

Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma

Distr.: General
30 de mayo de 2010

ESPAÑOL
Original: Inglés

Kampala
31 de mayo a 11 de junio de 2010

Frente a la impunidad: la función de las comisiones de la verdad en la construcción de la reconciliación y la unidad nacional¹

1. En 1995 Nelson Mandela observó que “a medida que los países se iban recuperando de los traumas y las heridas del pasado, tuvieron que elaborar mecanismos no solamente para tratar con las violaciones anteriores de los derechos humanos, sino también para asegurar la restauración de la dignidad de las víctimas, los sobrevivientes y los parientes. En el contexto de esta incesante búsqueda de los equilibrios adecuados, se han planteado profundos problemas de políticas y legislación. Han surgido de la cuestión de saber de qué manera deberían los países en transición responder a las alegaciones de vastas violaciones de los derechos humanos por individuos de las autoridades precedentes o existentes”.²

A. Resumen

2. La noción de "justicia de transición" viene desarrollándose desde el debate iniciado a comienzos de los años 80 sobre el enfoque que los nuevos Estados deberían adoptar para tratar con quienes han cometido abusos en el pasado, a fin de "abarcara toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación", como lo señaló el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan. La justicia de transición comprende mecanismos judiciales, por ejemplo los enjuiciamientos, y también dispositivos extrajudiciales, como las comisiones de la verdad. El presente documento se centra en la función complementaria que las comisiones de la verdad pueden desempeñar a la hora de hacer frente a la impunidad y desarrollar la reconciliación nacional, así como en el dilema entre la paz y la justicia.

3. La complejidad del debate sobre “paz y justicia” se debe a que no puede haber una auténtica paz sin justicia, si bien se reconoce que se trata de mantener vigente la posibilidad de justicia y de hallar la combinación adecuada y la secuencia correcta en cada situación. Este complejo dilema no tiene respuestas sencillas. En definitiva, la estrategia que se escoja dependerá de las realidades políticas y de las necesidades sociales de una determinada sociedad después de un conflicto.

¹ Yasmin Sooka es abogada especializada en derechos humanos y ha formado parte de las comisiones de la verdad de Sudáfrica y Sierra Leona. Actualmente es Directora Ejecutiva de la Fundación de Derechos Humanos de Sudáfrica.

² Neil Kritz, ed., Nelson Mandela, Prefacio: Transitional Justice-How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes [*La justicia de transición: cómo abordan las nuevas democracias la cuestión de los regímenes anteriores*], vol. 1 (Washington DC., United States Institute of Peace Press, 1995).

4. Habida cuenta del carácter intraestatal de la mayor parte de los conflictos actuales, hay un creciente interés en tomar medidas con vistas a la reconciliación y la construcción de la nación después de los conflictos, ya que los Estados interesados tienen una mayor necesidad de hallar la manera de que los autores de crímenes y las víctimas, otrora enemigos, puedan vivir juntos y coexistir sin temor. Las actitudes y los comportamientos genocidas no se convierten en amistosos sólo gracias a una declaración de paz. Como es preciso coexistir, hay una profunda necesidad de reconciliación, y la tarea de concebir y apoyar los procesos de reconciliación es un problema de importancia crucial para las iniciativas nacionales e internacionales de desarrollo después de los conflictos.

5. La contribución singular de una comisión de la verdad consiste en que, si ha sido adecuadamente concebida y constituida, puede ofrecer un canal de expresión a quienes carecían de voz y potenciar a quienes habían sido perseguidos y opacados durante años. Para que una comisión de la verdad goce de legitimidad, son necesarias la apropiación nacional y la participación de los ciudadanos, y es preciso prestar una atención especial a las mujeres, los niños y los niños soldados, así como a otros grupos marginados.

6. En conclusión, las sociedades que salen de conflictos tienen al menos cinco metas: la justicia de transición, la justicia distributiva, la prosperidad, la participación y la paz. Estas metas están conceptualmente separadas y al mismo tiempo interrelacionadas. Al corregir las injusticias pasadas, la justicia de transición debe apelar a una concepción del desarrollo centrado en la transformación social, y no considerarla simplemente una tarea tecnocrática.

