

ELEMENTOS PRACTICOS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE UNA COMISIÓN DE LA VERDAD

Josefina Doz Costa

ANDHES - ÁREA "EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS" (2017)

ELEMENTOS PRÁCTICOS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE UNA COMISIÓN DE LA VERDAD

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	2
DISEÑO POLÍTICO	3
Surgimiento.....	5
Naturaleza, objetivos y mandato.....	5
Legitimidad y autonomía	7
Autonomía presupuestaria y administrativa.	8
Autonomía operativa y funcional.	9
Selección de miembros de la Comisión	10
Selección de personal -staff- de la Comisión	11
DISEÑO OPERATIVO Y FUNCIONAL	13
Revisión participativa del mandato	13
El objeto de Verdad y Memoria.	14
El objeto de Reparación	14
El objeto de Reconciliación	16
El objeto de Justicia.....	17
Entre nombrar a los responsables y otorgar amnistías	18
Mapeo y definición de la estructura organizacional.....	19
Coordinación Ejecutiva.	20
Área administrativa.....	20
Área de comunicación y extensión.	20
Área de investigación.....	20
Área de enlace con víctimas y sociedad civil.	20
División de protección de testigos.	21
Descentralización. Oficinas locales o equipos móviles.	21
Contratación de personal.....	21
Metodología y desarrollo de tareas regulares.....	22
La investigación. Herramientas metodológicas	22
La toma de declaraciones.	26
El acompañamiento y protección a víctimas y testigos	27
Comunicación y actividades de extensión.	28

Introducción

Este documento surge de la revisión y análisis de las características con las que se conformaron, funcionaron y desarrollaron sus tareas Comisiones de la Verdad (en adelante CVs) en distintas partes del mundo, con el propósito de identificar buenas prácticas. Naturalmente la instalación y puesta en funcionamiento de una CV estará sujeta a las condiciones histórico-políticas de cada país, así como a las características del proceso sobre el que se propone investigar. En ese entendimiento y lejos de pretender plantear un modelo ideal único de CV, el presente documento se propone aportar, a partir de experiencias y lecciones aprendidas y sistematizadas por diferentes autores, reflexiones para la evaluación de determinadas alternativas a la hora de montar una CV.

ANDHES es una ONG argentina con vasta experiencia en la defensa y promoción de los derechos humanos que, en sus 15 años de trabajo, ha llevado adelante – entre otras líneas de acción – querellas en juicios por delitos de lesa humanidad ocurridos durante la última dictadura en Argentina. En los últimos años, el Área de Empresas y Derechos Humanos de ANDHES ha venido desarrollando tareas de investigación, incidencia y litigio en materia de violaciones a los derechos humanos por parte de actores económicos en el marco de la última dictadura en Argentina. En ese marco, las reflexiones contenidas en el presente documento han sido pensadas como aportes a una política de verdad en relación con la participación de actores económicos en violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura en Argentina.

Los estudios en torno a las CVs presentan algunas divergencias conceptuales sobre qué debe ser considerado una CV, en función de las cuales ciertos estudios han decidido incorporar o excluir determinadas experiencias en sus análisis. Tales divergencias resultan, sin dudas, relevantes a la hora de realizar, por ejemplo, análisis estadísticos entre los cuales actualmente, según se ha indicado¹ es posible arribar a conclusiones distintas y hasta contradictorias, sobre un mismo punto bajo análisis. Sin desconocer las controversias ni desmerecer la importancia de estas discusiones; el presente estudio no se plantea desde un escenario controlado de variables para el análisis de relaciones causales, sino que se propone extraer de las diferentes experiencias de **CVs oficiales**, aspectos relevantes en torno a la estructuración, conformación, dinámica y funcionamiento de estas, que resulten útiles al momento de planificar la instalación y lanzamiento de una política de memoria similar.

El documento se estructura en dos grandes apartados. El primero, orientado a destacar elementos en torno a las tensiones y definiciones más relevantes de orden político que la puesta en marcha de una CV deberá prever. El segundo apartado, por su parte, contiene una enumeración de los pasos y los componentes que el diseño institucional y organizativo de una CV deberá tener presente a la hora de iniciar sus tareas.

¹ Brahm, Eric. What is a Truth Commission and Why Does it Matter? Peace & Conflict Review, Volume 3, Issue 2. Pgs 1-14; Spring 2009; ISSN:16593995.

I. DISEÑO POLÍTICO

La instalación de una CV se produce en momentos en que determinados países deciden iniciar un camino hacia la superación etapas de violencia y violación a los derechos humanos, terrorismo de estado, guerras civiles y/o conflictos armados. Los resultados de la tarea de una CV determinarán, en cierta medida, el modo en que una sociedad dada procesará su enfrentamiento con un pasado traumático y violento. Se espera que los resultados a los que arribe tengan una significativa injerencia en el nuevo modelo socio-político que se procura instaurar, tras la superación de la violencia, siendo la tarea central de una CV seleccionar e hilvanar los hechos que articulados se erigirán como una narrativa de la verdad. La producción de esta nueva narrativa oficial sobre el pasado -dice Hobsbawm- es y debe ser una selección particular de la infinidad de aquello que es recordado y que es capaz de ser recordado. Cuán grande vaya a ser el alcance de aquel pasado socialmente formalizado dependerá, naturalmente, de las circunstancias. En este sentido, es fundamental reconocer el **carácter político de una CV** al momento de planificar y plantear las mejores formas para el desempeño de su tarea.

En ese marco, algunas preguntas clave pueden servir de ayuda al momento de empezar a diseñar y promover las mejores condiciones para el desarrollo de las tareas de una CV. Por ejemplo, resulta crucial evaluar con claridad **¿De dónde proviene la voluntad política para su puesta en funcionamiento?** y **¿Cuánta conciencia pública hay en torno a la necesidad e importancia de la puesta en funcionamiento de la misma?** El análisis de tales aspectos, trae consigo la necesidad de tomar en cuenta el nivel de legitimidad de origen sobre el que será preciso trabajar en función de asegurar las metas de la CV.

Entre un pasado de violación masiva de derechos humanos y las proyecciones democráticas de un país, será siempre necesario cimentar el tránsito por medio de un intenso debate público. Sea cual fuere la modalidad a través de la cual se defina transitar este camino -legislación, juicios, investigación vía Comisiones de la Verdad y/o reformas institucionales- víctimas y victimarios, continuarán siendo componentes vivos de la sociedad sobre la que proyectamos. Como señala Mónica Cejas² un punto de partida ideal, para que una CV funcione, es la existencia de una conciencia ampliamente difundida de que la amnesia colectiva sólo significa perpetuar la impunidad y el silencio, y que por lo tanto el establecimiento de “la verdad” es un proceso necesario. Los distintos grados en que esta idea se encuentre instalada y difundida a nivel social, determinara el nivel de esfuerzos que deberá realizar la CV para o bien difundir, dar a conocer y sensibilizar sobre la importancia de su tarea, o bien para sostener esta idea y dar cuenta de los avances, mientras duren sus tareas.

En términos ideales, la investigación sobre complicidad de actores económicos en la violación de derechos humanos debería ser parte de la investigación principal general de los hechos. No obstante, las políticas de memoria, verdad y justicia se han orientado, inicialmente, al establecimiento de la responsabilidad de actores estatales y su juzgamiento. En el caso de Argentina, por ejemplo, se trata de un componente cuyo tratamiento e investigación -de manera oficial- se inicia más tardíamente. Dada esta circunstancia, el nivel de avances sobre la impunidad de actores estatales que el país haya hecho, así como el grado de apoyo con que las políticas de memoria, verdad y justicia en general

² Cejas, Mónica. Memoria, Verdad, Nación y Ciudadanía: Algunas Reflexiones sobre la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica. Revista *LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, año 5, vol. V, núm. 1, junio de 2007, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. ISSN: 1665-8027

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

cuenten, resultará una plataforma clave para estimar el nivel de esfuerzos que implicará instalar el asunto en la agenda pública.

En paralelo a la evaluación anterior, y por más obvio que resulte, resulta indispensable tomar en cuenta ***¿Quiénes son los perpetradores de los crímenes que han de investigarse, y en qué condiciones de poder obstaculizar el trabajo de la CV se encuentran?***

La actualidad y fuerza de las estructuras políticas, militares, judiciales y económicas implicadas en el período de terror es un factor clave e tener en cuenta en el diseño de una CV. Mientras más vigentes se encuentren estas estructuras, en su funcionamiento, lógicamente mayores obstáculos y complejidad traerá consigo la tarea de desentrañar la trama del terror. El tiempo transcurrido entre el cese de las atrocidades y el inicio del trabajo de una CV puede ser un dato indiciario en este sentido, aunque resultará particularmente relevante a la hora de evaluar el nivel de riesgo al que se expone a testigos y víctimas que deberán prestar testimonio en el curso de la investigación.

En el caso de los actores económicos, quizás el factor tiempo sea aún más relevante. A la hora de investigar complicidad corporativa estaremos hablando de empresas y de personas jurídicamente responsables por las atrocidades cometidas directamente por las empresas o con su necesaria colaboración. Para la imagen corporativa de una empresa, puede resultar incluso atractivo despegarse de su pasado, reconociendo, responsabilizándose y reparando el daño ocasionado, al tiempo que - emitiendo un mensaje sobre la actualidad de una empresa comprometida con la democracia y los valores promovidos por la CV.

Finalmente, una tercera pregunta clave permitirá orientar el diseño (esto es, mandato, capacidades, modalidades y poderes que requerirá la CV) con mayor precisión: ***¿Dónde se encuentra el mayor caudal de información sobre los hechos de violación a los derechos humanos sobre que han de investigarse?*** Este resulta ser un punto clave para varios aspectos vinculados al diseño de una CV. Por cuanto entre los objetos centrales de una CV se encuentra el reconocer oficialmente los crímenes y reparar a las víctimas, naturalmente la mayoría de las CV tienen un enfoque basado en las víctimas, cuyos testimonios, junto al de otros testigos, suelen ser la fuente principal de información para la investigación.

No obstante, la documentación oficial basada en distintas dependencias públicas del estado, así como los archivos, documentos e información, que los organismos de derechos humanos y ONGs suelen compilar en períodos de impunidad, son un complemento esencial para la reconstrucción y documentación de los hechos. El tipo de archivos al que es preciso tener acceso, naturalmente variará por un lado en función del tipo de crímenes que se está investigando y las partes principalmente implicadas.

En el caso de complicidad de actores económicos, la capacidad de la CV para acceder a fuentes tales como archivos del Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Cámaras de Comercio; Banco central y bancos privados; sindicatos, gremios y asociaciones profesionales; documentación administrativa de las empresas, entre otras debe ser prevista a la hora de otorgar poderes de investigación a la CV. En el caso de Sudáfrica, por ejemplo, la CV tenía por mandato legal, la potestad de citar a declarar, e incluso de ordenar allanamientos.

SURGIMIENTO

Las dos vías formales por las que suele producirse la instalación de una CV son, o bien un decreto presidencial del ejecutivo, o bien una ley emanada del parlamento. En determinados casos, las CVs han surgido del acuerdo de un proceso de paz, o como resultado de negociaciones de transición democrática, aunque en general, en estos casos, su conformación suele posteriormente asegurarse mediante ley. Un ejemplo excepcional puede encontrarse en Canadá, en donde la “comisión de la verdad y la reconciliación” surge como resultado de un proceso judicial entre el gobierno de Canadá, cinco iglesias cristianas y la Asamblea de las Naciones Originarias.

