

ICIP WORKING PAPERS:
2015/04

La rendició de comptes: un nou marc d'avaluació de l'impacte de les Comissions de la Veritat

Carlos Fernández Torné

INSTITUT
CATALÀ
INTERNACIONAL

PER LA PAU

La rendició de comptes: un nou marc d'avaluació de l'impacte de les Comissions de la Veritat

Carlos Fernández Torné

Institut Català Internacional per la Pau

c/ Tapineria 10, 08002 Barcelona

T. +34 93 554 42 70 | F. +34 93 554 42 80

<http://www.icip.cat>

Editors

Javier Alcalde i Rafael Grasa

Consell Editorial

Pablo Aguiar, Laia Balcells, Alfons Barceló, Gema Collantes-Celador, Caterina Garcia, Abel Escribà, Tica Font, Antoni Pigrau, Xavier Pons, Mònica Sabata, Jaume Saura, Josep Maria Terricabras and Léonie Van Tongeren

Traducció

Josep Ventura

Maquetació

ICIP

ISSN

2013-5793 (edició en línia)

DL

B. 12337-2013



AUTOR

Actualment en Carlos Fernández Torné és doctorand a la Universitat Autònoma de Barcelona. La seva recerca estudia de quina manera les comissions de la veritat promouen la rendició de comptes. Advocat de professió i amb set anys de pràctica jurídica, també té un màster de l'Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). La seva tesi analitzava la influència de la Cort Penal Internacional per l'Antiga Iugoslàvia en la justícia transicional.

En Carlos va treballar al Nepal postconflicte des de 2008 fins a 2012, primer amb l'ONG internacional Peace Brigades International i més tard amb l'Oficina de l'Alt Comissionat pels Drets Humans. L'any 2012 En Carlos va finalitzar un màster d'estudis avançats sobre la pau i la seguretat internacional. La tesi corresponent, publicada per l'Institut Català Internacional per la Pau, estudia la relació entre els mecanismes d'esclariment de la veritat i el deure de l'estat d'iniciar accions penals.

En Carlos ha viscut a Tailàndia de 2012 a 2015, amb viatges periòdics al Nepal i Sri Lanka, els dos casos d'estudi de la seva recerca doctoral. Des de l'agost de 2015, en Carlos viu amb la seva família a Seül, a Corea del Sud.

Aquest working paper és un treball anterior que es basa en part de la seva tesi doctoral, Truth Commissions in Nepal and Sri Lanka: assessing their impact on accountability. Tesi dirigida pel Dr. Rafael Grasa Hernández.

Correu electrònic: carlosftorne@gmail.com

RESUM

L'article argumenta que la rendició de comptes proporciona un marc per avaluar l'impacte de les comissions de la veritat (CV). Amb aquesta finalitat, suggereix que les CV generen relacions de rendició de comptes horitzontal dins l'estat i relacions de rendició de comptes vertical entre l'estat i la societat civil. Aquestes relacions produeixen compromís de respondre (answerability) i compliment (enforcement). Sobre aquesta base, l'article operacionalitza les relacions de rendició de comptes que les comissions de la veritat generen en tres etapes diferents.

Abans del seu establiment, les CV generen indirectament unes relacions de rendició de comptes vertical entre la societat civil i l'estat. L'expectativa d'establir una CV imposa al règim governant el compromís de respondre a la societat civil.

Durant el període entre el seu establiment i l'emissió de l'informe final, les CV fan rendir comptes horitzontalment a les agències estatals, generant, doncs, un compromís de respondre. A més, com que les CV són autoritzades per l'estat, la veritat que revelen es converteix en un compromís de respondre estatal davant dels testimonis de violacions.

En els seus informes finals, les CV proposen recomanacions susceptibles de generar dues relacions més de rendició de comptes. En primer lloc, horitzontalment entre el règim governant i les agències estatals objecte de les recomanacions. En segon lloc, verticalment, en tant que la societat civil pressiona el règim governamental perquè implementi les recomanacions que la CV ha proposat en l'informe final. Aquestes relacions resultants de les recomanacions generen una rendició de comptes en la seva dimensió de compliment.

Paraules clau: rendició de comptes; rendició de comptes vertical i horitzontal; comissions de la veritat; societat civil; avaluació d'impacte.

ABSTRACT

This article argues that accountability provides a framework to assess the impact of truth commissions. To that end, it suggests that TCs generate horizontal accountability relations within the state, and vertical accountability relations between the state and civil society. These accountability relations produce accountability in its answerability and enforcement dimensions. Building on this rationality, the article operationalizes accountability relations TCs generate at three different stages. Before their establishment, TCs generate indirectly vertical accountability relations between civil society and the state. The prospect of setting up a TC renders the governing regime answerable to civil society.