7. Las experiencias de América Latina y de África ilustran la necesidad de plantear la justicia de transición de manera holística. En la lucha por la paz y la justicia no se puede triunfar sólo mediante la creación de una comisión de la verdad o gracias a medidas de justicia penal. Un enfoque holístico de la justicia de transición debe contar con una aprobación democrática y abordar las raíces del conflicto, teniendo en cuenta las insuficiencias de la democracia existentes antes y después del conflicto. Cualquier proceso debe procurar restaurar la confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno, de modo que todos tengan la convicción de que éstas están a su servicio, independientemente de su afiliación política, origen racial, sexo, tribu, creencias o diferencias étnicas. Para lograr una paz duradera, lo más importante para los responsables de adoptar las decisiones sobre la paz y la justicia es la necesidad de incorporar la justicia para las víctimas en cualquier mecanismo de paz y justicia.

B. Introducción

8. En junio de este año, más de 111 Estados Partes acudirán a la histórica Conferencia de Revisión sobre la Corte Penal Internacional y el tratado que le dio origen, el Estatuto de Roma³. La Conferencia de Revisión, la primera reunión mundial sobre el Estatuto de Roma desde que fuera aprobado en 1998, tratará de la labor de la Corte, sus efectos en las víctimas y su contribución a la justicia y la paz internacionales. La Conferencia de Revisión también abordará la cuestión del crimen de agresión en el Estatuto de Roma.

9. El establecimiento de la Corte Penal Internacional es un hito crucial de la lucha contra la impunidad y un paso hacia una política de rendición de cuentas respecto de los crímenes internacionales así como de la atención de los intereses de las víctimas. La Conferencia de Revisión discutirá cuatro temas planteados por la comisión de balance.

10. La Conferencia de Revisión brinda la oportunidad de elaborar una nueva concepción de las relaciones entre paz y justicia de forma tal que permita a la Corte aprovechar

³ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 17 de julio de 1998, documento A/Conf.183/9 de las Naciones Unidas, reimpresso en 37 I.L.M. 999 (1998).

mecanismos de justicia de transición, aumentando así su potencial de complementar -y no de contradecir- el objetivo de construcción de una paz duradera. Este documento se centrará pues en la función complementaria que las comisiones de la verdad pueden desempeñar a la hora de hacer frente a la impunidad y desarrollar la reconciliación nacional, así como en la cuestión de "paz y justicia".

C. La justicia de transición⁴

11. En los países en rápido tránsito de un régimen represivo a uno democrático, la manera en que el nuevo Estado trata la cuestión de los responsables de los abusos representa la primera prueba real del establecimiento de la democracia y el Estado de derecho, pues la respuesta define los principios que distinguirán el nuevo gobierno democrático del régimen anterior.

12. Entre los problemas que ha de afrontar el nuevo régimen figuran los siguientes:

- a) La cuestión fundamental es, desde luego, la manera en que el derecho a la justicia afectará la necesidad de la paz en cualquier sociedad. Se trata del intrincado dilema entre paz y justicia. El problema sólo se plantea si el transgresor está todavía en condiciones de amenazar seriamente la paz en el país. La opción por defecto debe ser siempre el derecho a justicia de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos.
- b) ¿De qué manera debería el nuevo Estado tratar las cuestiones de complementariedad, presuponiendo que los tribunales internos, los tribunales internacionales y la Corte Penal Internacional aspiran legítimamente a ejercer competencia respecto de los mismos crímenes?
- c) ¿Cuál es el aporte de las Comisiones de la verdad a la reconstrucción de la sociedad? ¿Son los juicios de las Comisiones de la verdad necesarios para las víctimas? ¿Son las víctimas un grupo monolítico? ¿Es necesaria una argumentación común?
- d) ¿De qué manera el proceso de la comisión de verdad y reconciliación promueve la reconciliación? ¿Cuál es el cometido de una comisión de la verdad? ¿Cuáles son las funciones del Estado y la sociedad civil en la reconciliación?
- e) ¿Qué efectos tiene y debería tener el proceso de verdad y reconciliación en la gobernanza y el Estado de derecho futuros?