Los instrumentos legales que den origen a una CV deben procurar contar con el más amplio apoyo posible (no sólo en entre los actores políticos, sino también entre la sociedad en general) de modo de contener el peso que se requerirá para dotarla de recursos, capacidades y competencias especiales para la investigación. En general, se presume que un decreto presidencial tiene menos fuerza que las leyes discutidas y aprobadas en el parlamento y, por ello mismo, puede esperarse que una CV instalada por decreto, tenga menos peso político que aquellas que, producto del debate parlamentario, reflejan un apoyo político de más amplio espectro. Esta decisión, desde luego dependerá de la correlación de fuerzas en un escenario dado, encontrándose casos – como la mayoría de las CV de Latinoamérica, Marruecos y Timor-Leste – en los que el decreto ha sido evaluado como la vía más conveniente, más expedita y no por ello menos exitosa para poner en funcionamiento una CV.

NATURALEZA, OBJETIVOS Y MANDATO.

La naturaleza de una CV está íntimamente relacionada con sus objetivos y mandato legal, sin embargo, los tres términos implican decisiones de índole diferente.

La naturaleza, quedará definida por el conjunto de la estrategia que un estado se propone en la transición hacia una convivencia democrática. Ubicándose en el plano la estrategia política global, esta definición puede resultar en experiencias en las que una CV es una iniciativa que se incorpora a una estrategia más amplia de justicia transicional, mientras en otros casos la CV quizás funcione como “el” mecanismo central o único en la transición democrática.

Las Comisiones de la Verdad son más efectivas cuando están integradas a una estrategia de Justicia Transicional más comprehensiva que incluye políticas de reparación, procesamientos penales y reformas institucionales. En muchos casos las CVs se han convertido en las iniciativas más importantes de los gobiernos para lidiar con los crímenes del pasado, y han sido el punto de partida para otras iniciativas políticas de reparación, justicia y reforma institucional. A través del desarrollo de resultados claros y recomendaciones vinculantes, las comisiones pueden enriquecer las políticas y crear un impulso moral y político para tales iniciativas³.

Rodrigues Pinto ubica a las CV en un modelo de justicia transicional cuasi-judicial, más vinculadas a un concepto de justicia que busca recomponer antes que a castigar, con una fuerte convicción basada en el efecto terapéutico de la verdad, asumiendo que develar la verdad, con el aporte de todas las partes, tiene un significativo poder de restauración. Cuando las audiencias son públicas –y transmitidas masivamente, como en el caso de Sudáfrica– una CV puede generar un efecto catártico positivo, en

³ Gonzalez, Eduardo & Varney, Howard, eds. Truth Seeking: Elements of creating an Effective Truth Commission. Brasilia: Amnesty commission of the Ministry of Justice of Brazil; New York: International Center for Transitional Justice, 2013.

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

tanto permite a la sociedad en general, a través del testimonio de víctimas y testigos, reconocer los errores del pasado y proyectar un futuro⁴.

El cuestionamiento a la CV como única forma de procesamiento de las aberraciones del pasado, se ubican por lo general en el plano de la dimensión moral del modelo. La experiencia indica que junto al reclamo o necesidad de ajuste normativo de la acción (esto es, la ubicación de un hecho en el plano normativo de lo repudiable) y a la dimensión de reparación, resulta particularmente relevante prestar atención a la dimensión orientada a preservar, a través de los mecanismos escogidos para la transición democrática, la integridad moral de las identidades agraviadas a través de los crímenes bajo investigación. El grado de exigencia sobre el reconocimiento moral del agravio a través de la justicia efectiva, de la mano de las víctimas y –por lo general de los organismos de derechos humanos– será un indicador sobre el que valorar a la CV como el componente único –o parte de– el camino de refundación social y política.

Entre los principales **objetivos** de una CV se encuentra el **determinar y desarrollar una explicación sobre los hechos**. Esto significa, tener una cabal dimensión y descripción de los distintos tipos de violaciones de derechos humanos acontecidos en el período bajo análisis, ubicados en el contexto histórico, político y social en el que tuvieron lugar. Esto es, clarificar las circunstancias concretas de los abusos, así como el contexto histórico y social en el que tuvieron lugar.

Otro de los objetivos claves, que las CVs deben poner en el centro, como orientador de toda su tarea, es el **reconocimiento, protección y reparación de derechos de las víctimas**. En general, y aún en los casos en los que la perspectiva de los perpetradores no es dejada completamente aislada, las CV han puesto el foco en las víctimas. Se trata de proteger, reconocer y empoderar a las víctimas y sobrevivientes, no sólo como informantes, sino como sujetos de derecho; se trata de promover su bienestar y la preservación de la integridad moral de sus identidades, principalmente a través del reconocimiento oficial del agravio.

Algunas CV incluyen en su mandato el promover cambios sociales y políticos en relación a la materia de investigación. En un nivel concreto, puede consistir en el desarrollo de contenido útil para política pública o en la búsqueda de impulsar cambios en los comportamientos de grupos e instituciones, contribuyendo a transformaciones políticas y sociales a largo plazo. En un plano general, este objetivo también puede encontrarse englobado en el compromiso de formular recomendaciones hacia el gobierno y la sociedad civil, tendientes a profundizar la democracia, y promover garantías de no repetición.

Es importante que los alcances del **mandato** legal sean claros, así como también contengan la flexibilidad necesaria para permitir su interpretación y definición –por parte de los miembros de la CV– de los objetivos y la índole de las tareas a desarrollar para alcanzarlos. Por ejemplo, si bien el mandato debe incluir el **tipo de delitos / violaciones de derechos humanos a ser investigadas**; es importante tener presente que lo que se está mandatando es una investigación sobre hechos que no se conocen en profundidad, por lo tanto, ese marco legal debe permitir incluir los emergentes propios de la investigación.

Recorte temporal. Otro elemento que debe incluir el mandato es el período de tiempo que incluirá la investigación. En este aspecto encontramos casos de CV en las que la investigación debió abarcar 40 años, como otros en los que se focaliza a semanas.

⁴ Rodrigues Pinto, Simone. Transitional Justice: Memory and reconciliation challenges. CEPPAC/UnB. Brasilia 2010

Las partes a ser investigadas. Originalmente, las CVs se orientaron principalmente a la investigación de violaciones de ddhh cometidas por agentes estatales, con el tiempo se demostró la importancia de incorporar violaciones cometidas tanto por agentes estatales y no estatales, incluyendo grupos paramilitares, miembros de la iglesia y actores económicos.

Recorte territorial donde las violaciones tuvieron lugar. En la generalidad de los casos, las CVs se han focalizado en la investigación de hechos ocurridos en el marco del territorio nacional. No obstante, en algunos casos las violaciones de derechos humanos han tenido lugar atravesando fronteras, lo cual debe ser tenido en cuenta.

LEGITIMIDAD Y AUTONOMÍA

La legitimidad y la autonomía de una CV se encuentran íntimamente ligadas, en tanto uno de los principales elementos referidos a la legitimidad de su accionar y a la valoración pública de su trabajo vendrá de la mano de las garantías de independencia operativa, funcional y política de la misma.

Un obstáculo prácticamente insalvable para una CV es que se presuma manipulación sobre los resultados de su investigación. En ese sentido, es preciso tener presente que en algunos casos el trabajo de la CV se ha evidenciado públicamente como una maniobra política a través de la cual aparentar, en el ámbito internacional, procesos de investigación y transformación democrática en el país, los que finalmente no ocurren ciertamente en el ámbito local. Por otro lado, tal como señala el Centro Internacional para la Justicia Transicional, en muchas partes del mundo, la sociedad civil desconfía profundamente de las investigaciones oficiales, dada la histórica utilización por parte del gobierno para descartar denuncias de serias violaciones.⁵

Para evitar tales circunstancias, las principales garantías se sitúan, por un lado, en el plano de la autonomía financiera, administrativa, operativa y funcional. Por otro lado, en la capacidad de contar con un staff profesional adecuado y suficiente para desarrollar una investigación eficiente, adecuada, e imparcial; aspectos sobre los que regresaremos en el siguiente apartado.

Un aspecto que no puede eludir la CV a la hora de evaluar el nivel de legitimidad con el que está operando es su **relación con la Sociedad Civil**, particularmente con las víctimas, sus organizaciones y los organismos de derechos humanos en el país. Dada, en general, la capacidad de la Sociedad Civil para presionar por una CV fuerte, así como su experiencia en el monitoreo de violaciones a los derechos humanos, su apoyo puede ser crucial. Tal como señala Priscilla Hayner, la fortaleza y capacidad de la sociedad civil, en relación a la incidencia no gubernamental, con base territorial y con investigación basada en evidencia, es un elemento fundamental del éxito de una CV.

La sociedad civil puede ser un aliado clave para la CV a fin de obtener apoyo y/o la presión necesaria para ampliar los alcances de las investigaciones y para adecuar procedimientos; así como también para presionar al gobierno para que libere toda la documentación requerida y apoye completamente la investigación; o finalmente convencer a donantes para que apoyen económicamente el trabajo de la CV. Finalmente, un aporte fundamental, que por lo general ninguna otra institución diferente de las organizaciones de derechos humanos pueden brindar, tiene que ver con el conocimiento del contexto local, y la red de contactos en torno a las atrocidades que la sociedad civil tiene. Ello resulta crucial, para una eficiente y adecuada planificación de las tareas de la CV

⁵ Gonzalez, Eduardo & Varney, Howard, eds. Op Cit. Pág 16. La traducción es nuestra.

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

No obstante, las relaciones entre sociedad civil y CV suelen ser tensas. Por tanto, resulta recomendable que, en todo momento, se mantenga un intercambio y consulta con la sociedad civil, de modo que -desde el diseño- tenga participación y opinión. Por ejemplo, se espera que el contenido del instrumento legal que de origen a la CV surja luego de una amplia consulta con la sociedad civil, en especial con las organizaciones de víctimas.

En el caso de Sudáfrica, según cuenta Priscilla Hayner, la CV no hubiera sido lo mismo sin el apoyo de la sociedad civil en el momento de su diseño y armado. El "Legal Resources Center" (Johanesburgo) colaboró en el borrador de ley que sería elevado al parlamento, para mayor discusión, sin embargo, la versión que salió del parlamento incluyó procesos de amnistía confidenciales, puertas adentro, que serían anunciados públicamente, al final. Grupos de Derechos Humanos se opusieron fervientemente en este punto, y junto con grupos de la iglesia montaron un público repudio buscando la eliminación de este aspecto secreto de las funciones. Al no tener éxito inicialmente, elevaron una carta al parlamento, con la firma de todas las organizaciones de DDHH del país, señalando que, si los procesos de amnistía no se hacían públicamente, la CV no iba a contar con el apoyo de ninguna de las organizaciones firmantes. Lograron con ello un avance, quedando la posibilidad de procesos secretos sólo en los casos en que "esté en juego el interés de justicia" y/o cuando "hay una presunción de que el daño puede sobrevenir hacia alguna persona, como resultado del procedimiento abierto".

Finalmente resulta clave en este aspecto, la habilidad de la CV para planificar la relación que va a mantener con el público y con la prensa mientras dure el trabajo. Mantener una comunicación transparente, transmitiendo periódicamente avances y características de la tarea, en dirección distintos públicos, parece esencial para mantener el interés, la estima y la expectativa en la relevancia de la tarea. Este aspecto, se vincula directamente con las alternativas vinculadas a la realización de audiencias públicas, o privadas, según lo cual la llegada al público deviene distinta.

AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA Y ADMINISTRATIVA.

En cuanto a la seguridad presupuestaria y la autonomía financiera, resulta esencial, por un lado, que la CV tenga fondos suficientes para realizar su cometido con un alto nivel de profesionalismo y, por otro lado, que tenga la capacidad para tomar decisiones presupuestarias en relación a su operatividad, de manera autónoma.

Es importante evitar que la CV esté sub-financiadas, aspecto que ha resultado un obstáculo difícil de superar en algunos casos. Como señala Priscila B. Hayner señala, *"incluyendo a Sudáfrica, que costó cerca de USD 18 millones al año en la cúspide de su actividad (el hecho de que "estuviera insuficientemente financiada" fue uno de las principales quejas de los observadores de dicha comisión). La escasez fue también un problema, al menos en sus etapas iniciales, para la comisión en Guatemala con un presupuesto de USD 9,5 millones por 18 meses, El Salvador, con un presupuesto de USD 2,5 millones por ocho meses, y muchas otras."*

En su inicio, las CV eran completamente financiadas por el gobierno local, tal fue el caso de Chile y Argentina, por ejemplo. Más adelante en el tiempo, algunas CV empezaron a recibir apoyo financiero de gobiernos extranjeros y/o fundaciones. El caso de la CV de El Salvador resulta ilustrativo de este giro, en tanto sin ningún tipo de fondos del propio gobierno de El Salvador, su CV estuvo completamente financiada a través de contribuciones voluntarias de miembros de NNUU. En adelante, resultaría más común - tal el caso de Guatemala, Sudáfrica, Liberia entre otros- que el estado local aporte parte del presupuesto y el resto provenga de aportes internacionales.

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

La autonomía resulta clave, fundamentalmente en términos de evitar todo margen de presión o de influencia por parte del gobierno, a través del presupuesto. Idealmente, ello puede implicar que la CV cuente con todos los fondos que requerirá para el desarrollo de sus tareas, desde el principio. Ocurre que el paso del tiempo, desde el momento de lanzamiento e inicio de las actividades, por lo general va descentrando el protagonismo de una CV en la escena público-política; en ese marco, ha sido frecuente que, al momento de quedarse sin presupuesto, en el medio de sus tareas, las CV no tuvieran la atención suficiente en términos de prioridad presupuestaria. En el caso de Uganda, por ejemplo, las tareas debieron verse suspendidas, hasta tanto se consiguió nuevo financiamiento.

Teniendo en cuenta que dentro de las primeras tareas a desarrollar por los comisionados se encuentra la de planificar la estructura organizacional, así como el análisis y valoración del volumen de recursos requeridos; una recomendación que, razonablemente, realizan Gonzalez y Varney⁶ es la de asegurar que la primera partida de fondos de la CV sea provisoria, en función de afrontar la fase inicial de puesta en marcha, y poder determinar con claridad y justeza el volumen presupuestario que estará requiriendo para el desarrollo de sus tareas regulares (salarios, operaciones, equipamiento y gastos administrativos/logísticos).

En ese marco, el área institucional/administrativa de la CV debe estar preparada para realizar búsqueda de fondos, donantes y apoyos de distinta índole. Desde luego, la claridad y transparencia en la administración y ejecución de sus fondos, es una clave fundamental para evitar perder donantes.

Finalmente, las decisiones administrativas y presupuestarias vinculadas a la contratación del staff de profesionales deben ser completamente autónomas.

AUTONOMÍA OPERATIVA Y FUNCIONAL.

En cuanto a la autonomía operativa y funcional de una CV, un primer aspecto importante, tiene que ver con la capacidad para ***interpretar su mandato***. En función de ello, los miembros de la CV deben tener la capacidad de definir sus propios procedimientos y reglas de trabajo. Resulta esencial, por ejemplo, que los miembros de la CV tengan total autonomía para tomar las decisiones, ***definir prioridades y escoger las metodologías*** de investigación que considere apropiadas para alcanzar sus objetivos. Entre los aspectos fundamentales en este sentido debe contar con la capacidad para decidir e instalar un sistema que le permita reunir, organizar y evaluar enormes cantidades de información, esto es fundamentalmente definir el esquema sobre el que se va a construir la base de datos, las fuentes que serán empleadas, las formas en que se va a alcanzar esa información.

En ese marco, las capacidades necesarias para conducir una investigación efectiva e independiente con las que contará la CV, es un tercer aspecto clave a la hora de hablar de autonomía operativa y funcional. Uno de los principales aspectos a tener presentes en este punto es el acceso a la información, razón por la cual se deberá dotar a la CV con la **capacidad para requerir y obtener documentación** oficial del gobierno y las Fuerzas Armadas. Como piso elemental la CV debe estar autorizada a solicitar información de cualquier fuente (gubernamental y no gubernamental). En el extremo ideal, estas entidades deben estar obligadas a entregar la información solicitada. En el caso de El Salvador, por ejemplo, la CV tenía por mandato la capacidad de exigir documentación a cualquier repartición pública.

⁶ Gonzalez, Eduardo y Varney, Howard. Op Cit.

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

SELECCIÓN DE MIEMBROS DE LA COMISIÓN

La experiencia internacional da cuenta de CV conformadas por desde 3 a 17 miembros. En general, están menos involucradas con el desarrollo de los aspectos concretos de investigación y sus funciones, suelen estar más relacionadas a la definición de lineamientos generales de trabajo, la representación institucional y relacionamiento con actores políticos y público. Estas personas serán la cara de la CV, por tanto, la legitimidad del órgano se medirá también, en buena parte, en referencia a la legitimidad de los miembros que lo componen. La autoridad personal y moral que estas personas deben tener, es esencial para tratar con los perpetradores, autoridades políticas y con el público en general.

Los comisionados, o representantes de la CV, han sido, en la mayoría de los casos, personalidades o referentes locales, seleccionadas en base a sus cualificaciones personales, su prestigio e integridad moral. Una probada experiencia y compromiso con los derechos humanos debe ser un requisito, excluyente. En algunos casos se trata de profesionales vinculados directamente a la investigación, en otros casos, se busca su complementariedad en experticias relativas a otros aspectos con los que la CV deberá lidiar.

Es importante que los miembros de la comisión, sean seleccionados inmediatamente después de la sanción del instrumento legal que crea la CV. En el caso de Liberia, el presidente provisional nombró a todos los comisionados, sin debate amplio, antes de que la legislación creando la comisión saliera. Fue muy criticado y finalmente debió convocarse a un panel que seleccionó a los comisionados, incluyendo a dos de la conformación original.

No obstante, quizás el aspecto clave en este punto refiere al proceso mediante el cual deberá definirse la integración de la CV. Por su parte, el proceso de selección de los mismos, debe público, transparente y participativo. Además, la conformación de la CV debe contemplar su representatividad en términos de clase, género, raza, religión y distribución geográfica.

El aspecto referido a la representatividad geográfica es clave en tanto la dinámica de los procesos de terror y violencia suelen asumir, naturalmente, características singulares según las distintas regiones del país. A la hora de plantearse una CV destinada a investigar la participación y responsabilidad de las empresas en delitos de lesa humanidad, por ejemplo, para el caso de Argentina, estudios de la academia y la sociedad civil, han demostrado que los procesos mediante los cuales se despliega la dinámica del terror, asumen una forma estrechamente vinculada a la matriz económico-productiva y las características socio-económicas local, en distintos espacios geográficos del país. Incluir en la conformación de la CV a referentes y/o investigadores del campo local, permitirá sin dudas, plantear un esquema de investigación más rico, más adecuado y más integrador de las singularidades que el proceso puede haber adquirido en distintos puntos del país.

En cuanto al proceso de selección, existen diferentes modelos, que dan cuenta de distintos niveles de apertura del proceso, de distintos niveles de participación de la sociedad civil especializada, y distintos niveles de participación de expertos u organismos internacionales.

En algunos países se han recibido nominaciones hechas directamente por el público o la sociedad civil, sobre candidatos a conformar la CV.

En Sudáfrica, por ejemplo, se realizó un llamado público a inscripción de interesados, y la selección la realizó un panel independiente cuya constitución incluyó a la sociedad civil. Según relata Priscilla Haley, Sudáfrica fue la primera en hacer un proceso de selección transparente, con un panel de

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

selección independiente, amplio y con entrevistas públicas a los candidatos. El perfil definido para conformar la CV era el de personas imparciales, sin perfil político alto. Se inscribieron 300 personas, se realizaron 50 entrevistas, y de una nómina de 25 el presidente eligió finalmente a 17. Para garantizar equilibrio regional y político, el presidente incluyó a dos personas que no atravesaron el proceso de selección.

Sólo en el caso de El Salvador, la CV estuvo constituida completamente por expertos extranjeros, y el órgano estuvo bajo coordinación y supervisión de Naciones Unidas. Pero se encuentran casos, como los de Sierra Leona, Guatemala, Islas Salomon y Kenya, cuyos paneles se constituyeron de manera mixta (miembros locales y expertos de organismos internacionales). En casos como el de la CV de Sierra Leona, el proceso de selección estuvo supervisado por Naciones Unidas, que conformó un panel compuesto por personas nominadas por la anterior oposición armada, el presidente, la comunidad religiosa y grupos de derechos humanos. el panel seleccionó a 4 comisionados locales (nacionales) y el coordinador general del comité de selección, representante especial de Naciones Unidas, nominó a 3 expertos internacionales. Los 7 miembros fueron nombrados por el presidente.

La participación de la sociedad civil en el proceso ha llegado más lejos en algunos casos. En Ecuador, por ejemplo, una proporción de los comisionados fueron seleccionados directamente por la sociedad civil, en particular organismos de derechos humanos; y en Togo el presidente solicitó a la sociedad civil una lista de candidatos y seleccionó de allí a los comisionados. En Guatemala, por su parte, se incorporó a la academia, siendo uno de los tres comisionados seleccionado por el “Presidente de las Universidades de Guatemala”. Mientras más cantidad y variedad de input público tenga el proceso de selección, más legitimidad tendrá el cuerpo.

SELECCIÓN DE PERSONAL DE LA COMISIÓN

La cantidad de personal y el perfil de los puestos a cubrir, para el desarrollo de las tareas regulares de la CV dependerá directamente del esquema institucional funcional que se plantee y de su organigrama. Sin embargo, existe otro tipo de elementos generales que deben ser valorados a la hora de proyectar políticamente los alcances de CV. Tal como señala el Centro Internacional de Justicia Transicional, la independencia de la CV descansa, en gran medida, en la capacidad de sus miembros (comisionados y staff) para llevar adelante sus tareas y alcanzar los objetivos con la menor cantidad de obstáculos e interferencias posible.

Por un lado, es importante evaluar la necesidad de **dedicación exclusiva y full time de los miembros** de la comisión (comisionados y staff) y en esta misma línea, es necesario desarrollar un **esquema de seguridad y garantías para el trabajo**.

El responsable ejecutivo de la Comisión (sea Secretario Ejecutivo o Director ejecutivo) además de contar con las habilidades requeridas para el cargo, resulta ampliamente recomendable que no trabaje en otra entidad gubernamental o no gubernamental. Su puesto requiere de una independencia de criterio y decisión fundamental a la hora de desempeñar sus tareas, en tanto su trabajo traerá consigo un significativo nivel de presión política. En ese sentido, una condición básica para trabajar libre de presiones e influencias, es no mantener ningún tipo de dependencia funcional con otra institución o persona. Según recomienda el ICJT, resulta particularmente esperable que los miembros de la CV no sean afiliados a organizaciones político partidarias.

