y condicional para la violencia de motivación política. Por esto, la Comisión tuvo que debatir si la violación era un acto político. Además, de intensas discusiones entre el personal de la CVR, este tema representó, además, un desafío para la comunidad feminista en general. Eventualmente, la Comisión decidió que la violación sexual no era una cuestión política, en términos de la interpretación del mandato. Aunque estuvo motivada por un interés en la responsabilidad social por las violaciones, esta conclusión ofrece un mensaje más bien ambivalente y controversial con respecto a la lucha feminista en Sudáfrica por lograr un mayor reconocimiento de la política de violencia sexual, su papel en la opresión de la mujer, así como su interacción con luchas políticas distintas, pero relacionadas en torno a las relaciones raciales y al *apartheid*. En otros foros – especialmente, el ICTY y el ICTR – la violación ha sido reconocida como un arma clave de la guerra, la limpieza étnica y el genocidio.

La distinción entre la violencia común y la violencia extraordinaria puede ser el criterio de prueba de otro sesgo compartido por muchos en la investigación y la redacción de registros de derechos humanos que oscurecen las condiciones de las vidas de las mujeres. Aunque la violencia extraordinaria por lo general es un catalizador de las iniciativas de justicia transicional, la atención a las condiciones estructurales e ideológicas que facilitan la violencia contra la mujer a menudo revela que las raíces se pueden rastrear hasta el período anterior, así como el impacto, se puede proyectar hacia el futuro hasta sus consecuencias. Por ejemplo, el Informe Final de la CVR del Perú incluyó un capítulo sobre la mujer y el conflicto armado en el que se exploró a fondo cómo las ideologías del nacionalismo (que podrían haber precedido el conflicto civil) facilitaron las condiciones para que se cometieran las violaciones de derechos humanos de las mujeres. Por ejemplo, la Comisión analizó como las nociones de masculinidad y feminidad así como los aspectos estructurales generales de la organización social influyeron en el registro de los

derechos humanos.<sup>35</sup> Es posible que muchas comisiones deseen utilizar las energías y los recursos de la unidad de investigación para realizar un análisis de los vínculos entre la violencia común y la violencia extraordinaria y ubicar actos específicos de violaciones de derechos humanos dentro de patrones y estructuras más generales. En un reconocimiento similar de la función de la ideología, el ICTR emitió un fallo declarando que la retórica racista contra las mujeres Tutsi constituía una incitación criminal; en cierto sentido, esta ideología de trasfondo ponía a las mujeres Tutsi a “disposición” de las violaciones. De manera acorde, el Tribunal ha responsabilizado a las personas involucradas en la divulgación de dicha retórica.

El estudio del impacto de los períodos de militarismo y violencia extraordinaria en las implicaciones del conflicto puede ser igualmente crucial. Por ejemplo, en Sudáfrica, los aspectos de la violencia política en el contexto del *apartheid* han sido vistos como claves para la comprensión del alto índice de violencia contra las mujeres que ha sucedido después del *apartheid*. La ambivalencia sobre si la violación era una cuestión política y sobre cómo estaba ligada a la lucha por la liberación (en especial, el contraste entre la condenación del abuso político y la tolerancia del abuso privado) y la “desmasculinización” de los hombres negros como estrategia del *apartheid* y otras huellas de la violencia extraordinaria que contribuyeron a las condiciones (aunque de maneras complejas y algunas veces contradictorias) que facilitan las condiciones de la violencia sexual en la actualidad. Algunos han argumentado que la CVR perdió la oportunidad de investigar sobre los lazos entre la dinámica de la lucha por la liberación y los índices extraordinariamente altos de violencia sexual que formaban parte del contexto social en el cual la Comisión estaba realizando su trabajo.<sup>36</sup>

Los investigadores en diversos contextos han abierto ventanas hacia la experiencia de las mujeres como víctimas de la violencia política. Los marcos analíticos relevantes para la investigación de los contextos de género del registro de derechos humanos de una nación es un asunto de especificidad histórica, y recaer en marcos analíticos universales tales como la distinción entre lo público y lo privado puede socavar, en vez de contribuir a ese proyecto histórico. Estas experiencias logran resaltar el hecho de que la comprensión de una comisión de la verdad de lo que es “político” es contextual, y que la unidad de investigación puede constituir un espacio institucional importante dentro de la comisión que puede adelantar y desarrollar un análisis de las complejidades de la forma cómo comprendemos la política de las violaciones de derechos humanos.

---

<sup>35</sup> Ver Informe Final de la CVR, nota 6

<sup>36</sup> Entrevista con Beth Goldblatt, 22 de julio de 2004.

## H. Audiencias Públicas

### 1. Audiencias Temáticas

#### **Pronunciamento de la CAVR sobre el Informe de la Audiencia Pública Nacional sobre la Mujer y el Conflicto desde la Sede Principal Nacional, 5 de mayo de 2003**

“Las mujeres de Timor-Leste hace poco finalizaron una jornada de dos días en la que dieron a conocer las violaciones de derechos humanos cometidas contra las mujeres en Timor-Leste durante los 25 años de guerra y conflicto político entre 1974 y 1999. En una audiencia pública nacional que fue llevada a cabo por la Comisión de Acogimiento, Verdad y Reconciliación (CAVR), por primera vez en la historia de Timor Leste las mujeres recibieron toda la atención para que contaran sus experiencias.

Como resultado, se lograron dos días de convincentes testimonios de primera mano de mujeres, en muchos casos profundamente emotivos y perturbadores, combinados con un análisis más detallado de las instituciones, políticas y prácticas claves en el trasfondo de dichas violaciones. Por todo Dili, en los hogares, en las plazas de mercado y en los sitios de trabajo la gente seguía la audiencia transmitida por televisión y en toda la nación la gente sintonizaba la radio nacional que transmitía en vivo.

Como lo mencionó un periodista internacional que se desplazaba por el distrito fronterizo de Maliana el segundo día de las audiencias: “Parecía que toda Maliana estaba sintonizando la transmisión radial.” La impresión más duradera de esos dos días es la dignidad y la fortaleza interior de las mujeres que dieron sus testimonios. Una y otra vez, al revivir los momentos más terribles de sus vidas, las mujeres tenían que hacer una pausa entre lágrimas para recuperar la compostura. Una y otra vez, insistían en que deseaban continuar hablando, que para ellas era importante contar su historia, que había llegado la hora de romper el silencio.

Desde esa audiencia nacional sobre *La Mujer y el Conflicto*, la CAVR espera que otras mujeres en otras partes del país se animen a comparecer y a contar sus historias. Comprendiendo lo difícil que es esto para muchas mujeres, la CAVR cuenta con estrictas medidas de confidencialidad y equipos de mujeres entrenadas en la toma de declaraciones en cada distrito. A medida que se escuchan las voces de las mujeres de Timor, se logrará una nueva comprensión de la historia de Timor-Leste y con ella un compromiso más fuerte para prevenir que se vuelvan a cometer dichas violaciones.”

Las audiencias temáticas se han convertido en una parte cada vez más importante de los procesos de las comisiones de la verdad. Al destacar asuntos críticos en la historia de violaciones de derechos humanos en un país, las audiencias temáticas posibilitan una amplia discusión pública sobre las condiciones estructurales del conflicto (por ej. el papel de los actores internacionales), los aspectos claves del conflicto (por ej. temas como la etnicidad) y los diferentes actores (por ej. compañías multinacionales). Los temas específicos varían, pero a menudo las audiencias temáticas son el catalizador del diálogo entre la estructura social y mejoran la comprensión de la responsabilidad y la victimización. Además personalizan las historias, amplían el alcance de las narrativas individuales y enfatizan el trasfondo del conflicto.

Las audiencias temáticas pueden ser una vía institucional especialmente prometedora para atender los problemas de género. Algunas comisiones convocan audiencias de mujeres de maneras que enfatizan los

patrones generales de abuso y resistencia, las condiciones facilitadoras y el impacto social. En algunos contextos, la agrupación de audiencias de tal manera que las mujeres puedan testificar sobre lo que han sufrido puede ser valioso para destacar el patrón de abusos basados en el género. En Perú, las audiencias de las mujeres recurrieron a académicas y activistas feministas para que dieran su testimonio en calidad de expertas sobre las condiciones estructurales que facilitaron y agravaron las violaciones de derechos humanos contra las mujeres y las historias de la resistencia de las mujeres a dichas violaciones. Este enfoque, el cual algunas veces se denomina “audiencias temáticas,” puede respetar la experiencia de pérdida y supervivencia de cada persona reconociendo a la vez la importancia colectiva de un carácter más global. Así, se brinda una oportunidad para que la comisión y la nación como un todo reconozcan los patrones de género del conflicto y manejen los vínculos entre los abusos cometidos en tiempos de conflicto y en tiempos de paz. Como se mencionó anteriormente, existen continuidades y discontinuidades importantes entre la violencia común y la violencia extraordinaria, pero de no ser tratados explícitamente en las audiencias temáticas, dichos vínculos pueden ser opacados, silenciando el impacto social.

Las audiencias temáticas pueden además aumentar la participación y estimular un compromiso general hacia los temas de género. En Sierra Leona, las audiencias de mujeres estuvieron precedidas de una marcha de mujeres en Freetown que aportó mucha energía y solidaridad a las diligencias. En Timor-Leste, la Comisión convocó una serie de discusiones realizadas en las comunidades sobre el registro de los derechos humanos y el trabajo de la CAVR, y casi el 10% de estas reuniones contaron con una participación exclusivamente femenina.<sup>37</sup> Estas reuniones fueron el complemento de las audiencias nacionales de género en las cuales se destacaron los aspectos claves de las experiencias de las mujeres.

Además, las audiencias temáticas pueden permitir que las voces externas amplíen el alcance del trabajo de una comisión. En Perú, el testimonio de expertos enfatizó en el impacto de las violaciones y los embarazos forzados en contextos en los que el aborto estaba prohibido – temas que eran demasiado controversiales como para incluirlos en el Informe Final de la CVR. De manera similar, esa era una oportunidad para tratar el enorme impacto socioeconómico de la guerra en las mujeres desplazadas en el país, al cual se había prestado poca atención en la unidad de género de la Comisión y en los capítulos sobre la mujer en el Informe Final.

Por último, las audiencias temáticas brindan una oportunidad para tratar las experiencias de las mujeres de maneras más complejas, tales como sus complicidades y su resistencia al abuso político y a la violencia. Por lo general, las audiencias individuales son estructuradas en torno a los abusos sufridos de conformidad con el mandato de la misión para investigar; en muchos contextos, las audiencias individuales son denominadas audiencias de las víctimas. Las audiencias temáticas permiten una comprensión más compleja de los papeles de la mujer, incluyendo las militantes y soldados, creadoras de políticas y activistas por los derechos humanos. Además, aunque las audiencias individuales también pueden ser testimonios de ejemplos extraordinarios de supervivencia y resistencia, su enfoque en la victimización significa que normalmente son historias de pérdida. Las audiencias temáticas pueden ofrecer una historia más llena de matices.

---

<sup>37</sup> Ver Kusafuka, nota 19.

## **Objetivos de las Audiencias/Tribunales Populares**

por Niamh Reilly y Linda Posluszny  
Centro para el Liderazgo Mundial de la Mujer  
Universidad Estatal Rutgers en Nueva Jersey, 2005

Cuando las mujeres testifican no solamente están exponiendo el abuso al cual normalmente están sometidas muchas mujeres, sino que también pasan de ser víctimas para convertirse en sobrevivientes comprometidas como actrices políticas para cambiar sus propias vidas y crear las condiciones necesarias para terminar con dicho abuso en las vidas de millones de mujeres en todo el mundo.

—Charlotte Bunch, “Sin reservas: Tribunal de Beijing sobre la Responsabilidad Social por los Derechos Humanos de la Mujer”

Tal vez el objetivo más importante de un tribunal o de una audiencia popular es brindarles a las mujeres un espacio público en el cual puedan exponer y detallar sus preocupaciones por los derechos humanos. En la mayoría de casos, los tribunales o las audiencias incluyen relatos personales y, algunas veces, emotivos de los abusos sufridos, resaltando la pasividad de actores específicos que no impidieron ni pusieron fin a dichas violaciones de derechos humanos. Sin embargo, los tribunales o las audiencias pueden tener como propósito celebrar la gestión innovadora que se esté llevando a cabo en torno a ciertos temas y problemas. Por consiguiente, las metas y los objetivos de un tribunal o una audiencia pueden incluir, más no estar limitados a los siguientes:

### **MEJORAR LA VISIBILIDAD, LA EDUCACIÓN Y LA CONCIENTIZACION**

Una audiencia o un tribunal popular puede servir como evento en los medios de comunicación para llevar las preocupaciones de la mujer por los derechos humanos a una audiencia más nacional o más internacional. Además, una audiencia o un tribunal se puede utilizar para:

- Destacar estrategias de acciones concretas que las mujeres están utilizando para garantizar sus derechos humanos y lograr la responsabilidad social.
- Facilitar la educación y la concientización sobre los derechos de la mujer como derechos humanos entre las diferentes audiencias objetivos - comunidad local, escuelas, entidades del gobierno, creadores de políticas, prestadores de servicios, etc.
- Educar y sensibilizar a los representantes públicos, a los que toman las decisiones y moldean la opinión pública sobre las preocupaciones relacionadas con los derechos humanos de la mujer a nivel local, nacional, regional o internacional.
- Ayudar a informar a organizaciones líderes a favor de los derechos humanos sobre los problemas relacionados con los derechos humanos de la mujer.

### **REGISTRAR VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS DE LA MUJER**

Un tribunal o una audiencia popular puede brindar una oportunidad para documentar violaciones de derechos humanos de la mujer a través de transcripciones, material fotográfico, grabaciones y videos. Un tribunal o una audiencia puede:

- Crear un registro histórico de las violaciones de derechos humanos durante períodos de tiempo específicos tales como guerras o situaciones de conflicto armado.
- Hacer énfasis en la ausencia de mecanismos a favor de los derechos humanos para promover y proteger los derechos humanos de la mujer.

*a continuación:*

*continuado:*

### **PROMOVER MAYOR RESPONSABILIDAD Y RESPETO POR LOS DERECHOS HUMANOS**

Un tribunal o una audiencia puede servir como foro a favor de la responsabilidad pública en torno a violaciones de derechos humanos basados en el género y desafiar a los representantes públicos y a las personas que toman las decisiones para que expliquen cuál fue su papel en la perpetración de las violaciones o al permitir que se cometieran las violaciones o que quedaran impunes.

### **FORTALECER Y OFRECER HERRAMIENTAS PARA GESTIONES**

Un tribunal o una audiencia popular puede servir como un poderoso evento central para una gestión específica o una campaña más amplia a favor de los derechos humanos de la mujer. Además, puede servir de base para desarrollar exigencias específicas y recomendaciones con respecto a la legislación, las políticas, las acciones correctivas y las reparaciones por las violaciones.

### **MOVILIZAR Y DESARROLLAR CAMPAÑAS**

Los tribunales o las audiencias empoderan a las mujeres que testifican así como a las que oyen o escuchan sobre el evento. Además:

- Ubican las luchas de la mujer a nivel particular o local dentro de un movimiento mundial más amplio.
- Demuestran la creciente determinación de las mujeres a nivel mundial por exigir la responsabilidad en las violaciones basadas en el género y plantear posibles caminos para buscar la reparación.
- Servir como evento focal en torno al cual se extienda y fortalezca el activismo a favor de los derechos humanos de la mujer.

### **EMPODERAR A LA MUJER Y MOSTRAR SU FORTALEZA**

Por último, un tribunal o una audiencia popular brinda una oportunidad para que las mujeres muestren su fortaleza y destaquen estrategias exitosas de gestión u organización a favor de los derechos humanos de la mujer.

## **2. Audiencias Individuales**

Las audiencias temáticas no deben desplazar la participación de las mujeres en las audiencias individuales. Cuando la voz de la mujer puede ser excluida sistemáticamente de la historia de una nación, puede ser crucial que las sobrevivientes se dirijan a la nación y relaten los hechos desde su perspectiva. Cuando la experiencia de la mujer como víctima del abuso queda con mucha frecuencia por fuera del ámbito público, ignorada y sin reconocimiento, las audiencias individuales pueden afirmar públicamente el valor de cada vida humana, y permitir que las mujeres testifiquen en un espacio privilegiado y aprobado oficialmente, lleva consigo una importancia simbólica en la definición de la responsabilidad del estado en los abusos cometidos contra las mujeres. Por último, el testimonio de las mujeres por fuera de las audiencias temáticas de género ayuda además a enfatizar que el género no es la única perspectiva desde la cual se pueden comprender las experiencias de las mujeres como víctimas de violaciones. Las mujeres pueden haber sido blanco de ataques por formar parte de movimientos de resistencia, por ser miembros de comunidades marginadas, etc. Sus experiencias deben ser ubicadas en una comprensión interseccional de las violaciones de derechos humanos. Además, las difíciles decisiones sobre cuáles

“Este tipo (estadístico) de conocimiento se ve complementado por el testimonio oral de victimarios y víctimas sobrevivientes. Lo estadístico, por sí solo, tiende a alejarse del sufrimiento personal que se documenta mientras que el testimonio oral, por sí solo, es a menudo desvalorado por ser hechos anecdóticos, más que “hechos objetivos.”

- Rosemary Jolly

CVR: Generando Violencia:  
Análisis de la Masculinidad en la CVR  
y Relatos Relacionados”  
Conferencia “*Commissioning the Past*”

casos deben ser llevados a las audiencias públicas deben tener en cuenta esta sección transversal de contextos y reflejar la diversidad generacional, regional, étnica, económica, política y de género.

El aseguramiento de esta diversidad exige que la comisión proceda de manera proactiva para movilizar iniciativas de campañas y crear un ambiente institucional que estimule el testimonio público. La discusión pública de las experiencias de la mujer durante un conflicto político no sólo brinda a las mujeres una plataforma importante desde

la cual se pueden dirigir a la nación, sino que también ayuda a la sociedad a aprender y a combatir violaciones de derechos humanos que han afectado a las mujeres. En algunos casos, las audiencias públicas se pueden estructurar para garantizar la privacidad de los testigos y a la vez permitir las audiencias públicas. Por ejemplo, en las audiencias de Port Harcourt en Nigeria, se permitió que las mujeres dieran su testimonio con el rostro cubierto.<sup>38</sup> En Perú, en la transmisión pública de las audiencias por televisión se mostraron imágenes distorsionadas de los rostros para que la nación pudiera escuchar sobre las violaciones sin sacrificar la privacidad de las víctimas. En cualquier caso, las comisiones se pueden beneficiar de las consultas a las víctimas y a los grupos de defensa y apoyo a las víctimas para garantizar que las audiencias individuales sean un espacio digno y favorable para las víctimas.