13. La expresión "justicia de transición" fue utilizada por primera vez por Neil Kritz en 1995, en un estudio en tres volúmenes titulado *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes* [La justicia de transición: cómo abordan las nuevas democracias la cuestión de los regímenes anteriores]. En su estudio, Kritz recopilaba las maneras en que una serie de Estados habían respondido a estas cuestiones después de los conflictos y los diversos mecanismos que habían utilizado⁵. En los años 90 se fueron incorporando a la noción una serie de respuestas y mecanismos jurídicos a medida que los académicos y los profesionales lidiaban con este ámbito en expansión y con la manera de definirlo. En 2002, la definición de Ruti Teitel de "justicia de transición" como un rótulo

⁴ Para un completo análisis genealógico de este tema, véase Juan Méndez, *The International Justice*, Vol 3, 2009, 157-162 doi: 10.1093/ijtj/ijp009, y Ruti Teitel, *The International Justice*, Vol 2, 2008, 1-4, doi: 10.1093/ijtj/ijm041.

⁵ Ibid. Neil Kritz

amplio relativo a *‘la concepción de la justicia en periodos de transición política’* parecía la más apropiada.⁶

14. En 2004, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, oficializó el compromiso normativo de las Naciones Unidas con la justicia de transición en su trascendental informe sobre el tema.⁷ Definió la noción de justicia de transición como *“toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”*.⁸ Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella), y abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos.⁹

15. Los procesos de justicia de transición tienen diversas metas: la construcción de la nación, el rescate de la verdad, la reconciliación y la restauración del Estado de derecho. En conjunto crearon un nuevo paradigma de la manera en que las sociedades que pasaron de la tiranía a la democracia hicieron frente a las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos perpetradas en el pasado. La justicia de transición ha evolucionado y ya no se refiere principalmente a la forma de tratar a los responsables de esos abusos, sino que forma parte de un debate más amplio sobre la forma de construir una democracia plena y una paz sostenible.

D. El dilema entre la paz y la justicia

16. A comienzos de los años 80, una serie de países de América Latina emprendieron la transición de dictaduras militares a regímenes civiles. En varios países se establecieron comisiones de la verdad y se procedió inclusive a enjuiciamientos¹⁰. En esa época, algunos especialistas plantearon que los Estados recientemente democratizados tenían la responsabilidad, en sus respectivos contextos, de promover y proteger los derechos humanos, lo que comprendía la rendición de cuentas respecto de las violaciones pasadas de esos derechos. Otros argumentaron que, habida cuenta de su fragilidad, las nuevas democracias no podrían resistir la presión de las instituciones militares, todavía poderosas, y que insistir en ese sentido desestabilizaría el gobierno democrático. Pero esos debates no se limitaron a América Latina y reaparecieron más tarde en África, donde muchos sostuvieron que hacer hincapié ante todo en la justicia amenazaría la paz.

17. La situación se torna aún más compleja por el hecho de que a lo largo del decenio pasado los conflictos eran más bien intraestatales en lugar de guerras entre Estados. En África, los conflictos han adquirido además una dimensión regional, con el apoyo encubierto o abierto de Estados vecinos¹¹. Crecientemente, la población civil es víctima del terror y de atrocidades, así como de desplazamientos y privaciones. Las milicias rebeldes recurren a tácticas de ataque y huida, y agreden a los civiles y secuestran niños a fin de socavar el poder dominante en lugar de intentar ocupar territorio. En estas circunstancias es difícil que esos conflictos tengan una solución militar. Es más probable que un conflicto armado termine con un acuerdo de paz, sin rendición incondicional, pese a que en principio la comunidad

⁶ Ruti G. Teitel, *Transitional Justice [La justicia de transición]* (Oxford: Oxford University Press, 2000) 3.

⁷ *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Informe del Secretario General. Documento de las Naciones Unidas S/2004/616 (3 de agosto de 2004).

⁸ Ibid. párrafo 8

⁹ Ibid. párrafo 8.

¹⁰ *The Dilemmas of Transitional Justice [Los dilemas de la justicia de transición]*-Neil Kritz, *Transitional Justice*, Vol. 1 General Considerations. United States Institute for Peace (USIP)

¹¹ Sierra Leona, Liberia y la República Democrática del Congo son ejemplos al respecto.

internacional rechaza la impunidad. El resultado es que los grupos rebeldes que podrían ser considerados criminales internacionales pueden sentarse a la mesa de negociaciones en lugar del banquillo de acusados de un tribunal nacional o internacional¹².