Los perfiles requeridos deben tener experiencia probada en el ámbito de los derechos humanos y tener cierto nivel de familiaridad con las características y singularidades de los procesos históricos que

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

se investigarán. Ello determinará, para cada país, una serie de marcos referenciales para los perfiles de contratación. Así, por ejemplo, si en Latinoamérica, es impensable la contratación de miembros de la policía o militares entre el personal de la CV (por el nivel de involucramiento de los mismos en los procesos represivos y regímenes autoritarios) en el caso de Sudáfrica la CV contó con policías en los equipos de investigación, quienes aportaron información sobre la operatoria interna de las fuerzas.

En el caso argentino, relata Priscilla Haley, la CONADEP empezó a trabajar bajo la órbita del ministerio del interior, pero los empleados no duraron en las tareas; en general, no tenían experiencia en derechos humanos y no habían escuchado nunca detalle sobre las horribles historias que les contaban en cada testimonio, muchos se desmoronaron psicológicamente en el transcurso del trabajo. Se empezó a trabajar con miembros de los organismos de derechos humanos, aspecto que fue central para el éxito de la comisión, pues se trataba de personas que venían trabajando en el tema hace tiempo, estaban familiarizados con los hechos y contaban con cuantiosa información, relevada en períodos de impunidad, que pusieron a disposición de la CV.

En cuanto a un esquema de garantías para el mejor desarrollo del trabajo de la CV, es preciso pensar en las mejores condiciones para el personal que llevará adelante las tareas, así como también y muy particularmente en testigos y víctimas de quienes se espera recibir testimonio, siendo fuente principal y fundamental de información de las investigaciones. En este último aspecto, es preciso mandar a la CV y brindarle las condiciones y capacidades para desarrollar esquemas de protección de testigos.

En cuanto a las condiciones para el desarrollo de las tareas por parte del staff de la CV, además de garantías de no despido sin justa causa; será conveniente pensar en un esquema de protección legal, que evite imputación legal en su contra, en relación a los asuntos vinculados a su tarea en el marco de la CV, esto es alrededor de declaraciones u acciones, de buena fe, vinculadas a su desempeño como investigador para la CV. En esta misma línea, una de las recomendaciones del Centro Internacional para la Justicia Transicional, plantea la necesidad de evaluar penalidades para quien obstruyera el desarrollo de las tareas de la comisión, por ejemplo, proveyendo información falsa, rechazando presentarse a declarar, negándose a desclasificar información, o destruyendo evidencia y archivos.

DISEÑO OPERATIVO Y FUNCIONAL

REVISIÓN PARTICIPATIVA DEL MANDATO

El instrumento legal que crea la CV, sea un decreto del ejecutivo o una ley del parlamento, suele definir a la CV en términos amplios. Será tarea de sus miembros, circunscribir e interpretar su mandato para tornarlo operativo.

Una consulta con organismos de derechos humanos, organizaciones de víctimas y otros actores independientes puede haberse llevado a cabo, y es recomendable que así sea, de manera previa a la definición de los términos del instrumento legal. Como señala el ICTJ, en general las CV nacen con una muy limitada participación pública. Sea el caso, o no, de que el instrumento legal haya resultado de un proceso consultivo, resulta recomendable definir los alcances concretos de una CV a través de un proceso participativo que incluya intercambios entre el sector político, la sociedad civil, los grupos de víctimas y cualquier otro actor (universidad, sindicatos, etc.) que pudiera ser impactado por el trabajo de la comisión, y/o pudiera ser un aliado para las tareas. La tarea deberá cubrir el territorio nacional.

Un proceso de estas características, que irá recogiendo observaciones, sugerencias y expectativas del trabajo de la CV, implica compromiso y facilitará iniciar un proceso más cercano a las fuerzas vivas de la sociedad. En Argentina, la sociedad civil repudió generalizadamente a la CONADEP por su debilidad al haber salido por decreto y no por ley. Según relata Priscilla Haley, un largo tiempo llevó a los miembros de la misma convencer a la sociedad civil de colaborar con la CV y no todos accedieron. Quienes aceptaron, en algunos casos incluso formaron parte del staff y aportaron amplia documentación sobre las denuncias que habían venido relevando en esos años.

Por otro lado, esta modalidad participativa de definir los alcances de la CV, definitivamente ayudará a los miembros de la CV a entender mejor las necesidades de las víctimas, y por ello, las condiciones y características que debería asumir el organismo. Las modalidades para esta consulta pueden ser varias, pudiendo solicitarse aportes de expertos y referentes de la comunidad, de manera escrita u oral. La consulta con los grupos de víctimas debe ser una prioridad y la práctica de la consulta debería extenderse a lo largo de las distintas etapas del trabajo de la CV⁷.

Entre las funciones clásicas de una CV pueden encontrarse matices y grados de extensión y/o profundidad en cómo se define y completa el componente de “Memoria y Verdad” o por ejemplo, qué significancia se le otorga al componente de “reparación de las víctimas” que toda CV incluye. Sin embargo, algunos objetivos resultan particularmente delicados, pues resultan aquellos que mayor cantidad de controversias han generado, cuando se observa la experiencia internacional. Estos son: el mandato de reconciliación; la vinculación entre el desarrollo de tareas de la CV y la justicia, y la alternativa entre nombrar o no a los perpetradores públicamente y en el informe final. Aunque lógicamente todos estos aspectos se encuentran vinculados, y se determinan o limitan los unos a los otros, haremos un intento por separarlos analíticamente para una mejor comprensión de sus aspectos sobresalientes.

⁷ Gonzalez, Eduardo y Varney, Howard. Op Cit. Pág 15

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

EL OBJETO DE VERDAD Y MEMORIA.

El reconocimiento oficial y público de los hechos del pasado, implica descubrir el velo de invisibilidad y negación sobre una historia dolorosa para el país. A decir de Priscilla Haley, consiste en levantar el silencio sobre ciertos crímenes sobre los que de otro modo solo se hablarían muy a escondidas, sobre los que se consideraba peligroso comentar, sobre los que raramente se publicaba honestamente en la prensa y que claramente habían quedado fuera de “la historia oficial” que se enseñaba en las escuelas hasta ese momento. Se trata, por tanto, de la oficialización y publicación de un capítulo nuevo y oculto de la historia de un país.

Así, el objetivo compartido por la enorme mayoría de las CV es el de establecer, clarificar y reconocer formalmente crímenes del pasado, ubicándolos en el marco de patrones de violaciones de derechos humanos. La cantidad testimonios, así como la cantidad y calidad de la información que reúne una CV permite -o debe permitir- un relato claro y preciso de los hechos.

Si bien se trata de un proceso socio-políticamente necesario para fortalecer las bases democráticas de un país, e inaugurar un nuevo tiempo que impida la continuidad de la negación y/o el olvido; para algunos sectores, particularmente las víctimas, el proceso implica oficializar una verdad a voces, que permanecía oculta. Es por ello que, para las víctimas, quienes suelen conocer perfectamente los hechos, pues los han sufrido personalmente y para quienes los “hallazgos” de la CV difícilmente aporten nueva información, el objetivo prioritario suele encontrarse en el fin de la impunidad, o lo que es lo mismo, el inicio del proceso de Justicia; así como el establecimiento de políticas de reparación.

EL OBJETO DE REPARACIÓN

La mayoría de las CV tienen entre su objeto, un componente directamente enfocado a las víctimas que incluye el “acompañamiento, protección y promoción de su bienestar” durante un proceso, en el que las mismas resultarán fuente principal de información. Otro de los objetos que se dirige específicamente a las víctimas, es el de reparación, las cuales resultan en general de las recomendaciones que las CVs hacen en relación a los crímenes que han sido investigados.

El concepto y, por tanto, el contenido de lo que se denomina “reparaciones” puede variar significativamente, y por ello resulta fundamental que la CV se dé la tarea, por un lado, de identificar claramente las necesidades -y demanda- de las víctimas en este sentido. En un mismo plano, los miembros de la CV deberán realizar esfuerzos por desarrollar y fundamentar las reparaciones propuestas en términos realistas, por ejemplo, en el aspecto presupuestario; y casi siempre deberán invertir no pocas energías en promover y construir la voluntad política que, tal como lo indica la experiencia internacional, finalmente determinará el tipo y nivel de reparaciones que se hará realidad.

El trabajo de análisis, definición y propuesta de programas de reparación, debe ser pensado, tal como señala el ICTJ, también en clave de facilitar la decisión de las autoridades políticas, aportando herramientas políticas de apoyo (argumentación y fundamentación) y prácticas de implementación, para la puesta en marcha de las medidas. Finalmente, la experiencia indica, que es importante también que las propuestas de reparación que emanen de la CV sean abarcadoras, contemplando aspectos tanto de nivel individuales como colectivos y aspectos materiales/económicos tanto como simbólicos (por ejemplo, claras manifestaciones públicas de reconocimiento, repudio y disculpas). Según indica De Greiff, especialista en el tema de reparaciones, señala que los programas de

reparación deben aportar en el sentido de lograr reconocimiento, confianza de la ciudadanía y solidaridad. En ese sentido, el autor ha indicado que los parámetros para evaluar programas de reparación deben prestar especial atención a los alcances, a cuán comprehensivos resultan los mismos, su integralidad y su coherencia⁸.

Reparaciones simbólicas. En términos amplios, es aquella reparación que viene dada con el desarrollo del proceso de reconocimiento oficial y público de la verdad de los hechos, en sí mismo. El hecho de poner fin a la perpetuación de la negación sobre crímenes que las víctimas han padecido, contiene un efecto socialmente y subjetivamente reparador. El proceso por sí mismo, y su publicidad, posiciona social e inter-subjetivamente a la víctima - antes negada y ocultada- en el justo lugar de reconocimiento y repudio público y generalizado a los crímenes, delitos y/o aberraciones de las que fuera objeto. En algunos casos, señala Haley, la publicación del informe y el reconocimiento de los hechos, ha sido seguida de una disculpa presidencial por las atrocidades.

Reparaciones institucionales. La CV puede incluir en su análisis un detalle pormenorizado del involucramiento y las responsabilidades de distintas institucionales -públicas y privadas- en los horrores del pasado que se investiga. Las reformas institucionales que, con base en tal análisis se propongan, pueden ser consideradas también como parte de las políticas de reparación. Estas pueden incluir, desde la exclusión de funcionarios y/o empleados implicados en violaciones a los derechos humanos, que permanezcan en funciones; pasando por la modificación legislativa, la promulgación de marcos regulatorios específicos sobre obligaciones y responsabilidades institucionales en situaciones de violación de derechos humanos, la reparación económica de víctimas/empleados de las instituciones, hasta la “reparación de legajos” que ha sido implementada, por ejemplo, en el caso de argentina y consistió en la recuperación y documentación en archivo oficial de reparticiones públicas, de los legajos de empleados víctimas de la última dictadura militar.

Reparaciones colectivas o comunitarias. El resultado de la investigación de la CV puede determinar que determinadas comunidades o colectivos han resultado particularmente afectados por la violación de derechos humanos. La delimitación de esos colectivos, puede estar dada por una variable espacial (geográfica) y una reparación puede implicar, por ejemplo, la prioridad presupuestaria o la asignación de una cuota presupuestaria especial y permanente, para zonas particularmente afectadas, dirigida a la reparación en infraestructura, servicios, espacio público y desarrollo de espacios públicos simbólicos de reparación y memoria, tales como memoriales, centros de interpretación de la historia.