Como se mencionó anteriormente, muchas mujeres no desean hablar libremente sobre las violaciones de derechos humanos que han sufrido ante instituciones como las comisiones de la verdad. Es posible que se presenten en un gran número, pero la mayoría desea hablar solamente sobre las violaciones cometidas contra familiares hombres tal como ocurrió en Sudáfrica y en el Perú. En otros casos, las mujeres podrían ser renuentes a testificar porque sienten (o creen que la comisión percibiría) que el abuso que sufrieron tiene un carácter privado más que político. Estas preocupaciones se acentúan en el contexto de las audiencias públicas en las cuales se da un testimonio bajo el amplio escrutinio de los miembros de la comisión, los medios de comunicación, los amigos y las familias. Es posible que las mujeres se sientan preocupadas por llevar su caso a una audiencia pública porque no desean ser calificadas como víctimas (en Sudáfrica, muchos activistas – hombres y mujeres – no dieron sus declaraciones a la CVR debido a esta preocupación). Las mujeres pueden además estar bajo la influencia de factores más graves tales como preocupaciones por retaliación o estigmatización.

---

<sup>38</sup> La Comisión de la Verdad de Nigeria (a menudo denominada la Comisión de Oputa) fue nombrada el 4 de junio de 1999 con el fin de investigar violaciones de derechos humanos que fueron cometidas entre el 1 de enero de 1994 y el 29 de mayo de 1999 y emitir recomendaciones para evitar que se cometan violaciones similares en el futuro.

**Nusreta:** La mayoría de las mujeres guardan silencio sobre lo que les sucedió. Es muy difícil lograr que hablen. Una mujer me contó que su esposo se divorció de ella... El no podía superarlo... Ella tiene miedo de que su hijo se de cuenta de todo lo que ella vivió.

**Jadranka:** Al principio había una fuerte necesidad de decir la verdad. Yo esperaba que todas iban a hablar. Otras mujeres llegaron de Omarska. Las organicé y les dije que teníamos que decir la verdad, sin importar lo doloroso que fuera.

**Nusreta:** Siempre digo que es impactante cada vez que uno habla al respecto . . . Pero siento cierto tipo de obligación para con todas esas mujeres, amigas mías que han desaparecido, que fueron asesinadas en el campo, todas esas personas a quienes yo apreciaba . . . . y que ahora se han ido. . . Si no se cuenta la historia, nadie la conocerá, ¿no es así?

—Jadranka Cigelj y Nusreta Sivac sobre el Campo de Concentración de Omarska,  
*Invocando a los Fantasmas*,  
Mandy Jacobson y Karmen Jelincic  
Las mujeres son protagonistas, 1996

Reconociendo los derechos de las víctimas a un proceso justo y a ser tratadas con dignidad y respeto, todas las comisiones tienen el deber de consultar con las víctimas y obtener su consentimiento para enviar sus casos a audiencias públicas. En la mayoría de casos, las comisiones ofrecen (y deben ofrecer) a las víctimas, además, la opción de realizar audiencias privadas de acuerdo con pautas que tengan en cuenta la legítima preocupación de las víctimas con respecto a su confidencialidad. Además, cuando las comisiones envían citaciones para que los testigos den su testimonio o cuando rechazan solicitudes de audiencias privadas, se debe aplicar este criterio teniendo en cuenta esos factores en cada caso en particular. Los programas de protección de testigos facilitan la divulgación pública de información y de las historias de las víctimas, protegiendo a las personas contra más abusos. Sin embargo, la experiencia sugiere que las audiencias filmadas pueden además crear un ambiente seguro para las mujeres que desean testificar, a pesar de la existencia o carencia de un sólido programa de protección de testigos. En Sudáfrica, varias mujeres y grupos de mujeres solicitaron audiencias privadas con la presencia exclusiva de mujeres y comisionadas. La ventaja de este enfoque consistió en que, debido a que a menudo las mujeres tuvieron diferentes vivencias durante el régimen del *apartheid*, sus voces no quedaron en el olvido. Contaron con su propio espacio para expresar libremente lo que les había sucedido, dándole importancia a sus experiencias, sin tener miedo de hablar. Como se mencionó en un informe: “Una mujer que presentó evidencia en la audiencia de Johannesburgo había decidido inicialmente no hablar ante la comisión sobre el abuso sexual que había sufrido, pero después cambió de opinión cuando se coordinó la audiencia especial para mujeres.”<sup>39</sup>

Sin embargo, la violencia sexual no exige automáticamente el testimonio ante las cámaras. En Sierra Leona, la CVR había anticipado que los testimonios sobre violencia sexual se darían ante las cámaras y había tomado las medidas respectivas. Sin embargo, muchas mujeres quisieron contar sus experiencias en público y así la Comisión tuvo que coordinar para que su testimonio se escuchara en audiencias públicas. En Timor-Leste, debido al entorno social se había asumido que la cultura y la religión impedirían que las mujeres denunciaran la violencia sexual, sin embargo, todo esto se derrumbó cuando las mujeres decidieron hablar libremente sobre sus experiencias y solicitaron reparación. Para muchas, las denuncias públicas son importantes para combatir el estigma asociado a los crímenes sexuales; al hacerlo en

<sup>39</sup> Ver Goldblatt, nota 20.

privado, las víctimas cargan todo el peso del crimen, cubriéndolo nuevamente en vergüenza y en secreto. Aunque quizá muchos hayan llegado a imaginar el carácter vasto del abuso sexual en Sierra Leona y Timor-Leste durante los conflictos en estos países, los testimonios públicos ofrecieron evidencias impactantes de estos patrones comunes y sistemáticos y del enorme impacto que tuvieron en las vidas de las mujeres.

### **Proceso de Organización: Pasos Claves de la Planeación de las Audiencias de Mujeres**

1. Establecer un comité para las audiencias y nombrar un(a) coordinador(a).
2. Consultar estrechamente a los grupos de mujeres, defensa y apoyo a las víctimas durante todo el proceso de planeación, sobre los temas claves que se tratarán en las audiencias y la movilización de la participación de las mujeres en las audiencias.
3. Identificar los objetivos y decidir sobre los temas y asuntos específicos a ser tratados en la audiencia.
4. Establecer el plan de trabajo y la logística para los asistentes.
5. Seleccionar los casos con base en la diversidad de las víctimas, temas claves y otros factores relevantes.
6. Obtener el consentimiento de las víctimas.
7. Garantizar el apoyo psicosocial adecuado para las víctimas.
8. Ayudar a los testigos a preparar sus declaraciones, anticipar preguntas y a prepararse en general.
9. Tomar medidas para la protección de los testigos, audiencias privadas y otras medidas de seguridad y privacidad en caso que sean necesarias.
10. Identificar qué personas pueden dar su testimonio en calidad de expertos.
11. Recopilar información y materiales de soporte sobre el entorno social.
12. Ayudar a informar a los miembros y al personal de la comisión sobre los temas en preparación para las audiencias.
13. Desarrollar una estrategia para tratar a los medios de comunicación y las relaciones públicas.
14. Determinar qué medidas de seguimiento se deben tomar después de las audiencias al interior de la comisión, con los testigos y los medios de comunicación.

– Apartes editados de Niamh Reilly y Linda Posluszny,  
“Las mujeres testifican: Guía para la planeación de Audiencias y Tribunales Populares”  
Centro para el Liderazgo Mundial de la Mujer  
Universidad Estatal de Rutgers en Nueva Jersey, 2005

## **I. Elaboración del Informe**

El informe final condensa la labor de la comisión y extiende su alcance hacia el futuro. Se informa sobre los diferentes elementos de su mandato operativo, analizando la historia de las violaciones de derechos humanos que se han investigado, las condiciones que facilitaron las condiciones de los abusos y las recomendaciones para la reparación, la justicia y la reforma. Por consiguiente, la manera cómo las mujeres registren estos relatos puede ser crucial para la forma de registrar los diferentes papeles que desempeñaron en la historia nacional y reparar sus pérdidas.

Al igual que las audiencias públicas, los informes finales se encuentran en mejor posición de tratar la historia de género de las violaciones de derechos humanos si se combinan relatos de casos individuales con un enfoque sistemático.

Los relatos de casos individuales permiten que las historias de los testigos se extiendan hacia el futuro y, de cierta manera, ejercen cierto control sobre cómo se cuenta su historia. Los relatos en primera persona pueden además brindar a las futuras generaciones una percepción más completa de las experiencias de las mujeres durante los conflictos políticos de ese período, así como de los diferentes papeles que desempeñaron. Al mismo tiempo, la mayoría de las comisiones reciben miles de declaraciones y así, es poco probable que el informe final pueda incluir un espacio narrativo para todas ellas. La mayoría de las comisiones contienen un registro resumido e incluyen relatos más completos de sólo algunos casos o los que fueron descritos por la CVR del Perú como “casos paradigmáticos.”

Considerando las limitaciones para incluir todos los testimonios, por lo general, las comisiones acompañan los apartes de algunos relatos en primera persona de un informe más completo sobre el patrón de abusos basados en el género para garantizar una representación más completa de toda la gama de declaraciones que se presentaron. Además, este enfoque temático permite además que la comisión realice un análisis más complejo tratando temas tales como el papel que desempeñaron las mujeres en la historia del conflicto, las condiciones que facilitaron los abusos cometidos contra las mujeres y la compleja situación de las victimarias. En algunos casos, como en el del capítulo sobre género de la CVR de Sudáfrica, esto hace posible que el informe haga una reflexión sobre su propia metodología. Por consiguiente, esta sección es notablemente crítica sobre las limitaciones de la comisión en cuanto al tratamiento de los temas de género y destaca las deficiencias e informes insuficientes que se hubieran podido presentar. Esto es supremamente valioso para abrir una ventana para la investigación, el análisis y la discusión posterior y asegurar que el proceso de la comisión sea comprendido como la apertura de un espacio para el trabajo futuro, más que la terminación del discurso sobre la violación de derechos humanos basada en el género. En los informes finales se puede contemplar la posibilidad de dedicar una sección al enfoque temático sobre el género, pero además se puede utilizar el género como un tema general en todas las secciones. Este doble enfoque se utilizó en Perú y en Timor-Leste.

### **Temas Cubiertos en los Capítulos de Género de los Informes de las Comisiones**

- Patrones de género de las violaciones de derechos humanos.
- Impacto diferenciado por género de las violaciones de derechos humanos y el conflicto en general
- Leyes nacionales e internacionales sobre crímenes contra las mujeres.
- Condiciones que facilitaron la vulnerabilidad de la mujer a las violaciones de derechos humanos.
- Ideologías de feminidad o masculinidad que impregnaron el conflicto con relación al nacionalismo y a la violencia.
- Dinámica de género de la opresión racial y otros tipos de exclusión o marginación social que caracterizaron el conflicto.
- Papel de las mujeres activistas, tanto individualmente como en organizaciones de mujeres.
- Dimensiones de género del trauma psicológico en la comunidad afectada.
- Problemas que surgieron en las audiencias públicas individuales y temáticas
- Recomendaciones para reparaciones y reformas que solucionen las necesidades y las metas específicas de las mujeres.
- Análisis estadísticos de los hallazgos de la comisión diferenciados por género
- Desafíos que las comisiones enfrentaron durante la investigación de los crímenes en los que las mujeres fueron víctimas.

Además de su contenido sustancial, en la planeación del informe final se debe incluir el tema de la divulgación. Por lo general, los informes finales son extensos y comprenden varios tomos. El estilo, la estructura y el contenido son tan importantes como el cubrimiento. Los informes deben ser redactados con claridad en un lenguaje de fácil comprensión. Esto es particularmente esencial en los casos en que los índices de analfabetismo son altos (a nivel mundial, los índices de analfabetismo de las mujeres tienden a ser mayores que los de los hombres) y cuando las minorías lingüísticas, las comunidades rurales y otros grupos tienen menos acceso a las fuentes de los medios de comunicación nacional y a los registros oficiales. En Sierra Leona, donde muchas de las víctimas de la violencia sexual eran adolescentes, la comisión elaboró un informe final en un lenguaje de fácil comprensión para los niños (debido a que el informe final extenso fue retrasado varios meses, el informe sobre los niños fue la única versión oficial que se puso en circulación). Como se mencionó anteriormente, las responsabilidades de indagación de la verdad por parte de la comisión deben ser complementadas por la prioridad de divulgar la información y poner a disposición el informe final. La elaboración del informe es un área clave en la que las comisiones deben involucrar a los grupos de mujeres y a otros actores de la sociedad civil para llevar a cabo investigaciones, ofrecer retroalimentación crucial y la presentación de declaraciones por escrito. Por ejemplo, en Sudáfrica en el informe final se incluyó un informe sobre género, el cual había sido presentado en las primeras etapas de la CVR.<sup>40</sup> Los esfuerzos proactivos por incluir las historias de las mujeres son fundamentales para tratar un aspecto importante de la historia de una nación, incluso si sirven sólo para destacar las deficiencias y las distorsiones del relato oficial.

---

<sup>40</sup> Ver Greenblatt, nota 20.

## J. Recomendaciones

### 1. Reparaciones

Las medidas de reparación son un camino de vital importancia para la rectificación y el reconocimiento. Las comisiones en países tales como Timor-Leste, Perú y Marruecos han incluido directivas de políticas específicas con respecto a factores de género que deben ser tenidas en cuenta en el desarrollo y la implementación de la política sobre reparaciones. Las reparaciones pueden ayudar a que una nación reconozca las lesiones que han sufrido los sobrevivientes y realice esfuerzos concretos por aliviar el dolor y hacer un aporte significativo para el camino hacia delante. En la mayoría de casos de guerra civil y de violaciones de derechos humanos, la sociedad es victimizada de diferentes maneras. Aunque las reparaciones simbólicas pueden reconocer el complejo y multifacético panorama de victimización, pocos países cuentan con los recursos administrativos y financieros para desarrollar políticas de reparación monetaria que reflejen este amplio rango de víctimas. Es claro que se deben desarrollar criterios para priorizar a un grupo más pequeño de beneficiarios de reparaciones – por lo general, aquellas personas que han sufrido los crímenes más atroces y tienen la mayor necesidad de recibir algún tipo de reparación monetaria.

A menudo, las políticas sobre reparaciones que siguen a los procesos de las comisiones de verdad están fundamentadas en los criterios de elegibilidad establecidos por la comisión. Estos criterios están esencialmente ligados a las violaciones específicas de los derechos humanos, las cuales informan las definiciones de “víctimas” y “beneficiarios.” Históricamente, las violaciones en las que se enfatiza para la reparación (tales como el asesinato, la desaparición y la encarcelación) no siempre han reconocido los patrones de abuso sufridos por las mujeres (tales como el embarazo forzado, la esterilización por coerción y el desplazamiento). En este caso, los problemas relacionados con la interpretación del mandato se traducen en decisiones operativas; las violaciones de derechos humanos en las que se enfoque el trabajo de la comisión deben ser definidas con relación al panorama específico de los derechos humanos de cada país, en vez de usar una jerarquía *a priori* de las violaciones. Además, se debe prestar especial atención a los patrones de las violaciones en las comunidades vulnerables o privadas de sus derechos civiles como las mujeres, pues estos factores pueden – y deben – influir en los criterios de elegibilidad que se establecen para definir a los beneficiarios de las reparaciones.

“La definición de víctimas en la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica incluye a los parientes y a las personas que las víctimas tienen a su cargo. Esto es muy importante porque pone a las esposas, madres e hijos en un primer plano como víctimas de “graves violaciones de derechos humanos.”

- Beth Goldblatt y Sheila Meintjes,  
“Las mujeres sudafricanas exigen la verdad,”  
en Meredith Turshen y Clotilde  
Twagiramariya, eds.,  
Lo que hacen las mujeres en tiempo de  
guerra: Género y Conflicto en Africa, 1998.

Invariablemente, dichos criterios de elegibilidad surgen de una compleja superposición de precedentes políticos y jurídicos sobre violaciones similares en el país afectado, de obligaciones contraídas por el Estado en virtud de tratados internacionales y de negociaciones entre legisladores, burócratas del estado y otros actores influyentes. Estos pueden cargar el impacto de las desigualdades de género de diferentes maneras y por eso, es importante tomar medidas proactivas para facilitar un proceso inclusivo. Por ejemplo, entre los actores que tienen alguna responsabilidad en la política de reparaciones podrían encontrarse: partidos políticos de regímenes actuales o pasados, el sector de la seguridad, los grupos de combatientes y otras partes implicadas en las violaciones de derechos humanos, además de representantes de las víctimas y organizaciones de derechos humanos, y otras personas. Es imperativo asegurar que las mujeres y otros grupos marginados participen en ese proceso y tengan representación para establecer criterios incluyentes de elegibilidad para las reparaciones.

Rara vez las comunidades de víctimas se organizan y ejercen poder en el ámbito nacional, incluso en áreas tales como las políticas de reparaciones; en muchos contextos, tienen poca influencia e intervención en los procesos de formulación de políticas públicas que se llevan a cabo en su nombre. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, las comunidades de víctimas no son homogéneas, y las mujeres, las minorías étnicas y otros segmentos de la sociedad pueden ser más vulnerables que otros y están más propensos a ser ignorados y marginados en la formulación de políticas para la reparación. En muchos casos en los que se trata un legado de represión, las víctimas de alto perfil y los grupos de víctimas bien organizadas definitivamente atraen gran parte de la atención pública y del capital moral que expenden los procesos de justicia y reconciliación. Sin embargo, víctimas en diferentes situaciones pueden tener diferentes prioridades y medidas diferentes pueden generar valores reparadores distintos. Para algunos, el valor principal de las reparaciones puede ser simbólico; para otros, las reparaciones pueden tener un valor material real que vaya dirigido a mejorar sus condiciones de vida. Reconociendo que pueden existir estas diferencias, las recomendaciones de una comisión de la verdad deben tomar en cuenta de manera específica a aquellas personas que son especialmente vulnerables y tienen la menor influencia en los procesos de formulación de políticas públicas. Las comunidades vulnerables se pueden definir por género, etnicidad, pobreza, ubicación regional, religión, tribu, afiliación política o una serie de otros factores. No existe ningún tipo universal de comunidades vulnerables y por lo tanto, es necesario hacer consultas amplias entre las diferentes comunidades de víctimas, investigaciones con enfoques contextuales sobre los patrones de las violaciones de derechos humanos y análisis multidisciplinarios de los impactos de largo plazo de las diversas violaciones. Posteriormente, este proceso de tres ejes puede servir de base para medidas proactivas que garanticen que los aspectos relacionados con las necesidades, los intereses y las metas de las comunidades vulnerables den forma al diseño de la política de reparaciones.