18. Así pues, las sociedades que salen de conflictos deben hacer frente a intrincados y excepcionales dilemas: "Aunque la paz y la justicia se perciben como aliados naturales en tiempos pacíficos, al salir de los conflictos sus relaciones están plagadas de contradicciones. La búsqueda del restablecimiento simultáneo de la paz y la justicia tropieza frecuentemente con obstáculos materiales y políticos."¹³ Al mismo tiempo, desatender las cuestiones de justicia conlleva el riesgo de recrear el antiguo sistema de impunidad, menoscabando así el proceso de construcción de la paz.

19. El ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, sintetizó en los siguientes términos esta perenne disyuntiva entre la paz y la justicia:

"Poner fin al clima de impunidad es de vital importancia para restaurar la confianza pública y consolidar el apoyo internacional para aplicar los acuerdos de paz. Al mismo tiempo, hemos de recordar que el proceso de obtención de justicia para las víctimas puede necesitar muchos años, y no debe ser llevado a cabo a expensas de la necesidad más inmediata de establecer el Estado de derecho en el lugar. [...]"

También sabemos que no puede haber una auténtica paz sin justicia. Pero la búsqueda incesante de justicia puede ser a veces un obstáculo para la paz. Si insistimos, en todo tiempo y en todo lugar, en castigar a los culpables de graves violaciones de los derechos humanos, podría ser difícil y hasta imposible detener el derramamiento de sangre y salvar a civiles inocentes. Si nos obstinamos siempre y en cualquier lugar en aplicar estándares intransigentes de justicia, una paz frágil podría no sobrevivir.

Pero de igual modo, si ignoramos las demandas de justicia solo para asegurar unos acuerdos, los cimientos de éstos serán frágiles y sentiremos malos precedentes. No hay respuestas sencillas a estos dilemas morales, jurídicos y filosóficos."¹⁴

20. Sin embargo, está surgiendo un consenso que sugiere que las estrategias prudentes de construcción de la paz deben combinar elementos de paz y de justicia, sea llevando a cabo una secuencia de las actividades relativas a la paz y la justicia (como en algunos países de América Latina, por ejemplo Argentina y Chile, países que acometieron las tareas de justicia y rendición de cuentas décadas después de las respectivas transiciones democráticas), sea emprendiendo simultáneamente esas actividades (como en Rwanda, Sierra Leona, Uganda o Timor Leste). Por lo tanto, "paz y justicia" no deben ser consideradas fuerzas conflictivas o contradictorias; en cambio, si se persiguen adecuadamente, se promueven y respaldan mutuamente.

¹² Los "señores de la guerra" de Sierra Leona, Liberia y la República Democrática del Congo participaron en las negociaciones de paz.

¹³ Rama Mani, *Balancing Peace with Justice in the Aftermath of Violent Conflict [El equilibrio entre la paz y la justicia después de un conflicto violento]*, *Development* 48, no. 3 (2005), 28.

¹⁴ Comunicado de prensa, Secretario General "Secretary-General Expresses Hope for New Security Council Commitment to Place Justice, Rule of Law at Heart of Efforts to Rebuild War-Torn Countries" [El Secretario General expresa su confianza en el nuevo compromiso del Consejo de Seguridad de poner la justicia y el Estado de derecho en el centro de los esfuerzos de reconstrucción de los países devastados por la guerra], documento de las Naciones Unidas SG/SM/8892, SC/7881, 25 de septiembre de 2003.

21. “La cuestión no podrá ser nunca si hay que fomentar la justicia y la rendición de cuentas, sino más bien cuándo y cómo hacerlo”¹⁵. Se trata en realidad de mantener vigente la posibilidad de justicia y rendición de cuentas y de buscar la combinación y secuencia adecuadas en cada contexto específico.