Reparaciones materiales/económicas. La presunción que se encuentra sobre la base de la reparación económica, consiste en la evaluación de que el daño -físico, psíquico, emocional /de salud, incapacidad para trabajar, etc.- generado a las víctimas se mantendrá por mucho tiempo, y que los esfuerzos que implique sobrellevar esos daños, o su adecuada atención/tratamiento, pueden verse aliviados, en cierta medida, con recursos económicos.

Las reparaciones, que en la actualidad resulta ser el tipo de reparación más generalizada, son ciertamente controversiales. Para muchos organismos de derechos humanos son inaceptables, en tanto la reparación exigida apunta a la modificación de los aspectos estructurales o sistémicos fueron condición de posibilidad para la ocurrencia de las violaciones de derechos humanos. En algunos casos, pero no siempre, estos aspectos estructurales pueden revelar desequilibrios de poder asentados sobre una desigualdad socio-económica.

⁸ Hayner, Proscilla B. Op Cit. Pág 325

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

Una experiencia interesante, por la amplitud con la que se diseñó el programa de reparaciones, es la de la CV de Marruecos (2004). Sobre la base de sus investigaciones, hizo una propuesta comprensiva que incluyó formas de reparación individuales, colectivas, materiales y simbólicas; incluyendo la transformación de los sitios donde funcionaron Centros Clandestinos en Centros Culturales y otros programas con base comunitaria. Quizás uno de los aspectos más interesantes haya sido que la CV puso a discusión este programa completo de reparaciones, en un foro de tres días, al que asistieron masivamente actores no estatales, grupos de víctimas y organizaciones de derechos humanos. El programa incluyó, en primer lugar, una detallada justificación de compensaciones económicas, caso por caso. En segundo lugar, incluyó atención médica y psicológica, en algunos casos urgente y una cobertura de médica de largo plazo para todas las víctimas. Finalmente, once comunidades especialmente seleccionadas por los niveles de represión de la que fueran objeto, así como por sus niveles de marginalización, fueron identificadas para recibir reparaciones comunitarias. En ellas, un comité coordinador local se conformó para definir y decidir sobre la utilización de los fondos. Por último, uno de los aspectos más innovadores para el país, consistió en dejar de lado la tradición, a través de la cual las hijas mujeres debían recibir la mitad de la herencia que los hijos varones y promover el pago de iguales sumas a los miembros varones y mujeres de las familias, con un pago diferencial extra a las mujeres tomando en cuenta el particular sufrimiento infligido contra estas de manera discriminatoria durante sus detenciones, incluyendo violaciones y otros serios abusos⁹.

Para trabajar específicamente este tema, resulta conveniente atender a las recomendaciones de Hayner, sobre la consulta particular a algunos documentos, que se han abocado específicamente a analizar el tema de reparaciones. Los *Principios rectores y líneas de trabajo sobre el derecho a reparación de las víctimas de graves violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y graves violaciones al Derecho Humanitario* (Naciones Unidas, 2005); *The Handbook of Reparation*, de Pablo Greiff (Oxford, 2006); *Reparations in the Aftermath of Repression and Mass Violence*, artículo de Roth-Arriaza que forma parte del libro *“My neighbor, My enemy: Justice and community in the Aftermath of Mass atrocity*, editado por Storver y Harvey (Cambridge, 2004)

Otras referencias bibliográficas, tales como *What Happened to the Woman? Gender and Reparation for Human Rights violations* (Nueva York, 2006); *The Gender of Reparation. Unsettling Sexual Hierarchies while Redressing Human Right Violations* (Cambridge, 2009) y *Limitations and Opportunity of Reparation for Woman’s Empowerment* (ICTJ, 2009) resultan útiles para reflexionar críticamente sobre las reparaciones desde la perspectiva de género, así como para definir correctamente el conjunto de destinatarios de políticas de reparación.

EL OBJETO DE RECONCILIACIÓN

Promover la reconciliación alrededor de los crímenes del pasado es un mandato que algunas CV tienen y que resulta también muy controversial, por lo que requiere un análisis muy cuidadoso. En este sentido, Priscilla Haley señala, *“en muchos casos se plantea que la reconciliación es el principal objeto de una comisión de la verdad, en tanto es preciso reconocer los crímenes, sus características y perpetradores para poder perdonar. Esto no es realmente así. Cuándo y cómo la reconciliación política, o individual, puede resultar de sacar a luz la verdad, y qué otros factores pueden intervenir en este sentido, plantea preguntas para una discusión y reflexión mucho más profunda”*.

⁹ Hayner, Priscilla B. *Unspeakable Truth*. 2010. Pág 172-173

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

La máxima de “conocer el pasado ayuda a entender el presente y mejorar el futuro” no plantea mayores inconvenientes. Por un lado, es imprescindible, interpretar, reconocer, procurar “ponerse en el lugar de” al momento de diseñar, plantear y definir objetivos y metas concretas de la CV. Será clave en este sentido, el aporte de equipos interdisciplinarios, de trabajo sostenido con las víctimas. Por otro lado, es preciso tener en cuenta el nivel de tensiones y de confrontación alrededor del asunto, de modo de evitar al momento de manifestarse públicamente, o a la hora de publicar el informe un recrudecimiento de las tensiones.

En general, la controversia en torno a la interpretación y operativización de los mandatos, así como sobre el tipo de reparaciones que una comunidad está dispuesta a reconocer y aceptar; tienen relación con su coexistencia, o no, con el mandato de Justicia. La CV en sí misma, es un mecanismo de Memoria y Verdad; sin embargo, la experiencia indica que, en muchos países, la aceptación de su rol y su función, está dada en relación a si la estrategia global de justicia transicional, o el proceso histórico refundacional del país, incorpora también mecanismos de Justicia.

EL OBJETO DE JUSTICIA

Los resultados de las investigaciones de una CV van a significar, siempre, un aporte clave para luchar contra la impunidad y eventualmente para avanzar en la concreción de juicios contra los responsables. Esto puede ser parte, o no, de la estrategia general de justicia transicional, en la que se inserte la CV en un país determinado. Según indica Priscilla Haley, en su estudio comparativo, en muchos casos las CV han pasado sus informes a la justicia y han resultado en el inicio de juicios y, en otros casos, el nombrar oficialmente a los perpetradores ha implicado un primer paso hacia el fin de la impunidad.

En muchos países las comunidades, y muy en particular las víctimas y los organismos de derechos humanos, no son receptivos al desarrollo de políticas de Memoria, Verdad y Reparación, sin una definición expresa y concreta de avance también en mecanismos de justicia. Si bien las CV no tienen poderes de justicia, no obstante, según se defina y diseñe el contenido de sus tareas, podrán desenvolverse en un plano más o menos útil a la tarea de poner fin a la impunidad. Esto es, en un nivel más vinculado a la experiencia subjetiva, de reparación pública/simbólica; o en un plano más cercano al aporte concreto para el procesamiento jurisdiccional de las responsabilidades penales.

Como se ha mencionado anteriormente, sin dudas los procesos más exitosos de justicia transicional, son aquellos que incluyen mecanismos tanto de Memoria, Verdad y Reparación, como de Justicia. Por su naturaleza, forma y contenido, ninguno de estos mecanismos resulta acabado por sí mismo. La estrategia diseñada, por tanto, debe moverse en un equilibrio entre estos componentes, pues el hecho de “hacer justicia” determinando los derechos violentados de las partes, en torno a los hechos, es solo uno de los aspectos que se reclama en los procesos judiciales, como señala Rodrigues Pinto. Los procesos penales se concentran fundamentalmente en los elementos que permiten acreditar el delito, con un desdibujado -en el mejor de los casos- enfoque centrado en la víctima. La dimensión del reconocimiento de la víctima, centrada en la preservación moral de la integridad de su identidad, retóricamente sustentada, e hilvanada con la sistematización normativa de una comunidad, es un cometido al que se aproxima mejor un mecanismo de Verdad y Memoria como la CV.

En este equilibrio que se precisa, algunos autores han acuñado el concepto “memorialismo institucional” con el que buscan advertir sobre los posibles usos del discurso de necesidad de la memoria, para legitimar un status quo, lo que termina desembocando en una “crisis de memoria” a la que oponen un proceso necesario de apertura del pasado a la conciencia crítica, acompañada un

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

movimiento de “re-historificación” de la memoria colectiva (Colmeiro,2005). Las experiencias de El Salvador y Brasil, han servido de ejemplo, para ilustrar en qué medida las CV corren el riesgo de moverse en el plano del “memorialismo institucional”. Tanto en El Salvador como en Brasil, la remoción de las leyes de amnistía, como obstáculos legales para el avance y materialización de juicios penales contra los responsables, no fueron tomados como parte de la estrategia global de transición. En El Salvador, por ejemplo, señala Antunes Vitorino¹⁰, los resultados de la CV no se acompañaron ni de castigo, ni de reparaciones, ni de garantías de no repetición; no se dio impulso a los juicios, ni se eliminaron los obstáculos legales para la realización de los mismos.

ENTRE NOMBRAR A LOS RESPONSABLES Y OTORGAR AMNISTÍAS

Sin dudas, son dos los aspectos más controversiales en torno a las competencias y funciones de una CV. Por un lado, la cuestión vinculada a si en su informe final público y oficial debería, o no, nombrar a los perpetradores; y, por otro lado, en torno a si la CV debería, o no, estar facultada para otorgar amnistías.

En ambos casos resulta pertinente la reflexión de Mónica Cejas, quien ha señalado que si bien la CV no tiene poderes de justicia (o facultades jurisdiccionales de juzgamiento) sin embargo, su tarea se abocará a clarificar situaciones legales, eventualmente, nombrando a perpetradores, antes de que sean condenados; u otorgándoles una amnistía, antes de que sean legalmente declarados culpables. Así la controversia, entre nombrar o no a los perpetradores, así como sobre la facultad o no de otorgar amnistías va mucho más allá de la discusión sobre los aspectos formales que puedan tomar estas dos alternativas, descansa en la disyuntiva sobre la posibilidad de “formar convicción” sobre la culpabilidad o no de ciertas personas en la comisión de delitos, sin el debido proceso y el derecho a defensa.

Por su parte, los argumentos del otro extremo de la controversia plantean que no se puede hablar de procesos realmente completos de Verdad, si no se menciona a los responsables de las masivas violaciones de derechos humanos que se investiga. En ese sentido, frente al argumento restrictivo en este sentido de José Zalaquett, Juan Méndez ha señalado: “señalamos a gente por sus actos todo el tiempo, antes de que sean probados. La prensa suele dar nombres. La policía da nombres todo el tiempo. Si alguien es acusado de haber robado un auto su nombre está en un titular; es una alegación, no una declaración de culpabilidad¹¹”

Naturalmente, en los casos en que no se desarrollen, o vayan a desarrollar, procesos de Justicia para acabar con la impunidad, más importante y significativo resultará que la CV nombre a los responsables, manteniendo un estricto control y respeto al **debido proceso administrativo**. En este esquema, un elemento, que sin dudas imprime complejidad a la tarea de la CV, es la definición sobre con qué cantidad de información (variedad y tipo de fuentes) o lo que es lo mismo, con qué nivel de certeza, se dará por ciertos los hechos sobre los que toma conocimiento. Algunas CV han ordenado este aspecto metodológicamente, recurriendo a la construcción y definición de **estándares o niveles de certeza** para dar por confirmados los hechos, que describiremos más adelante (Ver apartado “Metodología y desarrollo de tareas regulares”)

¹⁰ Aguilar Antunes, Aleksander y Vitorino, Juliana. Retos y Limites de las Comisiones de la Verdad de Brasil y El Salvador. Revista Jurídica de la Presidencia, Brasilia, 2013. Vol 15 N°105, Pág 127 a 149.