Evaluar el monto adecuado de las reparaciones con base en el daño sufrido puede representar un desafío. Se estima que un 70% de las sobrevivientes del genocidio en Ruanda que sufrieron violaciones sexuales están infectadas con el virus VIH o del SIDA.<sup>41</sup> ¿Deberían todas las víctimas de violación sexual recibir la misma cantidad como compensación económica o deberían existir medidas adicionales para solucionar las necesidades de quienes sufren de VIH o de SIDA como consecuencia de la violación? En Perú, se tomó una medida específica para la educación de adultos y para el apoyo en el acceso al empleo, para tener cuenta el complejo impacto socioeconómico del conflicto armado. Las recomendaciones de la CAVR de Timor-Leste estipulan medidas específicas que solucionan el acceso a la atención médica. Muchas comisiones han recomendado el apoyo para la educación de los hijos de las víctimas de violaciones de derechos humanos, mientras que algunas han recomendado servicios psicosociales para las víctimas de violación y de violencia sexual. En algunos contextos, los pagos monetarios periódicos (pensiones) son más favorables para las mujeres que los pagos únicos de dinero en efectivo, pues es más probable que las mujeres tengan un mayor control sobre pequeñas cantidades de dinero que puedan ser incluidas en el presupuesto doméstico ordinario. Más investigación es necesaria, pero es caro que los pagos en dinero a los núcleos familiares o a las comunidades deben tener en cuenta las relaciones de poder basadas en el género con relación al control de los recursos financieros y la búsqueda de medidas de reparación que mejoren la distribución más equitativa de recursos.

Regímenes jurídicos discriminatorios o normas sociales o culturales inequitativas pueden afectar negativamente el acceso de las mujeres a las reparaciones. Por ejemplo, en países tales como Sri Lanka, con frecuencia iniciativas para la restitución de propiedades y para la reparación para el asentamiento de personas desplazadas no han llegado a mujeres beneficiarias porque las prácticas tradicionales de tener las propiedades a nombre del hombre significaban que las mujeres tenían pocas protecciones legales para respaldar sus demandas. De manera similar, en países como Ruanda, donde pocas mujeres figuraban como titulares en los registros y escrituras de propiedad, las viudas de la guerra necesitaban particular

---

<sup>41</sup> Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, “Las mujeres en un mundo inseguro”, 2005, 14-15

asistencia. En muchos contextos, los derechos de sucesión *de jure* han excluido a las mujeres, haciendo que sea significativamente más difícil que las esposas y las hijas de las víctimas reciban reparaciones. En algunos casos (incluyendo a Guatemala y Ruanda), en las recomendaciones para las reparaciones se ha propuesto otorgarles títulos de propiedad a las mujeres.

Los patrones de ingresos diferenciados por género (incluyendo el trabajo doméstico no pago) también han tenido un impacto negativo en las mujeres en los casos en los que las reparaciones han estado sujetas a pérdidas de ingresos. Por ejemplo, algunas propuestas de reparaciones para las víctimas de la ley marcial en Filipinas calculan la pérdida de ganancias para determinar los pagos de reparaciones; con esto, se distorsionan los pagos de reparaciones de maneras que son injustas con las mujeres y con otros grupos de bajo ingresos. La utilización del salario de un funcionario público promedio en Chile ha sido un enfoque mucho más equitativo. Además ha enfatizado el principio de que la reparación debe ser proporcional al crimen cometido más que a la pérdida pecuniaria individual - una medida especialmente importante cuando existen arraigadas desigualdades de género en los salarios reales. En un esfuerzo proactivo por enfrentar las desigualdades de género que pueden surgir en la formulación e implementación de políticas de reparación, la CAVR de Timor-Leste recomendó que por lo menos el 50% de todas las reparaciones fueran destinadas a las mujeres; con esto se reconoció que las mujeres no estuvieron representadas en suficiente número en el proceso de toma de declaraciones y compensa parcialmente las distorsiones que se pudieran presentar en la definición de beneficiarios.

### **Formas en las que las Comisiones han tratado la equidad de género en el diseño e implementación de programas de reparaciones**

- La interpretación del mandato prestando atención a cómo la definición de víctima puede tener un impacto diferenciado por género en la elegibilidad para las reparaciones.
- La consulta con mujeres víctimas y redes de apoyo y defensa de las mujeres para el desarrollo de medidas de reparación.
- Tomar medidas para no replicar jerarquías basadas en el género con respecto a la gravedad de diferentes violaciones de derechos humanos al establecer los criterios de elegibilidad o el monto de las reparaciones otorgadas a las víctimas de las diferentes violaciones.
- Diseñar programas de reparación para reconocer y tratar áreas en las que la vulnerabilidad de las mujeres puede haberse acentuado especialmente, incluyendo violaciones de derechos humanos con relación al desplazamiento, la violencia sexual y la atención médica, así como los impactos secundarios del conflicto con respecto a áreas tales como la educación.
- Diseñar medidas de reparación para permitir un alcance más amplio a las mujeres víctimas del conflicto, incluso si técnicamente no cumplen con la definición rigurosa legal de víctima (en algunos casos, esto puede de hecho ser un esfuerzo por corregir las deficiencias en la definición de “víctima” en el mandato).
- Contemplar programas de reparación para incluir criterios basados en las necesidades al establecer la escala de las reparaciones.
- Establecer definiciones inclusivas de violación sexual y criterios para la evidencia requerida de acuerdo con los últimos avances en el derecho internacional.
- Complementar las reparaciones individuales con medidas colectivas que reconozcan los patrones sistemáticos y colectivos de violaciones cometidas contra las mujeres.
- Reconocer que a menudo las violaciones de derechos humanos imponen cargas de manutención de la familia a las mujeres y que los programas de reparación deben buscar alguna medida de reparación para dichas cargas; en algunos casos, esto ha significado que las “personas a cargo” o las denominadas víctimas “secundarias” sean definidas como personas que igualmente cumplen con los requisitos para recibir reparaciones.
- Tomar medidas para crear listas abiertas que permitan que las víctimas que no acudieron a la comisión tengan más tiempo para presentar declaraciones y cumplan con los requisitos como beneficiarios.
- Definir “personas a cargo” de tal manera que se incluyan tanto a los compañeros del mismo sexo como a matrimonios tradicionales.
- Tener en cuenta temas de trasfondo con relación a los regímenes de derechos de propiedad y de titulación, para determinar medidas de restitución de propiedad y de compensación económica a través de entrega de títulos de propiedad.
- Diseñar medidas de reparación que sean sensibles a las dinámicas de poder de género en el control de la toma de decisiones en el núcleo familiar; por ejemplo en algunos casos se ha tenido en cuenta la opción de valorar las reparaciones con respecto al acceso a la salud, la educación y otros servicios que las mujeres pueden priorizar si los hombres controlan las compensaciones económicas otorgadas al núcleo familiar.
- Tomar medidas específicas para reparaciones simbólicas por el reconocimiento de que con frecuencia las violaciones contra las mujeres son ocultadas y las voces de las mujeres silenciadas. Por lo tanto, el reconocimiento público del abuso privado adquiere particular importancia.
- Llevar a cabo acciones para asegurar que las reparaciones tengan en cuenta el impacto a largo plazo del conflicto, tratando las continuidades entre las violaciones de derechos humanos en tiempos de paz y de guerra.
- Divulgar información sobre los programas de reparación y cómo las mujeres y otras personas que forman parte de comunidades marginadas socialmente pueden beneficiarse de ellos.
- Establecer la igualdad de género como un principio fundamental en la implementación (incluyendo medidas para la igualdad de género en el dinero invertido en la reparación).

Este tipo de innovaciones deben ser exploradas para confrontar la serie de factores que inhiben el acceso de las mujeres a las reparaciones. Dicho acceso también ha sido inhibido por una jerarquización fundamental de las víctimas. Tradicionalmente, la comunidad de derechos humanos ha desarrollado una nomenclatura que distingue entre las víctimas primarias (o directas) y las víctimas secundarias. Muchas mujeres son víctimas primarias, pero en aquellos contextos en que los combatientes son primordialmente hombres, la distinción hace una clasificación entre víctimas hombres y víctimas mujeres. Las mujeres que han perdido a quienes se encargaban del sustento familiar o que han asumido el cuidado de familiares heridos gravemente son clasificadas en la segunda categoría, y sus reclamaciones de reparaciones reciben un menor grado de prioridad. Esta jerarquía se ve ejemplificada mediante reparaciones simbólicas - existen pocos monumentos conmemorativos a las víctimas secundarias - sin embargo, también dificulta las reclamaciones de reparaciones materiales. En Marruecos, este fue un problema para muchas esposas de prisioneros políticos que llevaron a costas la carga del apoyo a los prisioneros y del mantenimiento de sus hijos durante el tiempo de encarcelación. Solamente los prisioneros eran considerados víctimas y, por lo tanto, sólo ellos eran beneficiarios de las reparaciones - incluso si abandonaban a sus esposas después de ser liberados.<sup>42</sup> En algunos casos, las reparaciones simbólicas para la víctima principal pueden reemplazar las reparaciones materiales para las víctimas secundarias. En discusiones informales en un taller sobre reparaciones llevado a cabo en Ghana,<sup>43</sup> algunos propusieron que si un hombre era asesinado, era mejor reconocer esa violación su nombre en una placa conmemorativa, en vez de pagar reparaciones a la familia o la esposa que le sobrevivía. Aunque las reparaciones simbólicas pueden ser suficientes para algunos, para otros no lo son. El reconocimiento puramente simbólico no reconoce que la esposa y los hijos que sobreviven también son víctimas que sufren un constante impacto emocional, psicológico y económico. Al igual que con otras áreas, las reparaciones nunca podrán reemplazar a la víctima que fue asesinada, pero sí pueden aliviar moderadamente parte del constante sufrimiento.

También se deben tener en cuenta los problemas prácticos relacionados con la implementación. En Sudáfrica, pronto se descubrió que muchas de las víctimas, en especial las mujeres, no poseían una cuenta bancaria, por lo cual era necesario pensar en otras alternativas de formas de pago. Otros asuntos del entorno social influyen en la facilidad con la cual las mujeres pueden tener acceso a los beneficios. En algunos casos, el problema podría no ser la discriminación basada en el género, sino el impacto de género en leyes preexistentes. Por ejemplo, en países desde la Argentina a la India, la prohibición de cobrar seguros de vida en ausencia de certificados de defunción ha hecho supremamente difícil que los cónyuges de los desaparecidos reclamen reparaciones. Nuevamente, esto tiene un impacto en un grupo que es abrumadoramente femenino. Conscientes de este problema, las comisiones han recomendado la expedición de un certificado de “desaparición forzosa,” el cual podría servir como certificado de defunción *de facto* para efectos de reparaciones y seguros. Las condiciones del trasfondo social que influyen en la dinámica de la implementación de las reparaciones podrían incluir además el campo de las percepciones sociopolíticas con respecto a las diferentes violaciones. En algunos casos, las reparaciones por violaciones sexuales pueden llegar a tener connotaciones de prostitución; esto puede complicar e inhibir que algunas mujeres reclamen el pago. Es importante establecer procedimientos para los demandantes de manera que se reconozcan y se solucionen estas dificultades. Por ejemplo, las violaciones sexuales también podrían ser clasificadas como casos de tortura o trato inhumano en la política de reparaciones y en los formularios de solicitud; esto si clasificaciones desexualizadas refutaran eventuales connotaciones de las reparaciones como pago por servicios sexuales, de manera que se haga énfasis en las reparaciones como una medida legítima de compensación por una violación de derechos. Esto puede ser también importante para muchos hombres víctimas de violencia sexual. En muchos contextos, los hombres denuncian este crimen en un número mucho menor que las mujeres debido al estigma ligado a la victimización sexual. Por otra parte, para algunas mujeres puede ser muy importante que la violación

---

<sup>42</sup> Comentarios de la Comisionada de la IER de Marruecos, Latifa Jbabdi, en un taller del ICTJ sobre género y reparaciones, Nueva York, julio de 2005

<sup>43</sup> CDD-Ghana/ICTJ taller sobre reparaciones, noviembre 2003.

sexual sea mencionada explícitamente y que su reconocimiento sea la base de las reparaciones. Los encargados de la formulación de las políticas pueden diseñar programas de reparaciones (incluyendo detalles prácticos, tales como los formularios de reclamación) de manera que las víctimas tengan la opción de presentar su reclamación bajo cualquiera de los rubros. De esta manera, los demandantes mismos indicarán el tipo de violación. Las consultas en grupos focales de las versiones de prueba de los formularios para la reclamación de reparaciones pueden ayudar a obtener más información sobre este tipo de factores.

Por último, un tema clave consiste en determinar si las comisiones deben recomendar listas abiertas o cerradas de víctimas y beneficiarios para las reparaciones; es decir, si deben estipular que las víctimas que no se presentaron cuando la comisión estaba en funcionamiento pueden presentar una solicitud para recibir reconocimiento y reparación en calidad de víctimas o sobrevivientes. La experiencia de las comisiones anteriores sugiere que tener una lista abierta es un enfoque más justo e incluyente, lo cual es particularmente significativo para las mujeres. Como se mencionó anteriormente, las mujeres víctimas se ven enormemente sub-representadas en los procesos de las comisiones de la verdad y pueden requerir de campañas públicas específicas para que se presenten. Una campaña efectiva podría tomar tiempo y esfuerzo y podría no dar frutos antes de que finalice el período de la comisión de la verdad. En Ghana, una asamblea de la sociedad civil propuso que la CNR de Ghana solucionara este problema manteniendo abierta la lista de víctimas durante 2 años después de que la comisión cerrara sus puertas. Ellos abogaban porque las autoridades en la implementación realizaran esfuerzos proactivos para llegar a mujeres y a otros grupos que no se presentaron en números significativos, a pesar de haber sufrido violaciones de derechos humanos en cifras significativas. En muchos casos, los grupos desempoderados - tales como aquellos cuya lengua franca no está incluida en los idiomas oficiales de la comisión, aquellos que viven en áreas remotas o en comunidades rurales y aquellos con mínimo acceso a los medios de comunicación y una mínima organización política - no acuden a las comisiones o a entidades equivalentes en suficiente número. Esto se puede atribuir a muchos factores, los cuales incluyen la marginación social, la pobreza, la carencia de suficiente información y la alienación de las estructuras del estado. Considerando que la reconciliación es un objetivo clave de muchos procesos de comisiones de verdad, es adecuado tomar medidas proactivas para garantizar un programa incluyente de reparaciones. Si se opta por una lista abierta, las recomendaciones deben incorporar mecanismos y pautas claras sobre los procedimientos que se deben seguir para que víctimas no identificadas previamente puedan presentar sus reclamaciones. Para garantizar la uniformidad, dichas pautas tendrían que ser acordes con los criterios utilizados durante el trabajo de la comisión.

## 2. Reforma, Justicia y Educación Pública

Las recomendaciones deben ser formuladas en términos de impacto sostenible a largo plazo - prestando atención a cómo se van a atender las necesidades de las mujeres después de que la comisión de la verdad cierre sus puertas. Además de las reparaciones, existen otras áreas en las que las comisiones tienen el poder de hacer recomendaciones para sacar adelante dichas metas, las cuales van desde procesos penales y reformas institucionales en la administración de justicia y el sector de la seguridad hasta el archivo de registros oficiales y ponerlos a disposición del público. Estas recomendaciones pueden ser significativas para las mujeres pues brindan una ventana de oportunidad para ejercer presión por reformas críticas que traigan la historia de género de las violaciones de derechos humanos a un primer plano. De hecho, el mandato para emitir recomendaciones sobre reformas institucionales les brinda a las comisiones una oportunidad para expandir su alcance hacia un impacto a largo plazo sobre la vida de las mujeres. En algunos contextos, los logros de la comisión pueden quedar marcados eternamente por la falta de imaginación y valentía. En Perú, en el contexto de una rigurosa legislación que restringía la libertad reproductiva, el alto índice de violaciones durante el conflicto se tradujo en una alta incidencia de embarazos forzados, aún así, la CVR (la cual fue prolífica en otras áreas de recomendaciones para reformas institucionales) no hizo recomendaciones sobre reformas que influyeran en la legislación y las

políticas relacionadas con la libertad reproductiva que agrava el perjuicio de las violaciones. Algunas han especulado que los miembros de la comisión (muchos de los cuales posiblemente hayan estado a favor de una mayor libertad reproductiva) se abstuvieron de hacer esta recomendación por temor al enojo de la Iglesia Católica. Por otra parte, las recomendaciones sobre procesos penales han llevado a dos casos históricos sobre violencia sexual. La victoria en estos casos tendrá un enorme alcance al destacar problemas como la violencia sexual en custodia (el enfoque del caso de Magdalena Monteza) y la violencia sexual sistemática y extensiva de los militares contra las comunidades marginadas (el enfoque del caso de Manta y Vilca). De manera similar, la CVR de Sierra Leona analizó muchos asuntos políticamente controversiales e hizo recomendaciones para cambios drásticos en las leyes y políticas preexistentes que afectan el estatus social y los derechos legales de la mujer, las cuales pueden ofrecer una base independiente de apoyo para muchas iniciativas de reformas legales por parte de grupos locales de mujeres.<sup>44</sup>

Las recomendaciones pueden además atender áreas tales como la educación pública para concientizar al público en general sobre la historia de género de las violaciones de derechos humanos y los papeles que ha jugado la mujer. La CAVR de Timor-Leste hace un llamado para la concientización sobre los temas de género - no sólo las mujeres como víctimas, sino también la historia de la mujer en la resistencia de Timor.<sup>45</sup> Este reconocimiento puede ser especialmente significativo considerando que la mayoría de las historias oficiales han eludido la historia de la mujer y sus aportes a los avances políticos nacionales. Tener acceso a sus propios registros es de igual importancia y es crucial incluir recomendaciones relacionadas con los procesos y los procedimientos de archivo para garantizar el acceso a los registros de la comisión. Estas recomendaciones pueden además tratar temas socioeconómicos que hacen que las mujeres sean especialmente vulnerables a ciertas violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, en Sudáfrica las regulaciones del régimen del *apartheid* tuvieron un enorme impacto en la vida laboral de las empleadas domésticas negras; y tratar esta vulnerabilidad puede ser clave para reformas futuras. De manera similar, las recomendaciones pueden también incluir el entrenamiento de funcionarios de la policía, judiciales o de las prisiones y otras personas que influyen en el acceso de las mujeres a la justicia.

Las recomendaciones institucionales pueden incluir reformas constitucionales relacionadas con el estatus de la mujer y sus derechos fundamentales como ciudadanas a la justicia y a la igualdad en la protección. Por ejemplo, en la jurisprudencia internacional se han llevado a cabo esfuerzos exitosos por interpretar categorías jurídicas tales como los crímenes de lesa humanidad, para incluir crímenes como la violación sexual. Además, se han logrado avances en la jurisprudencia sobre responsabilidad de mando, atribuyendo a los oficiales al mando responsabilidad por los crímenes cometidos por sus subordinados en casos en los que tenían no sólo el conocimiento de las violaciones de derechos humanos, sino también los medios para intervenir e impedir dichas violaciones. Por ejemplo, el ICTY determinó que el jefe de un campo de prisioneros era responsable del abuso sexual generalizado aún cuando no participó personalmente en dichos actos de abuso.<sup>46</sup> Las reformas jurídicas siempre deben ser diseñadas de acuerdo al contexto, sin embargo, estos avances internacionales pueden servir de guía sobre posibles reformas que podrían ser relevantes para que una comisión las tuviera en cuenta al formular sus recomendaciones. De ser implementadas, estas reformas pueden hacer que la comisión logre un impacto a largo plazo en la configuración de prácticas de las investigaciones policíacas policiales y las prioridades de los procesos penales.