22. Diane Orentlicher¹⁶, experta de las Naciones Unidas en materia de lucha contra la impunidad, destacó que:

*“Las normas jurídicas internacionales que afirman que los crímenes atroces deben ser castigados han constituido un poderoso antídoto contra la impunidad. Pese a que, desde luego, hay situaciones en que esas normas no pueden ser aplicadas, ha parecido preferible decir “todavía no” antes que reformular normas globales en términos que sugieren que someter a juicio esos crímenes atroces es sólo una opción. Porque si nos apartáramos enteramente del lenguaje de la obligación jurídica, quitaríamos una de las armas más poderosas de su arsenal a quienes encabezan en sus países la lucha por la dignidad.”*¹⁷

23. La estrategia depende en definitiva de las realidades políticas y las necesidades sociales de cada sociedad que sale de un conflicto. Entre los factores políticos que desempeñan una función decisiva en ese proceso, dos son especialmente importantes: a) la índole de la transición del conflicto (o de la represión política) a la paz; y b) de las relaciones de poder establecidas después del conflicto. Las necesidades socioeconómicas de las poblaciones locales son también críticas ya que a ellas corresponde reconstruir sus vidas en esa sociedad. Si bien los principios universales de justicia y rendición de cuentas son importantes, también lo son las perspectivas y aspiraciones de la población local.

E. Reconciliación y construcción de la nación

24. Se está haciendo cada vez más hincapié en la reconciliación y la construcción de la nación como medida después del conflicto destinada a prevenir que se produzca otro¹⁸. Una de las posibles razones de este creciente interés en la reconciliación es que, debido a la índole intraestatal del conflicto, los Estados que salen de él tienen más necesidad de hallar la forma de que los victimarios y las víctimas, hasta entonces enemigos, puedan convivir sin temor, pues las actitudes y los comportamientos no pasan del genocidio a la camaradería cuando se declara la paz. Como es preciso coexistir, hay una profunda necesidad de reconciliación y el problema de concebir y apoyar procesos de reconciliación es crucial para las iniciativas nacionales e internacionales de desarrollo después de los conflictos.

25. Tras los trabajos de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica, la reconciliación – mediante comisiones de la verdad, disculpas oficiales, memoriales, etc. – se ha convertido en un elemento casi de rutina del lenguaje y la práctica de la construcción de la paz después de los conflictos. El Perú, Sierra Leona, Ghana, Timor Leste, Liberia y Rwanda, por mencionar solo algunos países, han emprendido procesos de reconciliación en el nuevo

¹⁵ *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Informe del Secretario General. Documento de las Naciones Unidas S/2004/616 (23 de agosto de 2004), párrafo 21.

¹⁶ Experta independiente de las Naciones Unidas en materia de lucha contra la impunidad.

¹⁷ Diane Orentlicher, experta independiente, *International Journal for Transitional Justice* 2007 1(1):10-22; Experta independiente de las Naciones Unidas en materia de lucha contra la impunidad (2004-05) fn9, Pg 22.

¹⁸ En 2005 se registraron en el Programa de datos sobre conflictos de Upsala 31 conflictos intraestatales, en tanto que no había conflictos activos entre Estados (Harbom, Högladh, y Wallensteen, 2006). En el periodo 1989–2004, el número de conflictos intraestatales osciló entre 27 y 50 por año, en tanto que los conflictos entre Estados variaban entre cero y dos. El Programa de datos sobre conflictos de Upsala acopia de forma permanente y sistemática datos sobre los conflictos armados. Las reglas de codificación y las definiciones pueden consultarse en el sitio www.ucdp.uu.se.

milenio. Al mismo tiempo, en un Estado que sale de un conflicto es indispensable definir los términos “reconciliación” y “construcción de la nación”, pues éstos han sido utilizados por algunos Estados para justificar la impunidad después de los conflictos.

26. La reconciliación en el contexto de la justicia de transición plantea una serie de retos. Uno de ellos se deriva de la experiencia de Sudáfrica, por las estrechas relaciones existentes entre la reconciliación, por un lado, y el perdón por los crímenes cometidos en el pasado, por el otro. En el contexto de Sudáfrica, el perdón se esperaba principalmente de aquellos que habían sufrido las consecuencias del crimen de apartheid en sus múltiples formas y se atribuía una pesada responsabilidad a las víctimas, pues se planteaba la noción de que las perspectivas de reconciliación en el país dependían en gran parte de su capacidad para perdonar a los culpables de tan odiosos crímenes.