¹¹ Hayner, Priscilla B. Unspeakable Truth. 2010. Pág 139

Estas controversias implican, además, en la gran mayoría de los casos, los puntos de máxima tensión en la relación de las CV con la sociedad civil. En Marruecos, por ejemplo, algunas organizaciones sociales decidieron no colaborar con la CV por la prohibición que la misma tenía, por mandato, de nombrar a los perpetradores y sobre la rendición de cuentas. La débil relación con la comunidad tradicional de derechos humanos fue visto como una debilidad de la comisión. En Liberia, la iglesia y la sociedad civil se vieron decepcionadas cuando la CV no las involucró en un sentido sustancial en el proceso.

Los instrumentos legales que constituyen la CV pueden perfectamente no incluir este aspecto explícitamente, esto es ni facultar ni prohibir que se nombre a los responsables; dejando el asunto a decisión de la CV. En el caso de Guatemala, la prohibición fue explícita: no atribuir responsabilidades individuales entre sus conclusiones y recomendaciones. En el caso de Sudáfrica, por su parte, se mandató explícitamente para indagar sobre la identidad de todas las personas, instituciones, autoridades y organizaciones involucradas en violaciones a los derechos humanos, y preparar un informe detallado sobre sus actividades¹².

MAPEO Y DEFINICIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

La estructura interna de una CV puede, o bien estar incluida en la legislación que le dio origen, o bien definirse de manera algo más autónoma por parte de los comisionados a partir de la interpretación de su mandato y la priorización de sus objetivos y líneas de trabajo; modelo que encontramos por ejemplo en Chile, Guatemala y Perú. La estructura organizacional variará en relación a las **funciones de la CV** (tipo de tareas) que se desprenden de los objetivos, por un lado, y por el nivel de prioridad con que las mismas hayan sido planteadas (su nivel de importancia en la estructura general, el caudal de trabajo y recursos que insumirá, etc.) Este análisis guiará el diseño de un organigrama adecuado y amoldado a la CV en particular.

En cuanto a las funciones que determinan divisiones operativas, en la experiencia internacional encontramos, en casi todas las CVs, una Coordinación o Dirección Ejecutiva, un área administrativa, un área de comunicación y extensión y un área de investigación. En algunos casos, se ha establecido un área específica de enlace con víctimas y sociedad civil, o áreas específicas de protección de testigos. Además, cada una de estas áreas, o divisiones funcionales, y las tareas asociadas a las mismas, requerirán la construcción y definición de estándares, políticas y procedimientos.

Este momento de puesta en marcha, requiere dimensionar adecuadamente todo lo necesario para el inicio y correcto desenvolvimiento de las tareas a lo largo de lo que dure la CV (divisiones operativas, organigrama, volumen de recursos, cantidad de personal, etc). Teniendo en cuenta que la investigación constituye, en general, la “columna vertebral” de una CV, una alternativa interesante consiste en realizar, en paralelo –e incluso simultáneo– con el testeo participativo del mandato, una investigación exploratoria que, en consulta con los mismos actores, resulte en un mapeo de los alcances de la investigación.

Un mapeo exploratorio de la investigación, implica relevar y tomar una dimensión preliminar sobre, por ejemplo: la extensión, concentración y/o dispersión territorial de los hechos; tipología de los hechos/delitos/abusos; tipologías de las víctimas (individuales, grupales, comunitarias); mapeo de fuentes y una evaluación de su accesibilidad; detección y mapeo de informantes clave, de instituciones

¹² Hayner, Priscilla B. *Unspeakable Truth*. 2010. Pág 122

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

y/ o actores facilitadores y obstaculizadores para el desarrollo de las tareas. Resultaran de un proceso de estas características, dos claridades: La estructura organizacional/funcional que mejor se adaptará a las características del trabajo; y encuadres generales para la metodología a emplear en la investigación.

COORDINACIÓN EJECUTIVA.

Se trata de una posición que tiene la responsabilidad, por un lado, de coordinar la administración del presupuesto de manera de garantizar el plan operativo de actividades previsto por la CV. Es, por tanto, un área que deberá estar en permanente comunicación y articulación con todas y cada una de las divisiones funcionales de la CV, que deberán tener sus propia dirección o coordinación. Por otro lado, la coordinación o dirección ejecutiva cumple funciones de apoyo a los comisionados para la representación de la CV y su vinculación con otros actores políticos e institucionales.

ÁREA ADMINISTRATIVA.

Es el área que procurará un uso eficiente de los recursos, entre sus actividades se encuentran todas aquellas tareas burocrático-administrativas que permiten el normal funcionamiento de la institucionalidad de la CV como un todo, así como de cada una de sus partes. Desde el alquiler y servicios de la oficina, pasando por el acondicionamiento y equipamiento de las mismas, así como la compra de materiales, vehículos y todo otro soporte necesario para el desarrollo de las tareas de cada una de las áreas de la CV.

ÁREA DE COMUNICACIÓN Y EXTENSIÓN.

Es fundamental que la CV cuente con un área de estas características, orientada a alcanzar al público en general, así como a targets de públicos específicos, a través de una estrategia comunicacional planificada. Desde su misión de comunicar y sensibilizar en torno al mandato de la CV, desarrollará políticas de relacionamiento con la prensa, con los medios masivos de comunicación, de actividades específicamente diseñadas para la divulgación, las audiencias públicas (si las hubiere), entre otras.

ÁREA DE INVESTIGACIÓN.

Será el área encargada de reunir información, determinar patrones de violaciones de derechos humanos en general, analizar las estrategias políticas desplegadas por los perpetradores, analizar historias locales, estudiar casos específicos y determinar las consecuencias de los abusos. Será también la encargada de producir el reporte final con los resultados y recomendaciones de la CV.

Entre las sub-actividades y/o sub-áreas funcionales que suelen encontrarse bajo esta división, podemos encontrar: a) división de expertos en metodología y base de datos: será la encargada de diseñar y guiar metodológicamente el desarrollo de la investigación y realizará tareas de carga y procesamiento de datos en la base; b) división para la toma de testimonios: será la encargada de recibir las cientos o miles de declaraciones testimoniales de víctimas, testigos y perpetradores sobre los hechos bajo investigación; c) finalmente una división orientada específicamente al análisis, que será la encargada de realizar el análisis histórico-político y social general del contexto en el que tuvieron lugar los hechos, el análisis de los hechos en particular y el análisis del nivel de afectación de distintos grupos o comunidades.

ÁREA DE ENLACE CON VÍCTIMAS Y SOCIEDAD CIVIL.

En algunos casos estas funciones se encuentran bajo la órbita del área de comunicación. La experiencia indica, la importancia de mantener un trabajo constante de identificación de víctimas y testigos, para alimentar la investigación, así como también de acompañamiento y apoyo a las mismas en términos de sus necesidades, protección, asesoramiento legal, psicológico y social.

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

DIVISIÓN DE PROTECCIÓN DE TESTIGOS.

En algunas experiencias, la CV ha incluido divisiones específicas orientadas a tornar operativa la protección del bienestar e integridad física y psíquica de testigos y testigos-víctimas, quienes tras prestar declaración y ofrecer testimonio sobre los crímenes aberrantes y sus perpetradores, pueden enfrentar distintos niveles de riesgo para su seguridad. En el caso de existencia de otras políticas o programas de protección de testigos, estas pueden articularse y/o subsumirse; de cualquier modo, resulta importante reconocer la especificidad y actualidad de los riesgos a los que las víctimas pueden encontrarse expuestas, según la materia a la que la CV se aboca.

DESCENTRALIZACIÓN. OFICINAS LOCALES O EQUIPOS MÓVILES.

Una variante observada en distintas CV tiene que ver con la instalación de, además de la oficina central, oficinas o dependencias locales, que coadyuven con el desarrollo de la investigación – y demás funciones de la CV– en los ámbitos locales. La dispersión territorial (dimensión nacional) de los hechos, las víctimas y la información clave se ha resuelto por lo general con esta alternativa, o mediante el planteo de equipos itinerantes, que se movilicen a hacia los distintos puntos del país, con determinada frecuencia, periodicidad o durante lapsos de tiempo determinados. En este punto es preciso reconocer y tener presente la trayectoria de actores locales, en términos de favorecer las condiciones de confianza y seguridad, por ejemplo, para la recepción de testimonios por parte de las víctimas; así como también en función de su permanencia en el territorio, como punto de referencia y/o contención de las mismas, con posterioridad a las tareas de relevamiento de información.

Una vez definida la estructura organizacional para el funcionamiento de la CV, sobre la base de un organigrama que determine claramente la división de tareas, funciones y líneas de articulación entre las áreas; será preciso además desarrollar otros instrumentos de soporte funcional tales como: **manual de funciones**, que describa comprehensivamente las incumbencias y tareas de cada área, así como las reglas vinculadas a la toma de decisiones, gobernanza y administración, incluyendo las políticas de vinculación con otros actores tales como sociedad civil, actores políticos, víctimas y testigos y medios de comunicación; un **plan de trabajo general**, que contenga la representación de las acciones a desarrollar para alcanzar cada uno de los objetivos, con plazos y responsables definidos, así como la determinación de los recursos materiales y presupuestarios disponibles para cada línea de acción; un **plan de investigación** que contenga una el encuadre teórico/conceptual de la investigación a desarrollar vinculado a su marco metodológico; un **plan de comunicación**, que torne operativos los objetivos comunicacionales previstos por la CV a través de acciones precisas.

Es importante que el desarrollo de los soportes funcionales antes mencionados sean efectivamente guías para la acción, resolución de controversias y/o toma de decisiones, y no mera formalidad. En ese sentido, y en función de que su contenido resulte adecuado y ajustado al efectivo funcionamiento de la Cv y cada una de sus áreas, es importante que sea la primera tarea a cargo de los profesionales especializado para cada puesto y área, una vez contratados.

CONTRATACIÓN DE PERSONAL

Dada la especialidad y la delicadeza de las tareas a desarrollar, resultaría un error insalvable, cuando no una condena al fracaso, no contratar un staff profesional especializado para el desarrollo de estas. Si bien en algunos casos se ha trabajado con un pequeño staff, dejando mucho trabajo para los comisionados en sí mismos, Haley destaca que la tendencia es a conformar un extendido equipo de profesionales. Por ejemplo, las comisiones de la verdad de Argentina y Chile tuvieron alrededor de 60 personas full time, de staff permanente. En Sudáfrica la comisión trabajó con trescientas personas

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

distribuidas en 4 oficinas; en Guatemala trabajaron doscientos profesionales, en su punto máximo de trabajo, y en Perú alrededor de quinientas.

La selección de los profesionales que conformarán los equipos de trabajo debe realizarse a través de un proceso transparente, teniendo presente algunas de las reflexiones planteadas en la sección anterior (ver proceso de selección de staff) partiendo de perfiles claramente establecidos y términos de referencia para cada uno de los puestos. Una alternativa a evaluar es que la persona que ocupará el puesto de Coordinación o Dirección Ejecutiva, sea contratada con antelación al resto del staff completo, de modo de poder coordinar, guiar y acompañar el proceso de selección de personal. Otra opción, es que toda esta tarea se encuentre directamente a cargo de los comisionados.