---

<sup>44</sup> Entrevista a Kelli Muddell sobre la reforma legislativa después de la CVR en Sierra Leona

<sup>45</sup> Informe Final, Sección 4.1, numeral II

<sup>46</sup> En la sentencia de Celebici, el ICTY determinó que Zdravko Mucic era culpable de crímenes que incluían la violación con base en la responsabilidad de mando, argumentando que “Los crímenes cometidos en el campo de prisioneros de Celebici eran tan frecuentes y notorios que no es posible que el señor Mucic no hubiera sabido ni escuchado nada sobre al respecto”. *Fiscalía v. Zejnil Delalic*, Caso No. IT-96-21-I, 16 de noviembre de 1998.

Además, puede haber acciones más inmediatas para enfrentar la impunidad en crímenes cometidos contra la mujer. La mayoría de las comisiones tendrán el poder de hacer recomendaciones sobre procesos penales. Además de casos específicos que podrían promover para iniciativas judiciales después de la comisión, ésta podría argumentar a favor de priorizar casos que puedan tener una gran importancia en la reparación por crímenes de violaciones de derechos humanos cometidos contra las mujeres. En este momento, no es claro si existe mucha voluntad política para los procesos penales en Timor-Leste, pero el marco de la justicia transicional recomienda que la fiscalía especial de prioridad a los casos de violaciones sexuales. En Sierra Leona, ya se han iniciado procesos penales por diferentes tipos de crímenes de especial importancia para las mujeres y las jóvenes, los cuales incluyen el reclutamiento de menores, las violaciones sexuales y la esclavitud sexual. En los casos de crímenes masivos contra los derechos humanos, las restricciones de recursos, tiempo y capacidad legal significan que sólo se procesan penalmente algunos crímenes, por lo tanto será crucial establecer prioridades para los procesos penales. Por consiguiente, en la medida en que los patrones de los crímenes de los derechos humanos basados en el género hayan sido un aspecto significativo de la historia de derechos humanos de un país, la comisión podría recomendar que se establezca una prioridad para estos crímenes, no sólo para ofrecer reparación a las mujeres afectadas, sino también debido al impacto a largo plazo que tienen dichos procesos penales al dar reconocimiento oficial a la importancia de mejorar el acceso de la mujer a la justicia y enfrentar la impunidad futura por crímenes que se cometan contra la mujer.

Debido a que tratan las condiciones claves que han facilitado las violaciones de derechos humanos, en la mayoría de situaciones, las recomendaciones sobre reformas institucionales son las que representan el mayor desafío. En Sri Lanka, la fuerza de trabajo Tamil - conformada en gran parte por mujeres - de las plantaciones de té se ha visto enormemente afectada por violaciones de derechos humanos en ese país durante las últimas décadas. Estas mujeres han sido víctimas de asesinatos, violaciones sexuales, esterilización forzada, desplazamiento forzado, golpizas por parte de la policía, violencia en disturbios y condiciones laborales afines a la esclavitud. Las condiciones que facilitan y contribuyen a estos patrones han incluido el auspicio estatal a gran escala de violencia política anti-Tamil, estructuras socioeconómicas de explotación en las plantaciones, normas y estructuras sociopolíticas que producen jerarquías de género y casta, además de prejuicios y la negación de los derechos de ciudadanía a los tamiles de reciente ascendencia hindú. La compleja dinámica de todos estos factores básicamente ha moldeado los patrones de las violaciones de derechos humanos. Las recomendaciones sobre reformas institucionales contra estas violaciones tendrían que reconocer todas estas complejas condiciones facilitadoras si se desea promover un análisis relevante. Al mismo tiempo, enfrentar todas estas condiciones que facilitan y contribuyen a las violaciones constituye un abrumador plan de trabajo para el cambio social; la pura magnitud de las reformas recomendadas puede ocasionar una parálisis que ocasione la no implementación de ninguna de las recomendaciones. En este contexto, las comisiones podrían destacar todas las áreas de reforma que son necesarias para luego establecer la prioridad de medidas concretas para tomar acciones inmediatas sugiriendo un plan de trabajo que avance hacia el logro progresivo a largo plazo.

### **III. CONCLUSION**

El presente informe no pretende codificar una serie específica de pautas que todas las comisiones deben seguir. El objetivo es destacar algunos de los asuntos que valdría la pena tener en cuenta durante el período de una comisión y las diferentes implicaciones posteriores. En todo caso, la experiencia en los esfuerzos de la justicia transicional indica que las comisiones enfrentan asuntos de género de maneras complejas y diversas que se oponen a la fácil generalización y a los esfuerzos por desarrollar una serie de mejores prácticas que sean válidas universalmente. En vez de mirar este informe como una lista de “cosas por hacer” en una CVR, el presente informe tiene como objetivo servir de catalizador de la discusión y la reflexión. Los problemas específicos pueden variar dependiendo de la historia política concreta de la comunidad, los patrones de las violaciones de derechos humanos y las relaciones de género, así como de

las prioridades de la comunidad feminista y de la comunidad de derechos humanos y su nivel de movilización social.

El presente manual es, además, valioso para destacar estrategias que se han utilizado para enfrentar la naturaleza de género de las violaciones de derechos humanos. Muchas comisiones de la verdad le han fallado a las mujeres - los crímenes cometidos contra ellas no han sido denunciados suficientemente, sus voces no han sido escuchadas, la descripción de dichos crímenes en los informes de las comisiones es unidimensional y sus necesidades y metas reciben un bajo nivel de prioridad en las recomendaciones para reparaciones, reformas y procesos penales. A pesar de esto, las comisiones tienen muchas historias positivas sobre la determinación de su personal y de grupos de mujeres que han colaborado en esfuerzos innovadores para llegar a las mujeres y garantizar que los procesos de la comisión de la verdad sean acordes a sus prioridades por esclarecer y contar la verdad. A pesar de un mandato neutro con respecto al género, el enfoque de la comisión de Guatemala en los temas de género abrió las puertas a una verdad mayor que desafiaba la eliminación de las experiencias de las mujeres. En Sudáfrica el papel de los grupos de mujeres en promover el análisis de género en la CVR resaltó el enorme alcance y la importancia de la cooperación estrecha con la sociedad civil. En Nigeria, la comisión diseñó métodos especiales para audiencias *in camera*, las cuales sirvieron para motivar a muchas mujeres a que presentaran declaraciones sobre sus experiencias y para enfatizar en la importancia de que las comisiones brindaran un espacio seguro en el que las mujeres pudieran contar su historia. El trabajo de la CVR del Perú en el tema de la violencia sexual ha llevado dos casos importantes de procesos penales por violencia sexual ante los tribunales del Perú y ha demostrado el impacto que las comisiones pueden tener en la brecha de impunidad en los crímenes de género. La aceptación por parte de la CNR de Ghana de una petición grupal de mujeres comerciantes destacó la naturaleza colectiva de los crímenes de género. Las recomendaciones de amplia cobertura de la CVR de Sierra Leona respaldarán y fortalecerán los esfuerzos por reformas importantes con respecto al estatus social y a los derechos de la mujer. En Marruecos, medidas innovadoras con relación al equilibrio de género en las políticas de la reparación tendrán un impacto de gran alcance. En Timor-Leste, la complementación de la toma de declaraciones con audiencias de género, los foros de discusión participativa, los estudios de caso de historias orales, encuestas domiciliarias sobre varios aspectos y otras medidas ayudaron a desarrollar un rico lienzo de la diversidad de las experiencias de las mujeres. En febrero del 2006 se inauguró la comisión de la verdad en Liberia y una semana después de iniciar labores ya se había realizado la primera sesión de entrenamiento sobre el tema de género. Su mandato estipula específicamente que se deben tratar los temas de género. Los grupos de Liberia y sus socios internacionales ya están haciendo planes para avanzar con ese mandato. Sin duda alguna, la Comisión de Liberia diseñará también sus propias estrategias y marcará nuevos rumbos en la lucha por la justicia de género en Liberia - al igual que las comisiones que se están gestionando en este momento en lugares tan diversos como Aceh, la antigua Yugoslavia y la República Democrática del Congo.

A menudo, el trabajo enfocado en el tema de género ha brindado un espacio fundamental dentro de las comisiones para abrir el paradigma de la justicia transicional en varios frentes - ha expuesto los límites de las historias oficiales, las jerarquías encajadas en el campo de derechos humanos, las complejidades de la identidad de las “víctimas,” el desafío de las reparaciones y las reformas, así como las continuidades y las discontinuidades entre la violencia común y la violencia extraordinaria que contradicen los modelos lineales de transición y resaltan una larga lucha por la justicia. A pesar de esto, el trabajo enfocado en el género también ha demostrado que las comisiones de la verdad ofrecen un espacio de suma importancia con retribuciones significativas para la lucha en favor de la justicia y del cambio social. Su alcance y su importancia pueden y deben extenderse incluso después de cerrar sus puertas. En la dedicación a las comisiones de la verdad, es necesario cerciorarse que estos procesos abran el mayor espacio posible para comprometerse con historias cargadas de violaciones de derechos humanos y fortalecer la lucha que busca enfrentar esa difícil historia.

## ANEXO 1: Puntos de Partida Metodológicos

### I. DEFINICIÓN DEL ANÁLISIS DE GÉNERO

El análisis de género es un campo extenso y complejo, y tratar ese terreno conceptual en toda su riqueza está más allá del alcance de este informe.<sup>47</sup> Sin embargo, es posible partir de ese vasto terreno para desarrollar un punto de entrada más conservador hacia el análisis de género de maneras que pueden ser relevantes para los objetivos de este manual.

En este informe se utiliza el término “género” para abarcar las maneras en que se construyen (y se objetan) la diferencia y la identidad sexual en diversos contextos y su impacto en la experiencia de hombres y mujeres como víctimas de violaciones de derechos humanos. Las actitudes y las ideologías con respecto a la diferencia y la identidad sexual pueden motivar y moldear las violaciones de derechos humanos contra los hombres y las mujeres. En la Alemania Nazi, el discurso nacionalista sobre el “hombre modelo” o la “mujer modelo” motivó las violaciones contra hombres y mujeres que eran percibidos como desviaciones de las normas oficiales aprobadas de diferencia e identidad sexual debido a la etnicidad, la orientación sexual u otros factores. Además, con frecuencia, las actitudes y las ideologías abusivas sobre la identidad sexual pueden ir a mano a mano con acuerdos y prácticas institucionales que hacen que algunos hombres y mujeres sean estructuralmente más vulnerables a los abusos. La CRV de Sudáfrica tuvo que confrontar la vulnerabilidad a las violaciones de derechos humanos generadas por la opresión racial legalmente codificada y el prejuicio al ver el impacto que tuvo el régimen del *apartheid* en los hombres negros en una sección titulada “Pues no soy hombre ni en los ojos de la ley, ni en los ojos de mi prójimo.”<sup>48</sup> El “discurso predominante de masculinidad” del Estado influyó en las experiencias de hombres y mujeres bajo el régimen del *apartheid*.<sup>49</sup>

De esta manera, los patrones de abusos basados en el género son patrones de violaciones de derechos humanos que por lo menos pueden ser explicados parcialmente por las ideologías particulares de diferencia e identidad sexual, y los acuerdos institucionales que los mantienen y los reproducen. Es importante que las comisiones de la verdad aprecien cómo las ideas y las prácticas sobre la feminidad y la masculinidad pueden formar parte del telón de fondo que facilita las violaciones de derechos humanos.

En este manual se presta especial atención a los riesgos de la mujer en el análisis de la naturaleza de género de la violencia política para enfrentar el hecho de que, históricamente, las comisiones de la verdad han descuidado los derechos y los intereses de las mujeres. Sin embargo, todas las comisiones de la verdad deben tener en cuenta que el análisis de género también corresponde a los hombres. Los papeles y las ideologías de género sobre la masculinidad y la feminidad son los dos lados de la misma moneda. Han sido aspectos igualmente cruciales de historias de nacionalismo, violencia política y violaciones de derechos humanos. Además, al igual que las mujeres no son solamente víctimas, los hombres no siempre juegan el papel de victimarios. Esto es cierto incluso en casos de delitos como las violaciones y otras formas de violencia sexual. De hecho, el abuso sexual contra los hombres es una forma común de tortura, y es importante que las comisiones de la verdad reconozcan que los hombres son victimizados por los patrones de género de abuso de los derechos humanos. Aunque este informe se concentra en cómo las comisiones de la verdad pueden empoderar el acceso de la mujer a la justicia en situaciones en las que los

---

<sup>47</sup> Como se mencionó anteriormente, este manual está dirigido al profesional reflexivo comprometido a tratar los temas de género en el proceso de una comisión de la verdad. Sin embargo, no se asume ningún conocimiento extenso sobre el trasfondo de la teoría feminista. Por lo tanto, con el interés de garantizar que todos los posibles usuarios tengan acceso a este informe, no se ha incluido una discusión sobre los debates en la teoría feminista en él. En su lugar, se ha incorporado dicha teoría a la discusión sobre los problemas operativos que surgen en el proceso de una comisión.

<sup>48</sup> Ver discusión de los relatos de la comisión sobre la masculinidad en la conferencia de Rosemary Jolly titulada “CVR: Generando Violencia: Análisis de la Masculinidad en la CVR y en los Relatos Relacionados”, la cual fue presentada en la conferencia titulada “*Commissioning the Past*” [1999].

<sup>49</sup> Id.

papeles de género, las jerarquías y las injusticias han facilitado y dado forma a la violación de derechos humanos, los análisis que se han llevado a cabo en este informe pueden además tener implicaciones importantes para el análisis de violaciones cometidas contra los hombres basadas en el género.

¿Por qué es tan crucial pensar en el tema de género cuando se trabaja en la planeación de una comisión de la verdad? A menudo, las jerarquías predominantes de las violaciones de derechos humanos marginan las prioridades, los intereses y la participación de la mujer en el enfrentamiento de la guerra, el autoritarismo y otras situaciones. De hecho, hacen que los patrones de género y las estructuras de violaciones de derechos humanos sean invisibles. En muchos casos, las ideologías y las estructuras sociales de trasfondo, las cuales incluyen, la discriminación afianzada en el sistema jurídico, el reducido número de mujeres en el ámbito político, las barreras para el acceso de la mujer a los medios de comunicación e incluso las prácticas institucionales de las comisiones de la verdad y otras instituciones a favor de los derechos humanos, facilitan y estructuran esta invisibilidad. Estas normas sociales, ideologías, prácticas y acuerdos institucionales caracterizan los contextos de la guerra, pero también de la paz - de hecho, contribuyen a las causas centrales de la vulnerabilidad de la mujer en tiempos de conflicto. Si bien, las metodologías predominantes del trabajo de la justicia transicional se enfocan en los contextos de violencia extraordinaria y definen las violaciones en términos de actos que constituyen crímenes contra los derechos humanos, pocos prestan atención a las continuidades entre los contextos de la violencia “común” y la violencia “extraordinaria,” o entre las prácticas y prejuicios cotidianos que se normalizan, domesticar y privatizan y, las violaciones extremas que hacen noticia. En la mayoría de contextos de violaciones de derechos humanos a gran escala, para enfrentar la invisibilidad de las experiencias de las mujeres (considerando su diversidad) y generar el acceso a la justicia y a la reparación se requiere un enfoque de género desde el establecimiento de la comisión de la verdad hasta el seguimiento de las recomendaciones en el informe final.

Debido a que comprendemos que el género es concebido y discutido de diversas maneras en diferentes comunidades y contextos históricos, no hemos atribuido un contenido universal al término “género” ni a las identidades del hombre y la mujer. En muchas comisiones de la verdad, a menudo las mujeres han sido presentadas solamente como víctimas. Sin embargo, al igual que los hombres, las mujeres han desempeñado diferentes papeles, como los de sobrevivientes, soldados, personal de policía, guardianas de prisiones, agentes de inteligencia, testigos, gestadoras de esfuerzos por la paz o activistas a favor de los derechos humanos que hacen un seguimiento y se oponen a las violaciones de derechos humanos. Con frecuencia, se generan soluciones posteriores a un conflicto con base en suposiciones simplistas sobre el papel de las mujeres durante una guerra como víctimas pasivas.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Refutando esta suposición, una mujer de Ardoyne que era miembro de un grupo militante en Irlanda del Norte, afirmó que nunca se había sentido como víctima durante el conflicto. Más bien se había sentido empoderada porque había tomado las armas para defender a sus hijos. Además, el espíritu de camaradería y solidaridad de la lucha misma la empoderaban. Sin embargo, tras su regreso a la vida civil después de la desmovilización, ahora se siente vulnerable en los contextos rutinarios como cuando regresa a casa después de trabajar pues siente que es “simplemente una mujer” en la calle después de que cae la noche. “Mujeres y Derechos Humanos: Conflicto, Transformación y Cambio,” Conferencia en la Universidad de Ulster, mayo 2005; discusión en sub-grupos sobre “Mujeres Particularmente Vulnerables.”

Además, es necesario lograr una comprensión más compleja del tema de género con relación a otros aspectos dinámicos sociales. Aunque a menudo los crímenes contra los derechos humanos durante los tiempos de guerra o los regímenes de represión adoptan patrones de género, el género se cruza con otras líneas de demarcación social tales como la etnicidad, la raza, la afiliación política, la ideología, la clase social, el estado civil, la orientación sexual, la nacionalidad y la discapacidad. Es crucial prestar atención a este complejo cruce. De hecho, en algunos casos, el género podría no encontrarse dentro de las ventanas más significativas a nivel político para la comprensión de los patrones de las violaciones. Por ejemplo, parece que la raza, la clase y la ideología política son los puntos de entrada más relevantes para la comprensión de los incidentes analizados por la CVR de Greensboro. En vez de asumir que todas las comisiones de la verdad deben hacer énfasis en el tema de género, en realidad sólo mediante un estudio de cada situación basándose en un fundamento histórico es posible determinar, cómo se pueden comprender los diferentes contextos y el impacto de las violaciones de derechos humanos.

“A menudo, los actores internacionales que trabajan con poblaciones afectadas por los conflictos perciben a las mujeres y a las niñas, principalmente, como víctimas pasivas de la guerra, en especial cuando los conflictos están en su punto más crítico.

...Aunque se ven afectadas desproporcionalmente por el conflicto armado, las mujeres también son actores: apoyando a las comunidades y a sus familias, dedicadas a la resistencia contra la opresión y la guerra, tomando el liderazgo en la reconstrucción y suministrando la información necesaria para lograr la paz después del conflicto y ayudar a reconstruir una nación.

Las activistas para los derechos humanos de la mujer trabajan a la vanguardia de los conflictos en todo el mundo. Se movilizan, individual y colectivamente, para atender las necesidades urgentes de las poblaciones afectadas por los conflictos - antes, durante y después de la violencia.