27. Un segundo problema se refiere a la utilización del lenguaje de ‘reconciliación’, que sugiere que ésta significa borrar el pasado, es decir, hasta antes de que estallaran los conflictos violentos y se cometieran las violaciones de los derechos humanos. Este tipo de enfoque retrospectivo es cuestionable, particularmente en sociedades donde las divisiones han sido de larga duración, por ejemplo, entre los pueblos originarios y los llegados más recientemente, donde volver al pasado significaría ignorar las auténticas bases de las desigualdades que existen específicamente y que fueron establecidas activamente mediante la violación de los derechos de los pueblos originarios.

28. A este respecto, el ejemplo del Perú ha demostrado que hay maneras de salir de este bloqueo poniendo de relieve la importancia de la reconciliación para el futuro.

29. Otro problema es si la reconciliación es realmente un resultado que puede ser obtenido y medido, o simplemente un proceso que puede y debe ser emprendido sin tener ninguna certeza sobre su duración a largo plazo. Al examinar la manera en que las diferentes comisiones de la verdad han tratado el tema de la reconciliación, la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú entendía por reconciliación “*la puesta en marcha de un proceso de restablecimiento y refundación de los vínculos fundamentales entre los peruanos, vínculos voluntariamente destruidos o deteriorados en las últimas décadas por el estallido [...] de un conflicto violento*”, la noción tal vez más adecuada para una sociedad en transición¹⁹.

30. El informe del Perú plantea que la reconciliación comprende tres niveles: 1) el nivel político, que supone la reconciliación entre el Estado y la sociedad, y entre los partidos políticos, el Estado y la sociedad; 2) el nivel social, que es la reconciliación de las instituciones y los espacios públicos de la sociedad civil con la sociedad entera, especialmente con los grupos étnicos postergados; y 3) el nivel interpersonal, que es la reconciliación de los miembros de las comunidades o instituciones envueltos en el conflicto. Según esta lógica, la Comisión no cierra la posibilidad de reconciliación entre personas y grupos, pero concibe la reconciliación principalmente como una reestructuración de la sociedad en los ámbitos político y social. Mucho más que en Sudáfrica, la noción peruana es de índole sustantiva y tiene relación con campos concretos de interacción e intervención.

31. No obstante subsiste la pregunta: ¿es la reconciliación concebida en estos términos realmente diferente del cambio social en una sociedad caracterizada por una distribución muy desigual de los recursos políticos, sociales, económicos y culturales?

F. Las comisiones de la verdad

¹⁹ Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, Introducción, 5.3.

32. En los últimos dos decenios se han establecido en el mundo diversas comisiones de la verdad en sociedades que salen de conflictos²⁰. Las primeras comisiones estuvieron profundamente influenciadas por las experiencias de dictaduras militares en América Latina²¹. Con los años, las comisiones de la verdad han evolucionado en términos de mandato, alcance y atribuciones, teniendo en cuenta el contexto particular de transición con miras a establecer un marco normativo.

33. Existe un amplio consenso en que actualmente las comisiones de la verdad son órganos de investigación creados generalmente como parte de la transición política de un país para examinar las violaciones de los derechos humanos²². Las comisiones de la verdad han recibido con frecuencia el patrocinio y respaldo de organismos internacionales como las Naciones Unidas²³. Además, las comisiones de la verdad se establecen generalmente “durante o inmediatamente después de la transición política en un país” en el supuesto de que tienen la capacidad de contribuir a la reconciliación y la paz en una sociedad que sale de un conflicto.

34. La contribución singular de una comisión de la verdad consiste en que, si ha sido adecuadamente concebida y constituida, puede ofrecer un canal de expresión a quienes carecían de voz y potenciar a quienes durante años habían sido perseguidos por agresores y cuyos dolores y sufrimientos nunca habían sido reconocidos por el Estado²⁴. Las comisiones de la verdad pueden convertir el conocimiento en un reconocimiento de las fechorías y de este modo reclamar para las víctimas la dignidad perdida durante años de abusos²⁵. Para que una comisión de la verdad sea considerada legítima son esenciales la apropiación nacional y la participación de los ciudadanos. Se considera que las comisiones de la verdad más exitosas son las que se ocupan especialmente de las mujeres, los niños y los niños soldados, así como de otros grupos marginados²⁶.