La persona que ocupe el cargo de Dirección Ejecutiva, debe tener aptitudes y capacidades varias, entre las que se debería destacar la capacidad de liderazgo y de manejar y comprender lógicas de investigación, así como también una cabal lectura y comprensión política del proceso; al mismo tiempo deberá ser una persona apta para tramitar y resolver aspectos logísticos, contrataciones, coordinación de equipos, búsqueda y administración de fondos.

Dada la variedad de funciones y roles, una CV necesita profesionales con experiencia tanto en administración como en ciencias de la comunicación; investigadores profesionales y con experiencia, preferentemente de diversas áreas, complementarias, de las ciencias sociales (historiadores, sociólogos, antropólogos); entrevistadores, psicólogos, trabajadores sociales, especialistas en sistemas informáticos, data entry y especialistas en bases de dato y gerencia de datos, así como perfiles específicos para el procesamiento y presentación de datos.

Algunas CV han trabajado en colaboración permanente, o durante períodos específicos, con equipos externos, que no se han sumado al staff permanente. Por ejemplo, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) según señala Haley, ha colaborado con las comisiones de la verdad en El Salvador, Haití y Sudáfrica, así como la fundación guatemalteca para la Antropología forense hizo lo propio con la CV de Guatemala.

Metodología y desarrollo de tareas regulares

LA INVESTIGACIÓN. HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS

Una de las tareas centrales de la CV es la investigación, que tendrá como meta el desarrollo de un informe final que establezca un claro registro de las violaciones de derechos humanos cometidos en un determinado momento histórico, en un determinado país y por una determinada cantidad de actores, responsables.

Establecido el plan de investigación, sobre la base del mapeo preliminar -si fuera el caso- el equipo de trabajo deberá abocarse al **diseño específico de las herramientas metodológicas de investigación**. Una de las primeras tareas consistirá en analizar, discutir y definir el tipo de información (variables) relevantes a registrar, para desarrollar e instalar un sistema que permita la reunión, sistematización y

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

evaluación de grandes cantidades de datos, que será el esquema sobre el que se va a construir la base de datos (matriz de codificación)¹³.

“Se recibe miles de declaraciones y testimonios de víctimas, testigos y acusados. De alguna forma, es preciso estandarizar (clasificar, ordenar y sistematizar) sin perder detalles, del enorme caudal de información que se recibirá. Ese sistema puede estar basado en patrones y líneas de investigación que de otro modo no saldrían a la luz. Esto es un punto mucho más importante que lo que los comisionados suele estimar al principio del trabajo. En general, no muchos han tenido la experiencia de manejo de grandes caudales de información y su análisis; en ese sentido muchas Comisiones han tenido notables problemas técnicos en este sentido, que ha llevado a problemas avanzada la tarea¹⁴”.

El tipo de información relevante a registrar, variará en función de los objetivos más específicos de la investigación y las características de los hechos, es decir singularidades sobre la que es difícil generalizar. No obstante, por ejemplo, a la hora de tomar decisiones en torno a la información, es útil tener presente el nivel de complementariedad o utilidad que la investigación pretende tener para perseguir el fin de la impunidad y justicia. Ello, en tanto si la investigación pretende ser de utilidad para procesos judiciales, determinado tipo de información, deberá ser cuidadosamente registrada, en virtud de que la misma tenga validez como prueba, u ofrezca todos los elementos de referencia para que la justicia lo solicite como medio de prueba.

“Las definiciones tienen que ser muy claras desde un principio, para ordenar la información, e incluso incluir la definición exacta de qué tipo de información será más relevante y cuál se le preguntará a quienes brinden testimonio, es crucial para el resultado del trabajo de la Comisión. Gran parte del trabajo consistirá en codificar y cargar la información en la base de datos. Si toda esta tarea está bien hecha, los resultados de las conclusiones serán mejores¹⁵”.

Patrick Ball, Según indica Priscilla Hayner, diseñó una metodología para el manejo de grandes bases de datos sobre derechos humanos, que ha plasmado en su libro: *“Who Did What to Whom? Planning and Implementing a Large Scale Human Rights Data Project”* (Washington, American Association for the Advancement of Science, 1996) que puede resultar de utilidad consultar a la hora de explorar alternativas y planificar el sistema de registro de información de una CV. Por su parte, Herbert F. Spierer y Louise Spierer, desarrollaron interesantes aportes sobre el análisis estadístico en el monitoreo de derechos humanos, que puede consultarse en su libro *“Data Analysis for Monitoring Human Rights”* (Washington, American Association for the Advancement of Science, 1993).

En relación a las conclusiones, tal como se mencionó precedentemente, un elemento que imprime complejidad a la investigación, es la definición sobre con qué cantidad de información (variedad y tipo de fuentes) o lo que es lo mismo, con qué nivel de certeza, se dará por confirmados los hechos sobre los que toma conocimiento. En el marco de la controversia sobre si se debe o no revelar la identidad de los responsables, algunos expertos han señalado que debe hacerse siempre que se tenga convicción suficiente sobre su responsabilidad. En esa línea, algunas CV han ordenado este aspecto

¹³ En el caso de las Comisiones de Argentina y Chile, se realizó un registro básico de datos muy generales y elementales de las víctimas. Luego, en El Salvador, Haití, Sudafrica, Guatemala, Perú, Timor-Leste, Sierra Leona y Liberia utilizaron sistemas más complejos para el registro de la información, contrataron docenas de data-entry e incluso realizaron consultorías externas para el diseño de las bases de dato.

¹⁴ Haley, Priscilla B. Op Cit.

¹⁵ Hayner, Priscilla B. Op Cit. Pág 222. El énfasis y la traducción es nuestra.

metodológicamente, recurriendo a la construcción y definición de **“estándares o niveles de certeza”** para incluir los hechos en sus conclusiones finales.

Aunque no hay uniformidad en las formas con las que las CVs construyen certeza sobre los hechos y sus responsables, la lógica en general tiene que ver con lo que se ha llamado “preponderancia de evidencia” que refiere a que existe mucha más evidencia para confirmar el hecho que para refutarlo. Así, por ejemplo, en El Salvador se estableció la regla de doble fuente, requiriéndose para dar por confirmado el hecho, al menos dos fuentes creíbles e independientes. Pero, además, para la redacción de sus conclusiones, trabajó sobre la base de tres niveles de certeza, en función de si hubiere abrumadora, sustancial, o suficiente evidencia para confirmar el hecho.

1. Evidencia abrumadora. Evidencia conclusiva o altamente convincente para sostener la afirmación de la CV.
2. Evidencia Sustancia. Evidencia muy sólida para sostener la afirmación de la CV.
3. Evidencia Suficiente. Mayor cantidad de evidencia para sostener la afirmación de la CV que para rechazarla.

En esa misma línea, los nombres de responsables no fueron mencionados sino sobre la base del nivel máximo de certeza establecido. Resulta altamente recomendable que las CV definan y establezcan, claramente, la cantidad y calidad de fuentes requeridas para confirmar sus hallazgos; así como un criterio que permita señalar con qué nivel de certeza el hecho ocurrió de la forma en que fue documentado¹⁶.

El mapeo y determinación de las **fuentes de información** a ser utilizadas en la investigación, es otra de las tareas claves y preliminares del equipo de investigadores de una CV. Al mismo tiempo, como se ha señalado en el apartado anterior (Ver autonomía operativa y funcional) el **acceso a la información** resulta uno de los desafíos más complejos de una CV, para lo cual es preciso mandar a la misma, con las **capacidades necesarias para requerir y obtener documentación** oficial del gobierno, las Fuerzas Armadas y toda otra institución pública o privada, cuya documentación pueda resultar pertinente a los fines de la investigación. Como piso elemental la CV debe estar autorizada a solicitar información de cualquier fuente (gubernamental y no gubernamental) y en el extremo ideal, estas entidades deberían estar obligadas a entregar la información solicitada.

Al momento de iniciar las tareas, debe tenerse en cuenta que, si la CV no tiene otorgadas legalmente capacidades especiales de investigación y acceso a la información, será preciso procurar se la mandate. González y Varney han realizado una enumeración sobre, quizás, las principales capacidades requeridas:

- Poder de citar a declarar, solicitar y conseguir pruebas.
- Capacidad para solicitar órdenes judiciales para la búsqueda de documentación; y cuando se considere apropiado y necesario órdenes de allanamiento, para hacerse de material y prueba relevante.
- Capacidad para conducir procedimientos forenses.
- Poderes para instar a la obligatoriedad de cooperación. Todos, incluidos los miembros de partidos políticos y agentes estatales en funciones, deben estar obligados a cooperar con la CV. Esto debería implicar el acceso irrestricto de la comisión para cumplimentar los propósitos de su mandato legal.

¹⁶ Hayner, Priscilla B. Op Cit. Pág 143. El énfasis y la traducción es nuestra

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

- Capacidad para desarrollar audiencias públicas. Abiertas al público y a los medios de comunicación, las audiencias deben incorporar procedimientos especiales (protocolos) para el resguardo de la intimidad y la identidad de las víctimas, en casos de testimonio sobre violencia sexual y/o que involucren a niñas, niños o adolescentes. Así como el estricto respeto de los derechos del debido proceso: derecho a ser oído, derecho a no auto-incriminarse y el derecho a representación legal.

Por su parte, otros autores advierten que, de todos modos, los testimonios de miembros de las CV han señalado que en general, la negativa a entregar información no era directa, sino más bien evasiva: “no existen más, fueron destruidos, están extraviados, están incompletos... etc”

Señala Hayner, que es preciso tener presente que, en muchos casos la información es destruida antes de que se cree la CV. Por ejemplo, en Argentina en caso de que las Fuerzas Armadas respondiesen, la respuesta era siempre la misma: “no hay información disponible”. En Chile, por su parte, la respuesta privilegiada fue que la documentación había sido incinerada, en cuanto esa opción se tornó legal. La CV de Sudáfrica debió dedicar un capítulo entero a detallar los problemas con la información destruida, en donde dejaron asentado que se había producido una “destrucción masiva” de documentación durante los 90 y que algunas reparticiones continuaban destruyéndolos en 1996, más de dos años y medio luego de elecciones democráticas y un año de establecida la CV. El Salvador y Guatemala utilizaron el mecanismo.

“Dada la resistencia local, la información que puedan proporcionar gobiernos extranjeros puede resultar una fuente importante. Por varias razones, Estados Unidos es una fuente clave de información. Porque ha tenido relaciones fuertes con muchos gobiernos de facto en Latinoamérica y sus embajadas funcionaban y desarrollaban intensa actividad; porque personal militar, de inteligencia y diplomático de EEUU mantenían comunicación diaria con los perpetradores, comunicando regularmente a Washington sobre sus actividades, a través de cables y esta información está aún en archivos; porque cuando el presidente Jimmy Carter ordenó hacer un informe sobre la situación de los ddhh en todos los países, las fuentes con las que se realizó ese informe, aún permanecen clasificadas; y finalmente, porque existe en Estados Unidos el “Acta de libre acceso a la información” a través de la cual un individual puede solicitar la desclasificación de archivos. Es importante, por ejemplo, que los investigadores sepan que la información clasificada puede contener errores, información errada e incluso mentiras.”¹⁷

En algunos países, una fuente privilegiada de información, que es elemental tener presente, es la sociedad civil. En El Salvador, Guatemala, Sudáfrica y otros lugares, las ONG aportaron mucha información relevante a las CV, incluso cuando esta información de fuente secundaria no fue tomada como insumo, siempre sirvió de base, plataforma orientadora de partida o para el mapeo inicial. En Chile, describe Haley, la Vicaría de la Solidaridad (oficina de derechos humanos del arzobispado) llevaba un registro detallado de cada desaparición denunciada durante los años de la dictadura; esa información fue proporcionada a la CV y sirvió como base fundamental del trabajo. La ONG “The National Security Archive”, que tiene mucha experiencia solicitudes de información al gobierno de Estados Unidos, a través de la “Acta Federal de Información Abierta” (FOIA por sus siglas en inglés), ha colaborado con muchas CV también.