En medio de graves crisis, se encuentran atendiendo problemas inmediatos de atención médica, estableciendo sistemas de educación informal, trabajando con los sobrevivientes de la violencia, ofreciendo asesoría y prestando servicios y apoyo. Algunos dan un paso atrás cuando muchas arriesgan sus vidas para pronunciarse sobre las violaciones de derechos humanos y para ayudar a personas atrapadas por las hostilidades. Otras cruzan fronteras con sus comunidades, negocian el acceso con los actores armados y trabajan en campos de refugiados para ubicar a los desaparecidos y alivian los efectos físicos y psicológicos de la violencia.

Después de finalizar un conflicto armado, regresan para re-establecer servicios esenciales, colaborando en los procesos de retorno y reconstrucción, asegurando el acceso a la justicia a través de la reforma legal y apoyando el desarrollo económico y político.”

—Apartes de la publicación “Surgiendo en respuesta: Activismo por los Derechos de la Mujer durante el Conflicto”  
Jane Barry, Fondo de Acciones de la Mujer, 2005

Por último, es necesario tratar el asunto de *cuándo* el género debe entrar en escena. Este informe trata específicamente sobre los problemas que se enfrentan cuando se introduce el marco de trabajo de género durante el período de la comisión de la verdad, desde la definición de su mandato hasta la publicación del informe final, pero también tiene en cuenta asuntos previos y posteriores a las comisiones de la verdad. La histórica Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad aboga por un enfoque integral para priorizar el género en las diferentes fases de la transición (definidas

ampliamente).<sup>51</sup> Las comisiones de la verdad que analizan detalladamente los períodos de graves violaciones de derechos humanos en las cuales se hace énfasis en la mayoría de los mandatos pueden proporcionar una plantilla más fácil para actuar. Sin embargo, esta práctica puede no tratar adecuadamente la compleja naturaleza de las violaciones de derechos humanos basadas en el género, las cuales pueden exigir que una comisión de la verdad tome en cuenta las condiciones facilitadoras y los antiguos legados de abuso. En este contexto, resulta útil anotar que el género es un importante marco de organización en el trabajo de preparación previa a las comisiones de la verdad, así como durante el período posterior a la comisión. En la fase de preparación, la atención al tema de género puede ayudar al proceso de comprensión de las condiciones que facilitan las violaciones, evaluar cómo se vieron afectadas las mujeres en los casos de violaciones masivas de derechos humanos con el fin de determinar las prioridades y los enfoques en el mandato, y conformar un grupo que apoye y abogue por las mujeres afectadas por violaciones de derechos humanos. En la fase posterior a la comisión, la atención al tema de género puede ayudar a evaluar y enriquecer el impacto de la comisión en la lucha por la justicia de género y a crear mejores estrategias, coordinar y movilizar para el seguimiento posterior a la comisión.

De esta manera, aunque el presente informe se concentra en el período de funcionamiento de una comisión, se ha querido hacer énfasis en la necesidad de ubicar las responsabilidades operativas de la comisión con relación a la compleja naturaleza de largo plazo del proceso transicional.

## II. TRATAMIENTO DE LAS MINORIAS SEXUALES

Los patrones de género de los abusos de derechos humanos incluyen además violaciones contra hombres y mujeres que efectivamente son, o son percibidos como, homosexuales, lesbianas y otras personas que pueden desafiar - o no cumplir con las normas sexuales predominantes. Debido a la falta de una mejor terminología, en este informe se utiliza el término, más bien inadecuado, de “minorías sexuales” para referirse a aquellas personas que son señaladas de maneras que hacen referencia a su orientación sexual. El término “minorías” no ha sido utilizado como descripción numérica, sino como referencia a la marginación política.

A menudo, los contextos de militarización han movilizado ideas de hetero-normatividad que definen la fortaleza militar o describen la vulnerabilidad del enemigo. Se ha realizado una cantidad considerable de trabajo con homosexuales y lesbianas en el ejército de los EE.UU. y en los procesos oficiales y no oficiales para hacer cumplir las normas predominantes y definir y penalizar las “desviaciones.”<sup>52</sup> Las audiencias de la CVR de Sudáfrica sobre los militares revelaron que los reclutas homosexuales enfrentaban una represión extraordinaria en las filas. Los Archivos de Homosexuales y Lesbianas así como diversas organizaciones patrocinaron un informe especial sobre violencia homofóbica contra homosexuales y lesbianas en las fuerzas de defensa de Sudáfrica durante los años del *apartheid*.<sup>53</sup> El informe hizo hincapié en que se compartía la misma “premisa en la que se basa el trabajo de la CVR, que la reconciliación y la sanación no pueden suceder en ausencia del conocimiento y de la comprensión.”<sup>54</sup> En muchas situaciones, la persecución del pluralismo sexual afecta también a los travestís, trabajadoras sexuales, las mujeres que afirman su identidad sexual y otras personas. Con frecuencia dichas situaciones han visto intentos por hacer cumplir estereotipos predominantes de masculinidad y feminidad y han señalado a aquellos que no pueden o no quieren ser asimilados. Existe un reconocimiento en el activismo

---

<sup>51</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad (S/RES/1325) de 31 de octubre de 2000.

<sup>52</sup> Janet Halley, “No lo haga: Guía del lector sobre la política anti-homosexual en el ejército”. Duke University Press: Public Planet Books, 1999

<sup>53</sup> Ver Mikki van Zyl et al. Proyecto de Aversión, disponible en [www.mrc.ac.za/healthsystems/aversion.pdf](http://www.mrc.ac.za/healthsystems/aversion.pdf).

<sup>54</sup> Id. en 11

feminista y homosexual de que la persecución sexual es utilizada como arma política en muchos casos de violaciones masivas de derechos humanos.

De manera similar, al igual que la violación de mujeres por parte de hombres, la violación de personas del mismo sexo también se ha utilizado en muchas unidades militares como una expresión de jerarquía interna, así como en la tortura de prisioneros políticos, poblaciones ocupadas, etc. Algunas de estas prácticas se hicieron evidentes en los recientes escándalos sobre los militares de los EE.UU. en la prisión de Abu Ghraib en Irak. En algunos casos, puede que se haga un esfuerzo por mantener nociones particulares de identidad nacional que persiguen a aquellos que se desvían de normas privilegiadas con respecto a papeles de género y orientación sexual. La política de la Alemania Nazi sobre la homosexualidad puede estar entre los casos más extremos, pero mejor documentados sobre la implementación de una política de este tipo.

Esto no significa que todas las comisiones de la verdad deban organizarse para tratar el rol de la heteronormatividad en la historia de las violaciones de derechos humanos o que la persecución de minorías sexuales sea una característica de cada uno de los contextos que una comisión de la verdad pueda tratar. Sin embargo, en los contextos en los que existen patrones sistemáticos de señalamiento de minorías sexuales, es importante tratar este tema en su especificidad - como un tema relacionado, pero distinto de otros tipos de abusos basados en el género. En vez de empezar con una plantilla *a priori* para tratar el tema de género, este lente más complejo hace posible que una comisión de la verdad: evalúe el contexto en el que trabaja para identificar patrones arraigados de abuso, comprenda las condiciones que facilitan las vulneraciones sistemáticas de las diferentes comunidades y determine sus prioridades políticas de manera acorde. En otras palabras, esto puede promover la verdad que la comisión debe destacar y con la que debe comprometerse. De esta manera, en la medida que el análisis de los crímenes sexuales por parte de la comisión se concentre detalladamente en las relaciones hombre-mujer, sin analizar temas relacionados con las normas predominantes de orientación sexual y roles sexuales así como las implicaciones específicas para la represión en torno a la sexualidad, se podría malentender fundamentalmente la naturaleza y el grado del abuso.

La investigación proactiva de abusos contra minorías sexuales es particularmente importante debido a que las instituciones de justicia transicional rara vez tratan estos temas, aún cuando puedan ser aspectos importantes de la maquinaria represiva como un todo. En muchos casos, puede persistir un velo de secreto en torno a temas relacionados con la orientación sexual y puede haber pocas denuncias o seguimientos a este tipo de abusos. Hasta ahora, el informe final de la CVR es el único que atrae la atención hacia la señalización de las minorías sexuales como un tema diferente. La Comisión determinó que el grupo de militantes MRTA empleó la violencia homofóbica como estrategia de terror y declaró que ésta era un crimen de guerra. Esta intervención se convirtió en un hito en la historia de los informes finales. No obstante, es igualmente significativo que incluso en el informe de la comisión de Perú, el tema sólo haya recibido una atención marginal; o sea, dos páginas de un informe de 12 volúmenes. Entre otros temas, el grave descuido de este tema se debe parcialmente a la normalización de las violaciones contra minorías sexuales en muchos contextos. Incluso algunas ramificaciones de la comunidad a favor de los derechos humanos pueden percibir la sexualidad como un asunto personal de menor importancia política que la persecución motivada por aspectos como la etnicidad o la ideología. El espacio político puede seguir siendo identificado con las acciones del Estado; las ideologías arraigadas y las estructuras sociales sub-estatales podrían no ser reconocidas como estructuras políticas. En algunos contextos, podría no existir una terminología política común para tratar los crímenes de los que son víctimas las minorías sexuales. De esta manera, estos pueden convertirse en “crímenes sin nombre” o “crímenes que no serán nombrados.” Considerando el estigma y la persecución que continúa estando ligada a una discusión abierta sobre la orientación sexual, algunos sobrevivientes pueden considerar que el aumento en el grado de vulnerabilidad que experimentan cuando se presentan a declarar en público es igual de atroz y perdurable que el crimen mismo. Si es sensible a estas dinámicas políticas, una comisión puede tomar

medidas proactivas para garantizar un ambiente seguro para llevar a cabo los testimonios en las audiencias y las investigaciones para sacar a la luz pública historias ocultas de lucha por la justicia y producir un informe que trate las diferentes verdades con respecto a las violaciones de derechos humanos, sus legados y sus posibles soluciones.

Se debe anotar, además, que no existe ninguna manera específica de describir o tratar las violaciones de las que han sido víctimas las minorías sexuales. Las comisiones de la verdad deben consultar con diferentes organizaciones de la sociedad civil para poder apreciar mejor la variedad de los problemas de principios y estrategias políticas que dan lugar a las diferentes maneras en las que enmarcan sus luchas. Se pueden organizar grupos en torno a la orientación sexual, roles de género, intersecciones de sexualidad y raza, pluralismo sexual y derechos humanos en general, sin siquiera mencionar el sexo o la sexualidad. De manera similar, algunos consideran que dar testimonios y denunciar el abuso es una medida correctiva crucial, mientras que otros pueden afirmar que al dar testimonio, clasificar el abuso y contar sus historias es, en sí, una experiencia liberadora. Estas diferencias no sólo reflejan las diferentes terminologías políticas y sus significados en las diferentes comunidades, sino también el sinnúmero de enfoques ideológicos para identificar el discurso sobre política y derechos que inspiren el trabajo de las ONGs que buscan registrar y remediar los crímenes y las injusticias del pasado; dichas diferencias reflejan, además, el vasto número de ejes de intersección a lo largo de los cuales se han movilizad las estructuras opresivas y se ha mantenido y replicado la injusticia.

Este informe se concentra en el impacto del acceso de la mujer a la justicia dentro del contexto de los problemas relacionados con la identidad de género y los roles de género y las jerarquías en el proceso de una comisión de la verdad. Es bastante disperso en su análisis de los temas que se cruzan y se superponen estrechamente con respecto a las minorías sexuales y al acceso a la justicia con base en temas relacionados referentes a las identidades sexuales, los roles y las jerarquías. Sin embargo, a medida que expandimos nuestro conocimiento de la dinámica de esta intersección en los contextos manejados por las comisiones de la verdad en el pasado y a medida que nosotros mismos ayudemos a iniciar el diálogo en diferentes campo para futuras comisiones de la verdad, esperamos que las posteriores ediciones den un mejor tratamiento a los problemas que enfrentan las minorías sexuales y que no han sido tratados en este momento.<sup>55</sup> Nuestra comprensión del tema de género reconoce que existe diversidad en las diferentes categorías de hombres y mujeres y en la naturaleza de los abusos cometidos y sufridos. Cada caso es distinto.

---

<sup>55</sup> El ICTJ ha iniciado un proyecto de investigación sobre minorías sexuales y justicia transicional, el cual tiene como objetivos: estudiar a fondo cómo las minorías sexuales son señaladas durante los conflictos; examinar cómo y por qué la justicia transicional no ha manejado adecuadamente estas violaciones de derechos humanos; y analizar posibles métodos o mecanismos que se podrían utilizar para garantizar la satisfacción adecuada de este tipo de víctimas.

## **ANEXO 2: Documentos Internacionales sobre Mujeres, Conflicto y Derechos Humanos**

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995)  
Declaración del Cairo sobre los Derechos Humanos en el Islamismo (1990)  
Convención contra la Tortura (1975)  
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)  
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)(1979) y Protocolo Opcional (2000)  
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1954)  
Consejo Europeo - Declaración sobre la Igualdad del Hombre y la Mujer (1988)  
Consejo Europeo - Declaración sobre la Violación de Mujeres y Niños en el Territorio de la Antigua Yugoslavia (1993)  
Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993)  
Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño durante Emergencias y Conflictos Armados (1974)  
Convenciones de Ginebra (1949/1950)  
Convención sobre el Genocidio (1948/1951)  
Convención Interamericana sobre la Prevención, el Castigo y la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (1995)  
Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) (1966) y Protocolo Internacional  
Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) (1966)  
Protocolo para la Prevención, Eliminación y Castigo de Trata de Blancas, especialmente de Mujeres y Niños (2001)  
Protocolo del Plan Africano sobre los Derechos de la Mujer en Africa (2003)  
Convención de Refugiados (1951)  
Estatuto de Roma (2002)  
Declaración de Casablanca del Movimiento Árabe por los Derechos Humanos (1999)  
Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000)  
Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Principios de los Derechos Humanos y las Directrices sobre Derechos Humanos y la Trata de Blancas (2002)

### ANEXO 3: Integración del Tema de Género al Estatuto de la Corte Penal Internacional<sup>56</sup>

Jurisdicción Sustantiva (Crímenes de Violencia Sexual & de Género)	Procedimientos	Estructura
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Violación, Esclavitud Sexual, Prostitución Forzada, Embarazo Forzoso, Esterilización Forzada y otros tipos de Violencia Sexual.</u> El estatuto de la CPI reconoce explícitamente la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada y otras formas graves de violencia sexual como crímenes de guerra en un conflicto armado internacional o no internacional así como crímenes de lesa humanidad (Artículos 8(2)(b)(xxii), 8(2)(e)(vi) y 7(1)(g)).</li> <li>• <u>Persecución y Trata de Personas.</u> Además de los crímenes de violencia sexual y de género que se mencionaron anteriormente, la persecución está incluida en el estatuto de la CPI como crimen de lesa humanidad e incluye específicamente por primera vez el reconocimiento de género como base de la persecución. El estatuto de la CPI incluye, además, la trata de personas como crimen de lesa humanidad al igual que entre los crímenes de esclavitud (Artículos 7(1)(h), 7(1)(c) y 7(2)(c)).</li> <li>• <u>Genocidio.</u> El estatuto de la CPI adopta la definición de genocidio aceptada en la Convención sobre Genocidio (Art. 6).</li> <li>• <u>No discriminación.</u> El estatuto estipula específicamente que la aplicación y la interpretación de las leyes deben hacerse sin una diferenciación negativa con base en las causas mencionadas, incluyendo el género. (Artículo 21(3))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Participación y Protección de Testigos.</u> La Corte tiene la responsabilidad vital de proteger la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la privacidad de las víctimas y testigos, tomando en cuenta todos los factores relevantes, incluyendo la edad, el género, la salud y la naturaleza del crimen. La Corte puede tomar las medidas de protección adecuadas durante un juicio, las cuales incluyen la filmación de las diligencias y la presentación de evidencia a través de medios electrónicos. Además, se exige que la Fiscalía tenga en cuenta estos factores tanto en la etapa investigativa como durante la etapa procesal (Art. 68).</li> <li>• <u>Unidad de Víctimas y Testigos.</u> El estatuto estipula la creación de una Unidad de Víctimas y Testigos (UVT) dentro del registro de la Corte (reconociendo que la protección de las víctimas debe ser independiente de los fundamentos procesales). La UVT debe coordinar medidas de protección, seguridad, asesoría y cualquier otra ayuda que sea necesaria para las víctimas y testigos que comparecen ante la Corte, y otras personas que se encuentre en riesgo por motivo de su testimonio (Artículo 43).</li> <li>• <u>Participación.</u> El estatuto reconoce explícitamente el derecho de las víctimas o de los sobrevivientes de participar en el proceso de justicia, ya sea directamente o a través de sus representantes legales, mediante la presentación de sus perspectivas e inquietudes en todas las etapas que afecten sus intereses personales (Artículo 68(3)).</li> <li>• <u>Reparaciones.</u> El estatuto incluye una disposición que permite que la Corte establezca los principios y, en ciertos casos, otorgue reparaciones a las víctimas o con relación a ellas, incluyendo la restitución, la remuneración y la rehabilitación (Artículo 75).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>La mujer en la Corte.</u> El estatuto exige que se tome en cuenta la necesidad de “una representación justa de jueces y juezas” en el proceso de selección. La misma disposición rige para la selección de personal en la Fiscalía y en el Registro (Artículo 36(8)(a)(iii); Artículo 44(2)).</li> <li>• <u>Pericia en Traumas</u> Se exige que el Jefe de Registro nombre personal con pericia en traumas, lo cual incluye traumas relacionados con crímenes de violencia sexual (Artículo 43(6)).</li> <li>• <u>Pericia Legal en Violencia contra la Mujer.</u> El estatuto exige que, en la selección de jueces, fiscales y otro personal, se tenga en cuenta el requisito de pericia legal en violencia contra mujeres o niños. Esta disposición reconoce la importancia de los crímenes contra la mujer y la necesidad de contar con expertos en cada uno de los niveles para garantizar que este tipo de crímenes sean investigados y procesados efectivamente. Para lograr esto, es esencial que la Corte seleccione personal con pericia en las investigaciones y en el procesamiento penal de crímenes de género (Artículo 44(2) y 36(8)).</li> <li>• <u>Asesores Legales en Violencia Sexual y de Género.</u> Se exige que la Fiscalía nombre asesores con pericia legal en temas específicos, incluyendo la violencia sexual y de género. Este es un mecanismo importante para asegurar la investigación y el proceso penal adecuado de los crímenes de género, además del respeto y la protección de las víctimas (Artículo 42(9)).</li> <li>• <u>Fideicomiso para las Víctimas</u> El Estatuto exige el establecimiento de un Fideicomiso para beneficio de las víctimas de crímenes dentro de la jurisdicción de la Corte y para sus familias (Artículo 79).</li> </ul>

<sup>56</sup> Mediante la Iniciativa de la Mujer por la Justicia de Género. Ver [www.iccwomen.org/publications/resources/docs/Gender\\_Integration\\_in\\_the\\_Rome\\_Statute.doc](http://www.iccwomen.org/publications/resources/docs/Gender_Integration_in_the_Rome_Statute.doc)

## Definición de Crímenes de Violencia Sexual en la CPI<sup>57</sup>

### **Violación**

La invasión del cuerpo de una persona por parte de un perpetrador ocasionando la penetración, sin importar lo leve que sea, de cualquier parte del cuerpo de la víctima o del perpetrador con un órgano sexual o de la abertura anal o genital de la víctima mediante cualquier objeto o cualquier parte del cuerpo.