G. Retos

35. Hasta 1995 se habían creado en el mundo más de 15 comisiones de la verdad, inspiradas en gran parte en las experiencias de América Latina, donde las transiciones habían consistido generalmente en el paso de la dictadura militar al régimen civil. Los mandatos de esas comisiones se referían principalmente a las violaciones civiles y políticas y no se ocupaban de los crímenes económicos, de los derechos socioeconómicos y de cuestiones de “economía política”. El mandato de la Comisión de la Verdad de Sudáfrica tuvo esas características²⁷. Aunque tenía que examinar los antecedentes del conflicto, no consideró la índole estructural del apartheid y el carácter sistémico de sus políticas, que llevaron a la

²⁰ Desde 1974 se han creado en el mundo al menos 25 comisiones de este tipo.

²¹ Para más detalles sobre las comisiones de América Latina véase por ejemplo USIP, *Truth Commissions Digital Collection*, <http://www.usip.org/library/truth.html> y P. Hayner, *Unspeakable Truths, Facing the Challenges of Truth Commissions* [Verdades indecibles: frente a los retos de las comisiones de la verdad], Routledge, Londres, 2002.

²² Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica.

²³ La Comisión de la verdad y la reconciliación en Sierra Leona fue establecida con la asistencia de las Naciones Unidas y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

²⁴ Yasmin Sooka, *The Politics of Transitional Justice-Peace versus Justice, The Dilemma of Transitional Justice in Africa* [La política de la justicia de transición - Paz y justicia, la disyuntiva de la justicia de transición en África], 32-33

²⁵ Ibid, 33.

²⁶ Ibid, 33.

²⁷ Una de las insuficiencias importantes de la Comisión fue que su mandato se limitaba al examen de los crímenes civiles y políticos, como asesinatos, torturas, desapariciones y secuestros, así como ejecuciones extrajudiciales.

exclusión y la opresión por motivos raciales, ocultando de este modo la relación entre el poder racial y el privilegio racial²⁸.

36. Aunque las comisiones de la verdad son importantes foros para iniciar diálogos sobre el pasado y las injusticias pasadas, así como la reparación y la reconciliación, es sorprendente comprobar que los mandatos de la mayor parte de las comisiones de la verdad no hayan sido generalmente bien concebidos, y a menudo ignoran las cuestiones de género²⁹. Vasuki Nesiah observa que, aun cuando sus mandatos eran oficialmente neutros en relación con el género, las comisiones de Guatemala, Sudáfrica y Perú interpretaron de forma liberal sus mandatos, utilizando el lenguaje de la tortura y los malos tratos como canal jurídico de la violencia sexual³⁰. En Haití, Sierra Leona y Timor Leste se incorporó explícitamente en los mandatos de las comisiones el aspecto de la violencia sexual y la violencia de género³¹. Un análisis de la evolución más general de los mandatos de las comisiones de la verdad indica una tendencia positiva, según la cual la posición de “neutralidad de género” de las primeras comisiones latinoamericanas de la verdad de Argentina y Chile contrasta con una consideración completa de los perjuicios demostrada por las comisiones de la verdad, más recientes, de Timor Leste y Perú³². Un estudio realizado hace poco por el Banco Mundial señala esta positiva evolución, observando los mejoramientos que constituyen la decisión de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica de celebrar audiencias de género, el establecimiento de una unidad de género en la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, y la función integral cumplida por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), que proporciona asesoramiento técnico, formación y otras formas de apoyo al personal y a quienes prestaron testimonio ante la Comisión de la verdad y la reconciliación en Sierra Leona³³.

H. Conclusión

37. Las sociedades que salen de conflictos tienen al menos cinco metas: la justicia de transición, la justicia distributiva, la prosperidad, la participación y la paz. Estas metas están conceptualmente separadas pero interrelacionadas. Tanto la justicia correctiva como la distributiva influyen en las perspectivas de paz: la primera, porque los agravios pueden volver a encender el conflicto, y la segunda porque un acuerdo de paz exige la corrección de las injusticias del pasado. Las probabilidades de paz están también determinadas por la escala y la índole de la participación de los ciudadanos. La prosperidad facilita el logro de las demás metas porque aumenta los recursos y reduce la necesidad de difíciles compromisos entre metas. Al corregir las injusticias pasadas, la justicia de transición aplica una concepción del desarrollo centrado en la transformación social, y no se limita a efectuar una tarea tecnocrática. Cuando habla de ciudadanía “plena”, la justicia de transición refuerza la noción de que los pobres tienen capacidad de intervención y no son agentes pasivos sobre los cuales actúa el desarrollo, sino personas que pueden acometer la tarea de poner fin a sus condiciones de opresión y pobreza.