¹⁷ Hayner, Priscilla B. Op Cit

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

LA TOMA DE DECLARACIONES.

En el centro de la investigación de una CV se encuentran siempre los casos específicos y sus consecuencias, los cuales brindan la posibilidad de detectar patrones, así como de ubicar a los mismos en marcos contextuales histórico-socio-políticos del tiempo y espacio en el que tuvieron lugar las violaciones a los derechos humanos.

Si tenemos en cuenta las complicaciones que en general se presentan, a la hora de procurar el acceso a fuentes de información de distinta índole, también es preciso destacar que una fuente privilegiada de información serán las propias víctimas y sobrevivientes, así como los perpetradores. En este plano, la CV debe plantear un esquema adecuado y sistema cuidado de toma de declaraciones, con protocolos y procedimientos definidos.

En este sentido, uno de los primeros elementos diferenciadores, es **la realización de audiencias públicas o privadas**. La experiencia indica que establecer una u otra forma, va a determinar en gran medida el nivel de compromiso o involucramiento de la población en general (público) con el trabajo de la CV. Sea cual sea la forma que tome, lo fundamental es no perder de vista que las declaraciones son insumos clave para la investigación y, por tanto, es fundamental diseñar el modo en que las mismas se vincularan con el proceso de investigación en marcha (preguntas diseñadas en función del criterio de investigación) los resultados del proceso (preguntas relevantes e ilustradoras en relación a las conclusiones que se harán públicas).

Hay quienes opinan que todas las CVs deberían tener audiencias públicas, abiertas a los medios y al público. Existen, no obstante, razones para analizar cuidadosamente la conveniencia de las mismas, y es una decisión que debe evaluar y tomar la propia CV a la hora de planificar sus tareas.

Hay acuerdo en torno a que las audiencias que involucren a niñas, niños y adolescentes, o ventilen la intimidad de las personas -tales como las que refieren a casos de abuso sexual- deben realizarse de manera privada, o con medidas y garantías de anonimato.

Entre las virtudes de las declaraciones en **audiencia pública**, se destaca que las mismas implican llevar la voz de las víctimas directamente al público. Una audiencia pública, además de un reconocimiento formal, favorece ampliamente el entendimiento del público en general sobre los hechos y, por tanto, potencia la generación de empatías y reduce los márgenes de negación de las atrocidades por parte de la población.

En términos de publicidad y valoración de las tareas de la CV, se ha señalado que las audiencias públicas ponen la atención de la sociedad en el proceso, en lugar de depositarla exclusivamente en el producto final únicamente. Al mismo tiempo, suma en términos de transparencia, evitando la sospecha o sensación de que podría haber evidencia que se esconde.

Perú fue la primera CV en hacer audiencias públicas en América Latina, en las que no se hacía ninguna pregunta a las víctimas, sino simplemente de los dejaba relatar. Pero, sin dudas, el ejemplo paradigmático en este sentido, ha sido la CV de Sudáfrica. En palabras de Hayner:

“Las audiencias de la CV estaban en distintos medios de comunicación todas las mañanas, con detalles de las nuevas declaraciones; una docena de periodistas seguían las audiencias públicas por todo el país; se escuchaba sobre el trabajo de la comisión en radio y televisión. Incluso se instaló un programa de una hora de duración, durante la noche de los domingos, que se llamaba “The Truth Comission Special Report” con muchísima audiencia. Las

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

declaraciones de las víctimas ya habían sido tomadas previamente en detalle por el Staff de la CV, por lo tanto, lo que se hacía públicamente no era tan extenso y tenía la finalidad de llegar públicamente, más que ser efectivamente el material grueso y detallado de la investigación”¹⁸.

Entre los argumentos que alimentan la idea de que no resulta conveniente hacer audiencias públicas, encontramos, por ejemplo: los aspectos de seguridad; la excesiva exposición de la CV a críticas sobre las formas que asume su trabajo¹⁹; el riesgo de ventilar públicamente acusaciones aún no probadas; y la inversión en tiempo, recursos y logística que las mismas implican²⁰.

En cuanto a la seguridad, los riesgos deben ser estrictamente evaluados poniendo en la balanza, entre otras cosas, el nivel de impunidad y tensión vigente, así como la capacidad de la CV para ofrecer protección a todos los testigos. En cuanto a las formas, es imprescindible evaluar detenidamente el no provocar con este mecanismo situaciones de re-victimización. Quizás el extremo más grave en este sentido, haya sido el caso de Nigeria, en donde las audiencias públicas habilitaron la posibilidad de que los perpetradores aparecieran desafiando abiertamente a las víctimas.

En su estudio comparativo, Haley recomienda que, en el caso que se decide no realizar audiencias públicas, la presencia de la voz de las víctimas en los medios, puede ser remplazada por analistas y activistas relatando e interpretando los alcances y el impacto de las atrocidades y la violencia, mientras el proceso se va desarrollando.

EL ACOMPAÑAMIENTO Y PROTECCIÓN A VÍCTIMAS Y TESTIGOS.

Muchas CV tienen como mandato proteger la integridad y bienestar de las víctimas que ofrecen testimonio, aspecto al que -aun cuando no forme parte de los objetivos formalmente declarados- será de todos modos necesario prestar particular atención. Esto implica la activación dos mecanismos con distintas características: Por un lado, el de acompañamiento a víctimas-testigo, que tiene como fin acompañar y apoyar a las víctimas a transitar el proceso de prestar declaración, en tanto volver traer a la memoria y poner en palabras las aberraciones de las que se fue objeto, es un proceso que suele conmocionar a las personas. Por otro lado, un mecanismo exclusivamente dirigido a la protección de la integridad física y la vida de los testigos, en tanto en no pocas oportunidades, de manera previa y/o posterior a su declaración, los mismos han sido objeto de serias amenazas.

En relación al acompañamiento, se puede pensar en dispositivos especializados desde la propia CV, así como también en la articulación con organizaciones de derechos humanos que, en muchos casos, han venido desarrollando procesos de acompañamiento de víctimas de estos delitos con anterioridad, y con quienes las víctimas han venido tejiendo lazos de confianza previos. En este sentido, señala

¹⁸ Hayner, Priscilla B. Op Cit. Pág 219. La traducción es nuestra.

¹⁹ En Indonesia y Timor-Leste las audiencias públicas han resultado problemáticas. Junto con la de Liberia, fueron muy cuestionadas por resultar condescendientes con los perpetradores, por no realizar preguntas incisivas o profundas (Hayner, Priscilla B. Op Cit. Pág 219). La traducción es propia.

²⁰ En Sudáfrica, por ejemplo, a las 200 audiencias públicas que se hicieron, se le sumaron 80 previas, no públicas. Fueron alrededor de 200 días de audiencias a lo largo y ancho del país. Así, los investigadores, en lugar de trabajar en investigación de casos y en profundidad, se dedicaban a reunir las declaraciones previas de quienes iban a hablar en audiencias públicas y a cuestiones logísticas de las audiencias, esto consumió las energías de los miembros de la comisión durante el primer año, y frustró a los investigadores. Pero, además, en función de los recursos y el tiempo, finalmente, solo un 10% de las personas que querían ser oídos en audiencia pública pudieron hacerlo (Hayner, Priscilla B. Op Cit. Pág 220). La traducción es propia.

Elementos prácticos para la puesta en marcha de una Comisión de la Verdad.

ANDHES - Área Empresas y Derechos Humanos

Por Josefina Doz Costa

Haley, la distancia con ONGs de derechos humanos, por temor a ser tildada de parcialidad, puede privar a la CV no solo de información sino también de expertise. En Sudafrica, por ejemplo, por temor a que se evalúe favoritismo con algunos grupos y no otros, finalmente se estableció una relación distante con toda la sociedad civil, y a raíz de ello, los procesos de acompañamiento a víctimas (apoyo psicológico) que “rechazaron” de parte de la sociedad civil, jamás se establecieron adecuadamente desde la CV. Después de esta experiencia sudafricana, las recomendaciones han sido que, todas las CVs debieran contar con un área específicamente dedicada al enlace de la CV con las víctimas y la sociedad civil.

Por otro lado, la efectiva protección de los testigos y la información es esencial, particularmente cuando la CV está investigando a personas poderosas. La evaluación de los niveles de riesgo para la seguridad e integridad de víctima-testigo debe realizarse, como se señaló antes, desde la examinación consciente del nivel de impunidad, tensión y el nivel de organización/poder que representan los grupos interesados en que la verdad no salga a la luz. Pocas comisiones tienen los recursos y la capacidad para instalar un sólido sistema de protección de testigos, y en la mayoría de los casos han trabajado en articulación con organismos públicos especializados. Otra vez Sudáfrica fue pionera en este aspecto, tal como lo describe Haley:

Trabajaron en base al protocolo italiano de protección de testigos contra la mafia. Trabajaron con el procedimiento de “camuflaje de testigos” que consistía en ubicar a los mismos fuera de sus comunidades y lugares de vida, en “casas seguras” aun cuando mantenían sus nombres. Se realizaba un estudio del “nivel de riesgo” al que se encontraban expuestos. Aun con el nivel más bajo de riesgo, los testigos serían trasladados entre “casas seguras” en sus zonas, y serían monitoreados de cerca por la policía. Los de “mediano riesgo” fueron ubicados en casas fuera de sus comunidades, todos juntos, pero estaban autorizados a abandonar las casas durante el día, debiendo permanecer allí durante las noches. Los testigos de “alto riesgo” fueron puestos en casa seguras, fuera de sus comunidades, y bajo custodia. Nadie sabría dónde está, incluida su familia, y todas las comunicaciones con sus parientes se tramitarían por medio de la CV.²¹

COMUNICACIÓN Y ACTIVIDADES DE EXTENSIÓN.

Alcanzar al público en general y a distintas audiencias, a través de los medios masivos de comunicación, la web y por medio de actividades públicas específicas, debe ser objeto de especial atención. La responsabilidad de esta área es doble, por un lado, en relación a la construcción de compromiso con la CV de los sectores y grupos afectados; y por otro lado, responsabilidades orientadas a sostener los niveles de legitimidad política

Las audiencias públicas, como ya se mencionó anteriormente, son una interesante forma de educar al público en la materia y al mismo tiempo, dar la oportunidad a las víctimas de expresarse personalmente y públicamente, como acción reparadora.

Una de las metas de comunicación debe estar orientada a establecer un canal directo de comunicación entre la CV y las comunidades afectadas; pero también puede incluir entre sus objetivos, el de difusión de la información que va produciendo la CV; es de establecer procesos de consulta permanentes o periódicos con las víctimas y la sociedad civil, entre otros.

²¹ Hayner, Priscilla B. Op Cit.