Dicha invasión es cometida a la fuerza o mediante la amenaza de aplicar fuerza o coerción, como la ocasionada por el miedo a la violencia, la coerción, la detención, la opresión psicológica o el abuso del poder, contra dicha persona u otras personas, o aprovechándose de un ambiente coercitivo, o en el caso en que dicha invasión sea cometida contra una persona que no esté en capacidad de dar su genuino consentimiento.

*[El concepto de “invasión” debe ser entendido como lo suficientemente amplio para ser neutro en cuanto al género].*

*[Se comprende que una persona puede no estar en capacidad de dar su genuino consentimiento si está afectada por una incapacidad natural, inducida o relacionada con su edad. Esta nota al pie rige además para los elementos correspondientes estipulados en el artículo 7(1)(g) - 3, 5 y 6.]*

### **Esclavitud Sexual**

El perpetrador ejerce alguno o todos los poderes ligados al derecho de propiedad sobre una o varias personas, tales como la compra, venta, prestación o negociación de dicha persona o personas, o imponiéndoles una privación similar de la libertad. El perpetrador ordena que dichas personas se involucraran en uno o varios actos de naturaleza sexual.

*[Considerando la naturaleza compleja de este delito, se reconoce que cometer este delito podría implicar la participación de más de un perpetrador como parte de un objetivo criminal común].*

*[Se comprende que dicha privación de la libertad puede, en algunas circunstancias, incluir la exigencia del trabajo forzado o la reducción de una persona al estatus de servidumbre según lo definido en la Convención Complementaria de 1956 sobre la Abolición de la Esclavitud, el Comercio de Esclavos e Instituciones y Prácticas Similares a la Esclavitud. Se comprende, además, que la conducta descrita en este elemento incluye la trata de personas, pero en especial de mujeres y niños]*

### **Prostitución Forzosa**

El perpetrador hace que una o más personas se involucren en uno o varios actos de naturaleza sexual a la fuerza o mediante amenazas de uso de la fuerza o la coerción, tal como la ocasionada por el miedo a la violencia, la coerción, la detención, la opresión psicológica o el abuso del poder, contra dicha persona u otras personas, o aprovechándose de un ambiente coercitivo o la incapacidad de dicha persona o personas de dar su genuino consentimiento.

El perpetrador u cualquier otra persona obtiene o espera obtener alguna ventaja pecuniaria o cualquier otro tipo de beneficio a cambio de o con relación a los actos de naturaleza sexual.

---

<sup>57</sup> Según lo estipulado en el Anexo sobre Elementos de los Crímenes y el Estatuto de Roma. Ver [www.ytech.nl/iccwomens/wigjdraft1/Archives/old WCGJ/resources/crimesofdefinition.htm](http://www.ytech.nl/iccwomens/wigjdraft1/Archives/old WCGJ/resources/crimesofdefinition.htm).

### **Embarazo Forzado**

El perpetrador confina a una o a varias mujeres que son forzadas a quedar en embarazo, con el propósito de afectar la composición étnica de cualquier población o para cometer cualquier otra violación grave del derecho internacional.

### **Esterilización Forzada**

El perpetrador priva a una o varias personas de su capacidad biológica reproductiva.

El procedimiento no es justificado por tratamiento médico, ni hospitalario de las personas involucradas, ni es llevado a cabo con el consentimiento genuino de la víctima.

*[La privación no incluye medidas anticonceptivas que no tienen un efecto permanente en la práctica.]*  
*[Se entiende que el “consentimiento genuino” no incluye el consentimiento obtenido a través de engaños.]*

### **Violencia Sexual**

Un victimario comete un acto de carácter sexual contra una o varias personas o hace que dicha persona o personas se involucren en un acto de carácter sexual sometiéndolas a la fuerza o mediante amenazas de uso de la fuerza o coerción tales como las ocasionadas por el miedo a la violencia, la coerción, la detención, la opresión psicológica o el abuso del poder, contra dichas personas o cualquier otra persona, o aprovechándose de un ambiente de coerción o la incapacidad de dicha persona o personas de dar su consentimiento.

### **Persecución**

Persecución contra cualquier grupo o colectividad identificable por motivos de carácter político, racial, nacional, étnico, cultural, de género según lo definido en el párrafo 3, o cualquier otro motivo que sea reconocido universalmente como inadmisibles según el derecho internacional, con relación a cualquier acto al cual se hace referencia en este párrafo o a cualquier otro crimen dentro de la jurisdicción de la Corte.

### **Artículo 7(2)(g)**

“Persecución” se refiere a la privación grave e intencional de los derechos fundamentales en contravención del derecho internacional debido a la identidad de un grupo o colectividad.

## BIBLIOGRAFIA

Amadiume, Ifi and Abdullahi An-Na'im, *The Politics of Memory. Truth, Healing and Social Justice*, New York: Zed Books, 2000, 176–183.

Anderlini, Sanam Naraghi, "Peace Through Justice or Justice Through Peace? Women and Transitional Justice," *Development* 48:3, Sept. 2005, 103–110.

Askin, Kelly, "Developments in International Criminal Law: Sexual Violence in Decisions and Indictments of the Yugoslav and Ruandan Tribunals," *American Journal of International Law* 93:97, Jan. 1999.

Barolsky, Vanessa, "Gender and Gross Human Rights Violations," draft paper, April 1997, on file with the ICTJ.

Barry, Jane, "Rising Up In Response: Women's Rights Activism in Conflict," Women's Action Fund 2005.

Bedont, Barbara and Katherine Hall-Martinez, "Ending Impunity for Gender Crimes under the International Criminal Court," *Brown Journal of World Affairs* 6:1, 1999, 65–85.

Bhargava, Anurima, "Defining Political Crimes: A Case Study of the South African Truth and Reconciliation Commission," *Columbia Law Review* 102, 2002, 1304–1335.

Brunet, Ariane and Isabelle Solon Helal, "Monitoring the Prosecution of Gender-Related Crimes in Ruanda: A Brief Field Report," *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, 4:4, 393–397.

Burton, Mary, "Custodians of Memory: South Africa's Truth and Reconciliation Commission," *International Journal of Legal Information* 32, Summer 2004, 417–425.

Callamard, Agnes, "Documenting Human Rights Violations by State Agents: Sexual Violence," Amnesty International and the International Center for Human Rights and Democratic Development, 1999.

Caprioli, Mary, "Gendered Conflict," *Journal of Peace Research* 37:1, 2000, 51–68.

Centre for the Study of Violence and Reconciliation and Khulumani Support Group, "Submission to the Truth and Reconciliation Commission: Survivors' Perceptions of the Truth and Reconciliation Commission and Suggestions for the Final Report," available at [www.csvr.org.za/papers/papkhul.htm](http://www.csvr.org.za/papers/papkhul.htm).

Chinkin, Christine, "Gender, Human Rights, and Peace Agreements," *Ohio State Journal of Dispute Resolution* 18:3, 2003, 867–886.

Coalition for Women's Human Rights in Conflict Situations, "Submission to the Truth and Reconciliation Commission of Sierra Leone," May 2003, available at [www.womensrightscoalition.org/index\\_en.html](http://www.womensrightscoalition.org/index_en.html).

Coalition of NGOs, "Submission to the Truth and Reconciliation Commission Concerning the Relevance of Economic, Social and Cultural Rights to the Commission's Mandate," 1997, available at [www.doj.gov.za/trc/submit/esc6.htm](http://www.doj.gov.za/trc/submit/esc6.htm).

Cockburn, Cynthia, "Gender, Armed Conflict and Political Violence," Gender and Peacekeeping Training Course, available [www.genderandpeacekeeping.org](http://www.genderandpeacekeeping.org).

Cockburn, Cynthia, "The Gendered Dynamics of Armed Conflict and Political Violence," *Victims, Perpetrators or Actors?: Gender, Armed Conflict and Political Violence*, Caroline O. N. Moser and Fiona C. Clark, eds., London and New York: Zed Books, 2001, 13–29.

Coomaraswamy, Radhika and Dilrukshi Fonseka, eds., *Peace Work: Women, Armed Conflict, and Negotiation*, New Delhi: Women Unlimited, 2004.

Coomaraswamy, Radhika, "Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences," 2004.

Copeland, Rhonda, "Gender Crimes as War Crimes: Integrating Crimes Against Women into International Criminal Law," *McGill Law Journal* 46:217, 2000.

Dube, Pamela Sethunya, "The Story of Thandi Shezi," in Deborah Posel and Graeme Simpson, *Commissioning the Past: Understanding South Africa's Truth and Reconciliation Commission*, 2002, 117–130.

El-Bushra, Judy, "Fused in Combat: Gender Relations and Armed Conflict," *Development in Practice* 13:2–3, 2003, 252–265.

Gardam, Judith and Hilary Charlesworth, "Protection of Women in Armed Conflict," *Human Rights Quarterly* 22, 2000, 148–166.

Gardam, Judith, "Women, Human Rights, and International Humanitarian Law," *International Review of the Red Cross* 324, Sept. 1998, 421–432.

Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), "Women in an Insecure World" 2005.

Gobodo-Madikizela, Pumla, "Women's Contributions to South Africa's Truth and Reconciliation Commission," *Women Waging Peace*, Feb. 2005.

Goldblatt, Beth and Sheila Meintjes, "Dealing with the Aftermath—Sexual Violence and the Truth and Reconciliation Commission," *Agenda* 36, 1997, 7–18.

Goldblatt, Beth and Sheila Meintjes, "Gender and the Truth and Reconciliation Commission: A Submission to the Truth and Reconciliation Commission," May 1996, available at [www.doj.gov.za/trc/submit/gender.htm](http://www.doj.gov.za/trc/submit/gender.htm).

Goldblatt, Beth and Sheila Meintjes, "A Gender Perspective of Violence during the Struggle against Apartheid," Elicia Bornman, R. Van Eeden and Marie Wentzel, eds., *Violence in South Africa: A Variety of Perspectives*, 1998, 227–250.

Goldblatt, Beth and Sheila Meintjes, "Women: A Small Part of One Chapter in the History of South Africa," June 1999, abstract available at [www.trcresearch.org.za/abstracts/agoldbla.htm](http://www.trcresearch.org.za/abstracts/agoldbla.htm).

Hamber, Brandon, Tlhoki Mofokeng, and Graeme Simpson, "Evaluating the Role and Function of Civil Society in a Changing South Africa: The Truth and Reconciliation Commission as a Case Study," Nov. 1997, available at [www.csvr.org.za/papers/paptrce1.htm](http://www.csvr.org.za/papers/paptrce1.htm).

Hanlon, Catherine Nolin and Finola Shankar, "Gendered Spaces of Terror and Assault: The Testimonio of

REMHI and the Commission for Historical Clarification in Guatemala,” *Gender, Place and Culture*, Sept. 2000.

Human Rights Watch, “Global Report on Women’s Human Rights,” 2002.

Human Rights Watch, “Untold Terror: Violence Against Women in Peru’s Armed Conflict,” Dec. 1992.

Human Rights Watch, “Violence Against Women in South Africa: The State Response to Domestic Violence and Rape,” 1995, available at [www.hrw.org/reports/1995/Safricawm-02.htm](http://www.hrw.org/reports/1995/Safricawm-02.htm).

Hyndman, Jennifer, “Managing Difference: Gender and Culture in Humanitarian Emergencies,” *Gender, Place and Culture*, 5:3, 1998, 241–260.

International Center for Research on Women, “Gender Equity and Peacebuilding: From Rhetoric to Reality: Finding the Way,” 2005.

Institute of Development Studies, “Gender and Armed Conflict,” Aug. 2003.

Jacobson, Ruth and Jennifer Marchbank, eds., *States of Conflict: Gender, Violence and Resistance*, 2000, 199–214.

Jaffer, Zubeida and Karin Cronjé, “Cameras, Microphones and Pens: Covering South Africa’s TRC,” 2004.

Jolly, Rosemary, “Engendering Violence: An Analysis of the Dictates of Masculinity in TRC and Related Narratives,” June 1999, available at [www.trcresearch.org.za/papers99/jolly.pdf](http://www.trcresearch.org.za/papers99/jolly.pdf).

Karam, Azza, “Women in War and Peace-building: The Roads Traversed, the Challenges Ahead,” *International Feminist Journal of Politics* 3:1, 2001, 2–25.

Koss, Tama, “South Africa’s Truth and Reconciliation Commission: A Model for the Future,” *Florida Journal of International Law* 14, Spring 2002, 517–526.

Krog, Antjie, *Country of my Skull: Guilt, Sorrow, and the Limits of Forgiveness in the New South Africa*, Three Rivers Press, 1998.

Leslie, Helen, “Healing the Psychological Wounds of Gender-Related Violence in Latin America: A Model for Gender-Sensitive Work in Postconflict Contexts,” *Gender and Development* 9:3, 2001, 50–59.

Lewin, Simon and Lian Meyer, “Torture, Ill-treatment, and Sexual Identity: Health and Human Rights,” *Lancet* 358, Dec. 1, 2001.

Madlala-Routledge, Nozizwe, “What Price Freedom? Women’s Testimony and the Natal Organisation of Women,” *Agenda* 34, 1997, 62–70.

Mandziuk, Roseann, “Commemorating Sojourner Truth: Negotiating the Politics of Race and Gender in the Spaces of Public Memory,” *Western Journal of Communication*, 67:3, Summer 2003, 271–291.

Marschall, Sabine, “Serving Male Agendas: Two National Women’s Monuments in South Africa,” *Women’s Studies* 33, 2004, 1009–1033.

McGreal, Chris, "Gays Tell of Mutilation by *Apartheid* Army," *Guardian*, July 29, 2000, available at [www.guardian.co.uk/international/story/0,,348336,00.html](http://www.guardian.co.uk/international/story/0,,348336,00.html).

McKay, Susan, "Gender Justice and Reconciliation," *Women's Studies International Forum* 23:5, 2000, 561–570.

Meintjes, Sheila, Anu Pillay, and Meredith Turshen, *The Aftermath Women in Post-Conflict Transformation*, 2001.

Meron, Theodor, "Rape as a Crime under International Humanitarian Law," *American Journal of International Law* 87, July 1993.

Mertus, Julie, "Women's Participation in the International Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY): Transitional Justice for Bosnia and Herzegovina," July 2004.

Moser, Caroline and Fiona C. Clark, "Gender, Conflict, and Building Sustainable Peace: Recent Lessons from Latin America," *Gender and Development* 9:3, 2001, 29–39.

Moser, Caroline and Fiona C. Clark, eds., *Victims, Perpetrators or Actors?: Gender, Armed Conflict and Political Violence*, New York: Zed Books, 2001, 203–216.

Motsemme, Nthabiseng, "The Mute Always Speak: On Women's Silences at the Truth and Reconciliation," *Current Sociology* 52, 2004, 909–932.

Nakaya, Sumie, "Women and Gender Equality in Peace Processes: From Women at the Negotiating Table to Postwar Structural Reforms in Guatemala and Somalia," *Global Governance* 9, 2003, 459–476.

Netherlands Institute of International Relations, "Women's Roles in Conflict Prevention, Conflict Resolution, and Postconflict Reconstruction," 2005.

Nowrojee, Binaifer, "Making the Invisible War Crime Visible: Post Conflict Justice for Sierra Leone's Rape Victims," *Harvard Human Rights Journal* 18:85, Spring 2005.

Olckers, Ilze, "Gender Neutral Truth: A Reality Shamefully Distorted," *Agenda* 31, 1996, 61–67.

Owens, Ingrid, "Stories of Silence: Women, Truth and Reconciliation," *Agenda* 30, 1996, 66–72.

Park, Won Soon, "Japanese Reparations Policies and the 'Comfort Women' Question," *Positions* 5:1, 1997.

Park, You-me, "Comforting the Nation: 'Comfort Women,' the Politics of Apology and the Workings of Gender," *Interventions*, 2:2, 2000, 199–211.

Ramsey, Donna Marshall, "Women in War and Peace: Grassroots Peacebuilding," *Peaceworks* 34, August 2000.

Reilly, Niamh and Linda Posluszny, "Women Testify: A Planning Guide for Popular tribunals and Hearings", Center for Women's Global Leadership, Rutgers State University of New Jersey, 2005.

Rehn, Elisabeth and Ellen Johnson Sirleaf, "Women, War, and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building," United

**ANALES**

**DE**

**LEGISLACION ARGENTINA**

**1984**

*Director*

CARLOS M. OLIVA VELEZ (h.).

*Subdirector*

ENRIQUE J. ALGORTA GAONA

*Secretaría de Redacción*

INGRID ZIMMERMAN DE CORMICK

**TOMO XLIV-A**



**LA LEY**

SOCIEDAD ANONIMA  
BUENOS AIRES 1984

ISSN 0034-6985

ARG  
202  
ANA

ARTICULO 137

El Estado General de la Federación de la República Argentina...

Buenos Aires, a los...

ARTICULO 147

Queda hecho el depósito que previene la ley 17.723...

Buenos Aires, a los...

El presente decreto...

El presente decreto...

El presente decreto...

El presente decreto...

DIRECCION NACIONAL DEL DERECHO DE AUTOR 263.176

IMPRESO EN LA ARGENTINA

Queda hecho el depósito que previene la ley 17.723
Copyright © by LA LEY, Sociedad Anónima
calle Tucumán 1467 y 1471
1050 - Buenos Aires - República Argentina

**DECRETO 181**

**Secretaría General de la Presidencia de la Nación — Asignación transitoria de los asuntos inherentes a la ex Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación hasta tanto se concrete en forma definitiva lo previsto en el art. 10, segundo párrafo de la ley 22.520, texto según ley 23.023.**

Fecha 14 diciembre 1983  
Publicación: B O 19 12 83

**DECRETO 187**

**Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas — Constitución — Integración y funciones.**

Fecha: 15 diciembre 1983.  
Publicación: B. O. 19/12/83.

Visto lo informado por el Ministerio del Interior, y

Considerando: Que el Poder Ejecutivo nacional, a través de una serie de proyectos de leyes y decretos, ha materializado ya su decisión de que las gravísimas violaciones a los derechos humanos cometidas en nuestro pasado reciente sean investigadas y eventualmente sancionadas por la justicia.

Que, sin embargo, como se ha dicho muchas veces, la cuestión de los derechos humanos trasciende a los poderes públicos y concierne a la sociedad civil y a la comunidad internacional.