38. Hasta hace poco, el concepto de justicia en que se basan las actividades de la justicia de transición está relacionado exclusivamente a la rendición de cuentas y la reparación por

²⁸ Mahmood Mamdani, “A diminished Truth”- After the TRC-Reflections on Truth and Reconciliation in South Africa- [*Una verdad menoscabada*] - *Después de la Comisión de la verdad y la reconciliación - Reflexiones sobre la verdad y la reconciliación en Sudáfrica*] - Wilmot James y Linda Van de Vijver (eds.) 2001.

²⁹ Por ejemplo Chile, Argentina y Sudáfrica.

³⁰ Vasuki Nesiah, Gender and Truth Commission Mandates [*Género y mandatos de las comisiones de la verdad*].

³¹ Nesiah, Ibid.

³² Nesiah, Ibid.

³³ Banco Mundial, Gender, Justice and Truth Commissions [*Género, justicia y comisiones de la verdad*] (Washington DC: Banco Mundial, 2006), 29.

<http://www.ictj.org/static/Gender/0602.GenderTRC.eng.pdf>.

violaciones de los derechos civiles y políticos. No se ha referido a la reparación por desigualdades históricas y por violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales que a menudo preceden o acompañan y siguen a episodios de violencia política.

39. Los esfuerzos de construcción de la paz en muchos Estados después de los conflictos han demostrado que si no se atiende a las desigualdades económicas y sociales y no se escuchan los reclamos expresados por los pobres y los marginados, no habrá garantía cierta de que los conflictos no se repetirán, ya que estaremos ocupándonos de los síntomas y dejando que se agraven las dolencias que los provocan.

40. El momento presente es una oportunidad para examinar la manera en que el campo de la “justicia de transición” puede abordar lo que el antropólogo y médico Paul Farmer denomina “violencia estructural”, refiriéndose a las intrincadas condiciones socioeconómicas que causan la pobreza, la exclusión y la desigualdad.

41. Las comisiones de la verdad también han sufrido una crisis de legitimidad ya que muchos Estados han ignorado sus recomendaciones y no han aplicado políticas de reparación para las víctimas. Es sumamente importante que las víctimas tengan un foro para exponer su historia, pero si se hace caso omiso de las recomendaciones formuladas por estas comisiones, el resultado será la desilusión y el cinismo, no la reconciliación. El caso de Haití es ejemplar a este respecto, ya que todas las recomendaciones del Comité Nacional de Verdad y Justicia fueron ignoradas. Se estimó que bastaba con que ese proceso hubiera tenido lugar. Esto produjo una profunda desilusión en la población, que esperaba mucho más del Comité en cuanto al seguimiento. Desde luego, la realidad es que en muchos procesos de justicia de transición en las sociedades que salen de conflictos siempre habrá discrepancias entre las expectativas y los resultados reales.

42. Las experiencias de América Latina y de África ilustran la necesidad de plantear la justicia de transición de manera holística. La lucha por la paz y la justicia no puede ganarse sólo mediante la creación de una comisión de la verdad o de medidas de justicia penal. Un enfoque holístico de la justicia de transición debe contar con una aprobación democrática y abordar las raíces del conflicto, teniendo en cuenta el déficit de democracia existente antes y después del conflicto. Cualquier proceso debe procurar restaurar la confianza de los ciudadanos en las instituciones de gobierno, de modo que todos tengan la convicción de que éstas están a su servicio, independientemente de su afiliación política, origen racial, sexo, tribu, creencias o diferencias étnicas. Para lograr una paz duradera, lo más importante para los responsables de adoptar las decisiones sobre la paz y la justicia es la necesidad de incorporar la justicia para las víctimas en cualquier mecanismo de paz y justicia.