Que, con respecto a esta última, su interés legítimo está contemplado en los proyectos enviados al Honorable Congreso de aprobación de una serie de pactos internacionales sobre derechos humanos, los que incluyen la jurisdicción obligatoria de un tribunal internacional competente en la materia.

Que, con relación a la sociedad civil, debe satisfacerse ese interés legítimo de intervenir activamente en el esclarecimiento de los trágicos episodios en los que desaparecieron miles de personas, sin que esa intervención interfiera con la actuación de los órganos constitucionales competentes para investigar o penar estos hechos, o sea los jueces.

Que, en consecuencia, se considera apropiado integrar una comisión nacional, de la que formen parte personalidades caracterizadas por su celo en la defensa de los derechos humanos y por su prestigio

en la vida pública del país, para determinar lo sucedido con las personas desaparecidas.

Que, es necesario invitar a ambas Cámaras del Honorable Poder Legislativo, como representantes directos del pueblo y de las provincias de la Nación a integrar la Comisión en cuestión.

Que, con el objeto de que la Comisión se convierta en un complemento y no en un sustituto de la labor judicial es imprescindible circunscribir sus funciones a la recepción de denuncias y pruebas, con la consiguiente remisión de ellas a los jueces cuando pudieran estar relacionadas con la comisión de delitos, y a la averiguación del destino de las personas desaparecidas, deslindando esa averiguación de la determinación de responsabilidades.

Que esa tarea de averiguación debe estar reglada de modo que ella no sea desnaturalizada con fines ajenos al estricto cometido indicado.

Que, para asegurar a la Comisión la máxima eficiencia se establece la obligación de todos los funcionarios del Poder Ejecutivo nacional, de organismos dependientes y autárquicos de prestar todo tipo de colaboración, como ser la facilitación de documentos y de datos obrantes en su poder y el acceso a ciertos lugares.

Que es conveniente que las tareas de la Comisión tengan límites temporales definidos, de modo de evitar que la dolorosa necesidad de investigar estos hechos sustraiga, más allá de cierto lapso prudencial, los esfuerzos que deben dirigirse a la tarea de afianzar en el futuro una convivencia democrática y respetuosa de la dignidad humana.

Que es necesario dotar a la Comisión de los medios técnicos, financieros y de personal exigidos para cumplimentar eficazmente sus tareas.

Que resulta adecuado solicitar a la Comisión que culmine su cometido con un informe que ofrezca una explicación detallada de los hechos investigados, que sirva para ilustrar a la opinión pública nacional e internacional.

Por ello, el Presidente de la Nación Argentina, decreta:

**Art. 1º** — Constituir una Comisión Nacional que tendrá por objeto esclarecer los hechos relacionados con la desaparición de personas ocurridos en el país.

**Art. 2º** — Serán funciones específicas y taxativas de la Comisión las siguientes:

a) 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.

La Comisión no podrá emitir juicio sobre hechos y circunstancias que constituyen materia exclusiva del Poder Judicial.

**Art. 3º** — La Comisión podrá requerir a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo nacional, de sus organismos dependientes, de entidades autárquicas y de las Fuerzas Armadas y de seguridad que le brinden informes, datos y documentos, como asimismo que le permitan el acceso a los lugares que la Comisión disponga visitar a los fines de su cometido. Los funcionarios y organismos están obligados a proveer esos informes, datos y documentos y a facilitar el acceso pedido.

**Art. 4º** — Toda declaración requerida de los funcionarios públicos, incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad deberá cumplimentarse por escrito. Los particulares no estarán obligados a prestar declaración.

**Art. 5º** — La Comisión estará integrada por dieciséis (16) miembros. Se designa para ello a las personas que se consignan en el anexo I del presente decreto.

**Art. 6º** — Se invita a las Cámaras del H. Congreso de la Nación a designar tres (3) representantes cada una para integrar la Comisión.

**Art. 7º** — La Comisión dictará su propio reglamento interno, designará un presidente que la representará y

nombrará los secretarios que estime necesarios. Podrá también constituir los equipos técnicos que juzgue conveniente.

La Comisión decidirá por simple mayoría

La Comisión quedará disuelta al momento de presentarse el informe al que se refiere el art. 2º

**Art. 8º** — La Comisión se denominará oficialmente Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas y su sede será el Centro Cultural San Martín de la Ciudad de Buenos Aires.

**Art. 9º** — Practiquense los ajustes presupuestarios necesarios para el cumplimiento del presente decreto y la dotación de equipamiento y personal transitorio que requiera la Comisión.

**Art. 10.** — Comuníquese, etc. — Alfonsín. — Tróccoli.

Anexo I

NOMINA DE PERSONAS DESIGNADAS POR EL PODER EJECUTIVO NACIONAL PARA INTEGRAR LA COMISION NACIONAL SOBRE LA DESAPARICION DE PERSONAS

Colombres, Ricardo  
Favaloro, René  
Fernández Long, Hilario  
Gattinoni, Carlos T.  
Klimovsky, Gregorio  
Meyer, Marshall  
Nevares, Jaime F. de  
Rabossi, Eduardo  
Ruiz Guñazú, Magdalena  
Sábato, Ernesto

Los seis (6) miembros restantes serán designados por las Cámaras del H. Congreso de la Nación.

DECRETO 190

**H. Congreso de la Nación — Ampliación del temario de la convocatoria a sesiones extraordinarias dispuesta por dec. 146/83.**

Fecha: 16 diciembre 1983.  
Publicación: B. O. 20/12/83.

Citas legales: D 146/83 v p 129; ley 20.957 XXXV-B. 1379

## LEI Nº 12.528, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.

### Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É criada, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão Nacional da Verdade, com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no [art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#), a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional.

Art. 2º A Comissão Nacional da Verdade, composta de forma pluralista, será integrada por 7 (sete) membros, designados pelo Presidente da República, dentre brasileiros, de reconhecida idoneidade e conduta ética, identificados com a defesa da democracia e da institucionalidade constitucional, bem como com o respeito aos direitos humanos.

§ 1º Não poderão participar da Comissão Nacional da Verdade aqueles que:

I - exerçam cargos executivos em agremiação partidária, com exceção daqueles de natureza honorária;

II - não tenham condições de atuar com imparcialidade no exercício das competências da Comissão;

III - estejam no exercício de cargo em comissão ou função de confiança em quaisquer esferas do poder público.

§ 2º Os membros serão designados para mandato com duração até o término dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade, a qual será considerada extinta após a publicação do relatório mencionado no art. 11.

§ 3º A participação na Comissão Nacional da Verdade será considerada serviço público relevante.

Art. 3º São objetivos da Comissão Nacional da Verdade:

I - esclarecer os fatos e as circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos mencionados no **caput** do art. 1º;

II - promover o esclarecimento circunstanciado dos casos de torturas, mortes, desaparecimentos forçados, ocultação de cadáveres e sua autoria, ainda que ocorridos no exterior;

III - identificar e tornar públicos as estruturas, os locais, as instituições e as circunstâncias relacionados à prática de violações de direitos humanos mencionadas no **caput** do art. 1º e suas eventuais ramificações nos diversos aparelhos estatais e na sociedade;

IV - encaminhar aos órgãos públicos competentes toda e qualquer informação obtida que possa auxiliar na localização e identificação de corpos e restos mortais de desaparecidos políticos, nos termos do [art. 1º da Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995](#);

V - colaborar com todas as instâncias do poder público para apuração de violação de direitos humanos;

VI - recomendar a adoção de medidas e políticas públicas para prevenir violação de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover a efetiva reconciliação nacional; e

VII - promover, com base nos informes obtidos, a reconstrução da história dos casos de graves violações de direitos humanos, bem como colaborar para que seja prestada assistência às vítimas de tais violações.

Art. 4º Para execução dos objetivos previstos no art. 3º, a Comissão Nacional da Verdade poderá:

I - receber testemunhos, informações, dados e documentos que lhe forem encaminhados voluntariamente, assegurada a não identificação do detentor ou depoente, quando solicitada;

II - requisitar informações, dados e documentos de órgãos e entidades do poder público, ainda que classificados em qualquer grau de sigilo;

III - convocar, para entrevistas ou testemunho, pessoas que possam guardar qualquer relação com os fatos e circunstâncias examinados;

IV - determinar a realização de perícias e diligências para coleta ou recuperação de informações, documentos e dados;

V - promover audiências públicas;

VI - requisitar proteção aos órgãos públicos para qualquer pessoa que se encontre em situação de ameaça em razão de sua colaboração com a Comissão Nacional da Verdade;

VII - promover parcerias com órgãos e entidades, públicos ou privados, nacionais ou internacionais, para o intercâmbio de informações, dados e documentos; e

VIII - requisitar o auxílio de entidades e órgãos públicos.

§ 1º As requisições previstas nos incisos II, VI e VIII serão realizadas diretamente aos órgãos e entidades do poder público.

§ 2º Os dados, documentos e informações sigilosos fornecidos à Comissão Nacional da Verdade não poderão ser divulgados ou disponibilizados a terceiros, cabendo a seus membros resguardar seu sigilo.

§ 3º É dever dos servidores públicos e dos militares colaborar com a Comissão Nacional da Verdade.

§ 4º As atividades da Comissão Nacional da Verdade não terão caráter jurisdicional ou persecutório.

§ 5º A Comissão Nacional da Verdade poderá requerer ao Poder Judiciário acesso a informações, dados e documentos públicos ou privados necessários para o desempenho de suas atividades.

§ 6º Qualquer cidadão que demonstre interesse em esclarecer situação de fato revelada ou declarada pela Comissão terá a prerrogativa de solicitar ou prestar informações para fins de estabelecimento da verdade.

Art. 5º As atividades desenvolvidas pela Comissão Nacional da Verdade serão públicas, exceto nos casos em que, a seu critério, a manutenção de sigilo seja relevante para o alcance de seus objetivos ou para resguardar a intimidade, a vida privada, a honra ou a imagem de pessoas.

Art. 6º Observadas as disposições da [Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979](#), a Comissão Nacional da Verdade poderá atuar de forma articulada e integrada com os demais órgãos públicos, especialmente com o Arquivo Nacional, a Comissão de Anistia, criada pela [Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002](#), e a Comissão Especial sobre mortos e desaparecidos políticos, criada pela [Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995](#).

Art. 7º Os membros da Comissão Nacional da Verdade perceberão o valor mensal de R\$ 11.179,36 (onze mil, cento e setenta e nove reais e trinta e seis centavos) pelos serviços prestados.

§ 1º O servidor ocupante de cargo efetivo, o militar ou o empregado permanente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal, designados como membros da Comissão, manterão a remuneração que percebem no órgão ou entidade de origem acrescida da diferença entre esta, se de menor valor, e o montante previsto no **caput**.

§ 2º A designação de servidor público federal da administração direta ou indireta ou de militar das Forças Armadas implicará a dispensa das suas atribuições do cargo.

§ 3º Além da remuneração prevista neste artigo, os membros da Comissão receberão passagens e diárias para atender aos deslocamentos, em razão do serviço, que exijam viagem para fora do local de domicílio.

Art. 8º A Comissão Nacional da Verdade poderá firmar parcerias com instituições de ensino superior ou organismos internacionais para o desenvolvimento de suas atividades.

Art. 9º São criados, a partir de 1º de janeiro de 2011, no âmbito da administração pública federal, para exercício na Comissão Nacional da Verdade, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores:

I - 1 (um) DAS-5;

II - 10 (dez) DAS-4; e

III - 3 (três) DAS-3.

Parágrafo único. Os cargos previstos neste artigo serão automaticamente extintos após o término do prazo dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade, e os seus ocupantes, exonerados.

Art. 10. A Casa Civil da Presidência da República dará o suporte técnico, administrativo e financeiro necessário ao desenvolvimento das atividades da Comissão Nacional da Verdade.

Art. 11. A Comissão Nacional da Verdade terá prazo de 2 (dois) anos, contado da data de sua instalação, para a conclusão dos trabalhos, devendo apresentar, ao final, relatório circunstanciado contendo as atividades realizadas, os fatos examinados, as conclusões e recomendações.

Parágrafo único. Todo o acervo documental e de multimídia resultante da conclusão dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade deverá ser encaminhado ao Arquivo Nacional para integrar o Projeto Memórias Reveladas.

Art. 12. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

## **DECRETO SUPREMO N° 355**

### **PODER EJECUTIVO MINISTERIO DE JUSTICIA SUBSECRETARIA DEL INTERIOR**

#### **CREA COMISION DE VERDAD Y RECONCILIACION**

Santiago, 25 de Abril de 1990.- Hoy se decretó lo que sigue:

Núm. 355.- Considerando:

- 1°.- Que la conciencia moral de la Nación requiere el esclarecimiento de la verdad sobre las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el país entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990;
- 2°.- Que sólo sobre la base de la verdad será posible satisfacer las exigencias elementales de la justicia y crear las condiciones indispensables para alcanzar una efectiva reconciliación nacional;
- 3°.- Que sólo el conocimiento de la verdad rehabilitará en el concepto público la dignidad de las víctimas, facilitará a sus familiares y deudos la posibilidad de honrarlas como corresponde y permitirá reparar en alguna medida el daño causado;
- 4°.- Que el juzgamiento de cada caso particular, para establecer los delitos que puedan haberse cometido, individualizar a los culpables y aplicar las sanciones que correspondan, es atribución exclusiva de los Tribunales de Justicia.
- 5°.- Que el ejercicio de las acciones judiciales para dichos efectos, no permite esperar que el país pueda lograr una apreciación global sobre lo ocurrido en un plazo más o menos breve;
- 6°.- Que la demora en la formación de un serio concepto colectivo al respecto es un factor de perturbación de la convivencia nacional y conspira contra el anhelo de reencuentro pacífico entre los chilenos;
- 7°.- Que sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a los Tribunales de Justicia, es deber del Presidente de la República, en cuanto encargado del gobierno y la administración del Estado y responsable de promover el bien común de la sociedad,

hacer todo lo que su autoridad le permita para contribuir al más pronto y efectivo esclarecimiento de esa verdad;

- 8°.- Que el informe en conciencia de personas de reconocido prestigio y autoridad moral en el país, que reciban, recojan y analicen todos los antecedentes que se les proporcionen o puedan obtener sobre las más graves violaciones a los derechos humanos, permitirá a la opinión nacional formarse un concepto racional y fundado sobre lo ocurrido y proporcionará a los Poderes del Estado elementos que les permitan o faciliten la adopción de las decisiones que a cada cual correspondan;
- 9°.- Que para satisfacer sus objetivos, la tarea de esas personas ha de cumplirse en un lapso relativamente breve, lo que exige limitarla a los casos de desapariciones de personas detenidas, ejecuciones, torturas con resultado muerte cometidos por agentes del Estado o personas al servicio de éstos, secuestros y atentados contra la vida de las personas ejecutados por particulares bajo pretextos políticos, de manera de proporcionar al país un cuadro global sobre los hechos que más gravemente han afectado la convivencia nacional;

Y en ejercicio de las atribuciones que me confieren los artículos 24 y 32 N° 8 de la Constitución Política de la República, en relación con los incisos cuarto y quinto del artículo 1° y con el inciso segundo del artículo 5° de la misma Carta,

### **Decreto:**

#### Artículo primero:

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, como asimismo los secuestros y los atentados contra la vida de personas cometidos por particulares bajo pretextos políticos.

En cumplimiento de su cometido la Comisión procurará:

- 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 suerte o paradero;

- c) Recomendar las medidas de reparación y reivindicación que crea de justicia; y
- d) Recomendar las medidas legales y administrativas que a su juicio deben adoptarse para impedir o prevenir la comisión de los hechos a que este artículo se refiere.

Artículo segundo:

En caso alguno 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 caber 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 delito, los pondrá sin más trámite a disposición del Tribunal que corresponda.

Artículo tercero:

La Comisión estará integrada por las siguientes personas:

- Don Raúl Rettig Guissen, que la presidirá.
- Don Jaime Castillo Velasco
- Don José Luis Cea Egaña
- Doña Mónica Jiménez de La Jara
- Don Ricardo Martín Díaz
- Doña Laura Novoa Vásquez
- Don Gonzalo Vial Correa
- Don José Zalaquett Daher

Artículo cuarto:

Para el cumplimiento de su cometido corresponderá a la Comisión:

- a) Recibir, dentro del plazo y en forma que ella misma fije, los antecedentes que le proporcionen las posibles víctimas, sus representantes, sucesores o familiares;
- b) Reunir y evaluar la información que puedan entregarle, por propia iniciativa, o a petición suya, las organizaciones de derechos humanos, chilenas o internacionales, intergubernamentales o no gubernamentales, sobre las materias de su competencia;
- c) Practicar todas las indagaciones y diligencias que estime conveniente para cumplir su cometido, incluso la solicitud de informes, documentos o antecedentes a la autoridades y servicios del Estado; y

- d) Elaborar un informe, sobre la base de los antecedentes que reúna, en que exprese las conclusiones a que, según el recto criterio y conciencia de sus miembros, la Comisión arriba acerca de los asuntos referidos en el artículo 1°.

Este informe será presentado al Presidente de la República, quien lo entregará a conocimiento público y adoptará las decisiones o iniciativas que crea pertinentes. Entregado el informe la Comisión terminará su cometido y quedará automáticamente disuelta.

Artículo quinto:

La Comisión tendrá un plazo de seis meses para cumplir su cometido. Si dentro de ese lapso no alcanzara a hacerlo podrá prorrogar ese plazo mediante resolución fundada por un máximo de tres meses más.

Artículo sexto:

Será Secretario de la Comisión don Jorge Correa Sutil. Serán funciones del Secretario, organizar y dirigir la Secretaría con el personal necesario para el cumplimiento de su cometido y desempeñar las demás funciones que le encomiende la Comisión.

Artículo séptimo:

La Comisión dictará su propio reglamento interno para regular su funcionamiento. Las actuaciones de la Comisión se realizarán en forma reservada.

El reglamento determinará las actuaciones que la Comisión podrá delegar en uno o más de sus miembros, o en el Secretario.

Artículo octavo:

De oficio o a petición de parte, la Comisión podrá tomar medidas para guardar la identidad de quienes le proporcionen información o colaboren en sus tareas.

Las autoridades y servicios de la Administración del Estado deberán prestar a la Comisión, dentro del ámbito de sus respectivas atribuciones, toda la colaboración que ella les solicite, poner a su disposición los documentos que les requiera y facilitar su acceso a los lugares que ella estime necesario visitar.

Artículo noveno:

Los miembros de la Comisión desempeñarán sus funciones ad honorem. El Secretario y el personal de secretaría serán remunerados como funcionarios a contrata. El Ministerio de Justicia otorgará el apoyo técnico y administrativo que sea necesario.

Tómese razón, regístrese, comuníquese y publíquese.- PATRICIO AYLWIN  
AZOCAR, Presidente de la República.- Enrique Krauss Rusque, Ministro del Interior.-  
Francisco Cumplido Cereceda, Ministro de Justicia.

Lo que transcribo a Ud., para su conocimiento.- Saluda a Ud.- Belisario Velasco  
Baraona. Subsecretario del Interior.

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

**Considerando** que la historia contemporánea de nuestra patria registra graves hechos de violencia, de irrespeto de los derechos fundamentales de la persona y sufrimientos de la población vinculados con el enfrentamiento armado;

**Considerando** el derecho del pueblo de Guatemala a conocer plenamente la verdad sobre estos acontecimientos cuyo esclarecimiento contribuirá a que no se repitan estas páginas tristes y dolorosas y que se fortalezca el proceso de democratización en el país;

**Reiterando** su voluntad de cumplir cabalmente con el Acuerdo global sobre derechos humanos del 29 de marzo de 1994;

**Reiterando** su voluntad de iniciar a la brevedad un nuevo capítulo en la historia nacional que como culminación de un amplio proceso de negociación ponga fin al enfrentamiento armado, contribuyendo a sentar las bases para una convivencia pacífica y respetuosa de los derechos humanos entre los guatemaltecos;

**Considerando**, en este contexto, la necesidad de promover una cultura de concordia y respeto mutuo que elimine toda forma de revancha o venganza, una condición indispensable para una paz firme y duradera;

El Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (en adelante "las Partes") acuerdan lo siguiente:

El establecimiento de una Comisión con las siguientes características:

## **Finalidades**

I. 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.

## **Período**

El período que investigará la Comisión será a partir del inicio del enfrentamiento armado hasta que se suscriba el Acuerdo de paz firme y duradera.

## **Funcionamiento**

- I. La Comisión recibirá antecedentes e información que proporcionen las personas o instituciones que se consideren afectadas así como las Partes.
- II. Corresponde a la Comisión aclarar plenamente y en detalle estas situaciones. En particular, analizará con toda imparcialidad los factores y circunstancias que incidieron en dichos casos. La Comisión invitará a todos los que puedan estar en posesión de información pertinente a que presenten su versión de los hechos, la no comparecencia de los interesados no impedirá que la Comisión se pronuncie sobre los casos.
- III. Los trabajos, recomendaciones e informe de la Comisión no individualizarán responsabilidades, ni tendrán propósitos o efectos judiciales.
- IV. Las actuaciones de la Comisión serán reservadas para garantizar la secretividad de las fuentes así como la seguridad de los testigos e informantes.
- V. Al estar constituida, la Comisión hará pública, su constitución y sede, por todos los medios posibles, e invitará a los interesados a que depositen su información y testimonios.

### **Integración**

La Comisión contará con tres miembros, estos serán:

- I. El actual moderador de las negociaciones de paz, cuya designación se solicitará al Secretario General de las Naciones Unidas;
- II. Un miembro, ciudadano de conducta irreprochable, designado por el moderador, de común acuerdo con las Partes;
- III. Un académico elegido por el moderador, de común acuerdo con las Partes, de una terna propuesta por los rectores universitarios.

La Comisión contará con el personal de apoyo que considere necesario, con las cualidades requeridas, para el cumplimiento de sus funciones.

### **Instalación y duración**

La Comisión se integrará, instalará y empezará a funcionar a partir del día de la firma del Acuerdo de paz firme y duradera. Los trabajos de la Comisión durarán un período de seis meses contados a partir de su instalación, prorrogables por seis meses más, si así lo decide la Comisión.

### **Informe**

La Comisión redactará un informe que será entregado a las Partes y al Secretario General de las Naciones Unidas, que lo hará público. El hecho que no se haya podido investigar todos los casos o situaciones presentados a la Comisión no restará validez al informe.

### **Compromiso de las Partes**

Las Partes se comprometen a colaborar con la Comisión en todo lo que fuera necesario para el cumplimiento de su mandato. Se comprometen, en particular, a crear previa la integración de la Comisión y durante su funcionamiento las condiciones indispensables para que la misma pueda llenar las características establecidas en el presente Acuerdo.

### **Verificación internacional**

De conformidad con el Acuerdo Marco del 10 de enero de 1994, el cumplimiento del presente Acuerdo está sujeto a verificación internacional por las Naciones Unidas.

**Medidas de ejecución inmediata después de la firma del presente Acuerdo**

Las Partes acuerdan solicitar al Secretario General el nombramiento a la brevedad del moderador de las negociaciones para ser miembro de la Comisión. Después de su nombramiento, este último será facultado para hacer desde ya todas las gestiones necesarias para preparar el buen funcionamiento de la Comisión una vez integrada e instalada de conformidad con las disposiciones de este Acuerdo.

Oslo, 23 de junio de 1994

**POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA:**

Héctor ROSADA GRANADOS  
Antonio ARENALES FORNO  
Mario PERMUTH  
General Carlos Enrique PINEDA CARRANZA  
General Julio Arnoldo BALCONI TURCIOS  
General José Horacio SOTO SALAN  
Amilcar BURGOS SOLIS

**POR LA UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA:**

Comandancia General  
Carlos GONZALES  
Comandante Gaspar ILOM  
Comandante Rolando MORÁN  
Comandante Pablo MONSANTO  
Comisión Política Diplomática  
Luis Felipe BECKER GUZMÁN  
Francisco VILLAGRÁN MUÑOZ  
Miguel Angel SANDOVAL  
Luz MÉNDEZ GUTIÉRREZ  
Asesores  
Mario Vinicio CASTAÑEDA  
Miguel Angel REYES  
Jorge ROSAL

**POR LAS NACIONES UNIDAS:**

Jean ARNAULT  
Moderador

## **PCM - CREAN COMISIÓN DE LA VERDAD**

Decreto Supremo

N°065-2001-PCM

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

### **VISTO:**

El proyecto de creación de la Comisión de la Verdad presentado por el Grupo de Trabajo Interinstitucional creado mediante Resolución Suprema N°314-2000-JUS;

### **CONSIDERANDO:**

- Que, el Artículo Primero de la Constitución establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado;
- Que, es deber de la sociedad y el Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, como expresión de la supremacía de la persona humana, fin y objeto de todo el sistema democrático;
- Que, es deber del Estado promover y garantizar la convivencia pacífica entre todos los miembros de la sociedad;
- Que, en mayo de 1980 organizaciones terroristas desencadenaron la violencia contra la humanidad y miles de peruanos resultaron víctimas de la violación de sus derechos más elementales tanto por obra de dichas organizaciones terroristas como por la de algunos agentes del Estado con un trágico saldo de crímenes, de desaparecidos y de otros graves hechos que no fueron esclarecidos.
- Que, el doloroso proceso de violencia vivido por el país en las dos últimas décadas debe ser esclarecido plenamente, no debe quedar en el olvido y que el Estado debe garantizar el derecho de la sociedad a la verdad;
- Que, un Estado y sociedad democráticos deben enfrentar el pasado con firmeza y sin ánimo de venganza, esclareciendo todos los hechos reñidos con las libertades y postulados democráticos;
- Que, una Comisión de la Verdad es el medio idóneo tanto para esclarecer los hechos de violencia terrorista y las graves violaciones a los derechos humanos que ocurrieron durante ese período como para que estos no se repitan, creando las condiciones necesarias para la reconciliación nacional fundada en la justicia;

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 24) del Artículo 118° de la Constitución Política del Estado;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

### **DECRETA:**

**Artículo 1°.-** 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.

**Artículo 2°.-** La Comisión tendrá los siguientes objetivos:

- a. Analizar las condiciones políticas, sociales y culturales, así como los comportamientos que, desde la sociedad y las instituciones del Estado, contribuyeron a la trágica situación de violencia por la que atravesó el Perú;
- b. Contribuir al esclarecimiento por los órganos jurisdiccionales respectivos, cuando corresponda, de los crímenes y violaciones de los derechos humanos por obra de las organizaciones terroristas o de algunos agentes del Estado, procurando determinar el paradero y situación de las víctimas, e identificando, en la medida de lo posible, las presuntas responsabilidades;
- c. Elaborar propuestas de reparación y dignificación de las víctimas y de sus familiares;
- d. Recomendar reformas institucionales, legales, educativas y otras, como garantías de prevención, a fin de que sean procesadas y atendidas por medio de iniciativas legislativas, políticas o administrativas; y,
- e. Establecer mecanismos de seguimiento de sus recomendaciones.

**Artículo 3°.-** La Comisión de la Verdad enfocará su trabajo sobre los siguientes hechos, siempre y cuando sean imputables a las organizaciones terroristas, a los agentes del Estado o a grupos paramilitares:

- a. Asesinatos y secuestros;
- b. Desapariciones forzadas;
- c. Torturas y otras lesiones graves;
- d. Violaciones a los derechos colectivos de las comunidades andinas y nativas del país;
- e. Otros crímenes y graves violaciones contra los derechos de las personas.

La Comisión no tiene atribuciones jurisdiccionales, por tanto no sustituye en sus funciones al Poder Judicial y al Ministerio Público.

**Artículo 4°.-** La Comisión de la Verdad estará conformada por siete personas de nacionalidad peruana, de reconocida trayectoria ética, prestigio y legitimidad en la sociedad e identificadas con la defensa de la democracia y la institucionalidad constitucional.

El Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, designará a los miembros de la Comisión por Resolución Suprema.

**Artículo 5°.-** Dada la naturaleza excepcional de sus funciones, los miembros de la Comisión de la Verdad contarán con las medidas de seguridad apropiadas que disponga el Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo, los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional o cualquier otra institución, funcionario o servidor, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, deberán prestar su apoyo y colaboración a la Comisión para el cumplimiento de sus funciones.

El Poder Ejecutivo, en apoyo a la Comisión de la Verdad, realizará las coordinaciones necesarias con los otros poderes del Estado para promover la cooperación de los mismos.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión de la Verdad podrá proponer y suscribir, a través del Poder Ejecutivo, acuerdos especiales de cooperación con el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Ministerio Público y toda otra institución constitucionalmente autónoma.

**Artículo 6°.-** La Comisión de la verdad gozará de las siguientes atribuciones para el cumplimiento de su función:

- a. Entrevistar y recopilar de cualquier persona, autoridad, funcionario o servidor público toda la información que considere pertinente.
- b. Solicitar la cooperación de los funcionarios y servidores públicos para acceder a la documentación o cualquier otra información del Estado.
- c. Practicar visitas, inspecciones o cualquier otra diligencia que considere pertinente. Para tal efecto, la Comisión podrá contar con el apoyo de peritos y expertos para llevar adelante sus funciones.
- d. Realizar audiencias públicas y las diligencias que estime conveniente en forma reservada pudiendo guardar reserva de la identidad de quienes le proporcionen información importante o participen de las investigaciones.
- e. Gestionar las medidas de seguridad para las personas que, a criterio de la Comisión, se encuentren en situación de amenaza a su vida o a su integridad personal.
- f. La Comisión de la Verdad establecerá canales de comunicación y mecanismos de participación de la población, especialmente de la que fue afectada por la violencia.
- g. Aprobar su reglamento de organización y funcionamiento internos para el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones.

**Artículo 7°.-** La Comisión de la Verdad iniciará su funcionamiento a partir de su instalación y tendrá un plazo de vigencia de dieciocho meses. Este plazo podrá ser prorrogado por cinco meses más.

El Informe Final de la Comisión de la Verdad se presentará al Presidente de la República y a los titulares de los otros poderes del Estado. Será publicado y puesto en conocimiento de la ciudadanía.

Los testimonios y documentos que reciba serán reservados. Al término de sus funciones, el acervo documentario que hubiera recabado la Comisión a lo largo de su vigencia, será entregado, bajo inventario, a la Defensoría del Pueblo, bajo estricta reserva de su contenido. El Poder Ejecutivo atenderá las recomendaciones de la Comisión, en tanto sean compatibles con la ley.

**Artículo 8°.-** El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Defensa, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia.

## **DISPOSICIONES FINALES**

**Primera.-** La Comisión de la Verdad establecerá una Secretaría Ejecutiva como órgano de apoyo para el cumplimiento de sus funciones. Podrá contratar los servicios de profesionales de las diversas ramas científicas necesarias para el correcto desempeño de su mandato, entre los cuales se incluirán abogados, sociólogos, psicólogos, expertos en medicina y antropología forense, entre otros. La organización y funciones de la Secretaría Ejecutiva serán establecidas en su reglamento.

**Segunda.-** Son recursos de la Comisión de la Verdad:

- a. Los que sean transferidos para tal efecto por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- b. Los que se consignen en el Presupuesto General de la República para los próximos ejercicios fiscales.
- c. Los que obtenga directamente de la cooperación internacional.
- d. Otros que se deriven de donaciones.

**Tercera.-** Los miembros de la Comisión de la verdad serán designados dentro de los 30 días contados a partir de la vigencia del presente Decreto Supremo. Instalada la Comisión, tendrá un plazo de 90 días para organizar sus trabajos y elaborar los documentos reglamentarios pertinentes. Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los 04 días del mes de junio de año dos mil uno.

VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO  
Presidente Constitucional de la República.

JAVIER PEREZ DE CUÉLLAR  
Presidente del Consejo de Ministros.

ANTONIO KETÍN VIDAL HERRERA  
Ministro del Interior.

WALTER LEDESMA REBAZA  
Ministro de Defensa.

DIEGO GARCÍA SAYÁN LARRABURE  
Ministro de Justicia.

---

Disponible en: <http://www.cverdad.org.pe/lacomision/cnormas/normas01.php>  
Aceso en 13 de octubre de 2011

## **TEXTOS DEL MANDATO DE LA COMISION**

Se reproducen los textos correspondientes a la Comisión de la Verdad tal como figuran en los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

### **Acuerdos de México, 27 de abril de 1991.**

[...]

#### **COMISION DE LA VERDAD.**

Se ha convenido en crear la Comisión de la Verdad, que estará integrado por tres personas designadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, oída la opinión de las Partes. La Comisión elegirá su Presidente. 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.

[...]  
\* \* \*

### **Documento Anexo a los Acuerdos de México, 27 de abril de 1991.**

[...]

#### **COMISION DE LA VERDAD.**

El gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional ( en adelante “las Partes”),

Reiterando su propósito de contribuir a la reconciliación de la sociedad salvadoreña;

Reconociendo la necesidad de esclarecer con prontitud aquellos hechos de violencia de singular trascendencia, cuyas características y repercusión, así como la conmoción social que originaron, reclaman con mayor urgencia el conocimiento cabal de la verdad, así como el fortalecimiento de la voluntad y de los medios para establecerla;

Considerando que, si bien la necesidad de superar la impunidad se ha planteado en la discusión del tema “Fuerza Armada” de la Agenda para las negociaciones aprobadas en Caracas el 21 de mayo de 1990, los medios de investigación que las mismas Partes han estado dispuestas a establecer abarcan situaciones cuya complejidad aconseja un tratamiento autónomo;

Coincidiendo sobre la conveniencia de alcanzar ese cometido a través de un procedimiento a la vez confiable y expedito, que pueda arrojar resultados a corto plazo, sin menoscabo de las obligaciones que incumben a los tribunales salvadoreños para resolver dichos casos y aplicar a los responsables las sanciones que corresponden;

Han llegado al siguiente acuerdo político:

1. Se crea la Comisión de la Verdad ( en adelante “la Comisión”). La Comisión estará integrada por tres personas designadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, oída la opinión de las Partes. La Comisión elegirá a su Presidente.

### **FUNCIONES.**

2. La Comisión tendrá a su cargo la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad. 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.

3. El encargo de la Comisión comprende el de recomendar las disposiciones de orden legal, político o administrativo que puedan colegirse de los resultados de la investigación. Dichas recomendaciones podrán incluir medidas destinadas a prevenir la repetición de tales hechos, así como iniciativas orientadas hacia la reconciliación nacional.

4. La Comisión se esforzará en adoptar sus decisiones por unanimidad. Sin embargo, si tal cosa no fuere posible, bastará con el voto de la mayoría de sus miembros.

5. Las actuaciones de la Comisión no son jurisdiccionales.

6. Si la Comisión estimara que algún caso llevado a su consideración no reúne las características enunciadas en el párrafo 2 de este acuerdo, podrá remitirlo al Fiscal General de la República, si así lo estimare pertinente, para su trámite por la vía judicial.

### **FACULTADES.**

7. La Comisión está ampliamente facultada para organizar sus trabajos y su funcionamiento. Sus actuaciones se realizarán de manera reservada.

8. A los fines de la investigación, la Comisión está facultada para:

a) Recoger, por los medios que estime adecuados, toda información que considere pertinente. La Comisión tendrá plena libertad para utilizar las fuentes de información que estime útiles y confiables. Recibirá dicha información dentro del plazo y en la forma que ella misma determine.

b) Entrevistar, libre y privadamente, a cualesquiera personas, grupos e integrantes de entidades o instituciones.

c) Visitar libremente cualquier establecimiento o lugar sin previo aviso.

d) Practicar cualquier otra diligencia o indagación que estime útil para el cumplimiento de su mandato, incluso la solicitud a las partes de informes, antecedentes, documentos o cualquier otra información a autoridades y servicios del Estado.

#### **COMPROMISO DE LAS PARTES.**

9. Las Partes se comprometen a prestar a la Comisión toda la cooperación que ella les requiera para el acceso a las fuentes de información a su alcance.

10. Las Partes se comprometen a cumplir con las recomendaciones de la Comisión.

#### **INFORME**

11. La Comisión presentará un informe final, con sus conclusiones y recomendaciones, en un plazo de seis meses contado a partir de su instalación.

12. La Comisión remitirá su informe a las Partes y al Secretario General de las Naciones Unidas, quien lo hará de conocimiento público y adoptará las decisiones o iniciativas que estime pertinentes.

13. Entregado el informe, se dará por terminado el mandato de la Comisión, la cual quedará disuelta.

14. Lo dispuesto en este acuerdo no impide la investigación ordinaria de cualquier situación o caso, hayan sido éstos o no investigados por la Comisión, así como la aplicación de las disposiciones legales pertinentes a cualquier hecho contrario a la ley.

[...]  
\* \* \*

**Acuerdo de Paz de El Salvador firmado en Chapultepec el 16 de enero de 1992.**

[...]

3.C La Comisión de la Verdad, creada por los Acuerdos de México del 26 de abril de 1991 (en adelante “la Comisión de la Verdad”), podrá designar un observador ante la Comisión Ad-Hoc.

[...]

#### **SUPERACION DE LA IMPUNIDAD.**

Se conoce la necesidad de esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad de oficiales de la Fuerza Armada, especialmente en casos donde esté comprometido el respeto a los derechos humanos. A tal fin, las Partes remiten la consideración y resolución de este punto a la Comisión de la Verdad. Todo ello sin

perjuicio del principio, que las Partes igualmente reconocen, de que hechos de esa naturaleza, independientemente del sector al que pertenecieren sus autores, deben ser objeto de la actuación ejemplarizante de los tribunales de justicia, a fin de que se apliquen a quienes resulten responsables las sanciones contempladas por la ley.

[...]