During the period between establishment and release of the report, TCs hold state agencies horizontally accountable generating answerability. Moreover, because TCs are authorized by the State, the truth they disclose becomes state answerability in front of testimonies of violations.

In their final reports, TCs put forward recommendations susceptible of generating two more accountability relations. First, horizontally between the governing regime and the state agencies towards which the recommendations are directed. Second, vertically, as civil society pushes the governing regime to implement the recommendations put forward in the TC's final report. These accountability relations, as a result of the recommendations, generate accountability in its enforcement dimension.

Keywords: accountability; vertical and horizontal relations; truth commissions; civil society; impact assessment..

RESUMEN

El artículo argumenta que la rendición de cuentas proporciona un marco para evaluar el impacto de las comisiones de la verdad. Con esta finalidad, sugiere que las CV generan relaciones de rendición de cuentas horizontal dentro del estado y relaciones de rendición de cuentas vertical entre el estado y la sociedad civil. Estas relaciones de rendición de cuentas producen un compromiso de responder (answerability) así como cumplimiento (enforcement). Sobre esta base el artículo operacionaliza las relaciones de rendición de cuentas que las comisiones de la verdad generan en tres etapas distintas.

Antes de su establecimiento, las CV generan indirectamente relaciones de rendición de cuentas verticales entre la sociedad civil y el estado. La expectativa de establecer una CV deja al régimen gubernamental con el compromiso de responder a la sociedad civil.

Durante el periodo entre su establecimiento y la emisión del informe final, las CV hacen rendir cuentas horizontalmente a las agencias estatales, generando un compromiso de responder. Además, debido a que las CV están autorizadas por el estado, la verdad que revelan se convierte en un compromiso de responder estatal frente a los testimonios de violaciones.

En sus informes finales, las CV proponen recomendaciones susceptibles de generar dos relaciones de rendición de cuentas más. Primero, horizontalmente entre el régimen gubernamental y las agencias estatales objeto de las recomendaciones. Segundo, verticalmente, en tanto que la sociedad civil presiona al régimen gubernamental para que implemente las recomendaciones que la CV ha propuesto en el informe final. Estas relaciones de rendición de cuentas, como resultado de las recomendaciones, generan una rendición de cuentas en su dimensión de cumplimiento.

Palabras clave: rendición de cuentas; rendición de cuentas vertical y horizontal; comisiones de la verdad; sociedad civil; evaluación de impacto.

SUMARI

1. INTRODUCCIÓ	9
2. EL SIGNIFICAT DE LA RENDICIÓ DE COMPTES	11
2.1 El compromís de respondre com a dimensió de la rendició de comptes	11
2.2 El compliment com a dimensió de la rendició de comptes	13
2.3 Compromís de resposta i compliment, dues condicions necessàries per a la rendició de comptes?	14
3. FER FUNCIONAR LA RENDICIÓ DE COMPTES: RENDICIÓ DE COMPTES VERTICAL I HORITZONTAL	16
4. LA INTERRELACIÓ ENTRE LA RENDICIÓ DE COMPTES I LES COMISSIONS DE LA VERITAT	18
5. OPERACIONALITZAR LES RELACIONS DE RENDICIÓ DE COMPTES I L'ESTABLIMENT DE COMPROMÍS DE RESPONDRE I COMPLIMENT	20
5.1. Rendició de comptes vertical abans de la creació de la comissió	20
5.2 Rendició de comptes horitzontal durant la "vida" de la comissió: procés	23
5.3 Rendició de comptes horitzontal i vertical per les recomanacions de la CV a l'informe final: resultat	29
6. CONCLUSIONS	36

1. INTRODUCCIÓ

Després d'un conflicte o d'un cicle de repressió estatal sota un govern autoritari, els estats han recorregut de manera recurrent a les comissions de la veritat (CV) com a mecanisme per abordar i donar resposta a les violacions dels drets humans en el passat. Els experts en justícia transicional i les Nacions Unides (NU) estimen que, al llarg de l'última quarantena d'anys, s'han format més de 40 comissions en diversos països i regions. Sovint aquestes CV es creen amb grans expectatives. Se n'espera que ajudin les societats que surten d'un conflicte a esclarir els fets relatius a les violacions de drets humans comeses en el passat, fomentar la rendició de comptes, conservar les proves, identificar els causants i recomanar reparacions i reformes institucionals.¹

Malgrat aquestes expectatives, en la literatura de la darrera dècada s'hi han expressat dubtes sobre l'impacte de les CV, tot incidint en que calia aprofundir en la recerca empírica.² La recerca existent ha analitzat el possible impacte positiu o negatiu dels mecanismes de justícia transicional sobre, entre altres variables, la duració de la pau postconflicte,³ la repressió,⁴ o els drets humans i la democràcia.⁵ A l'hora d'avaluar la influència de les CV, un dels principals reptes rau en aïllar-ne els efectes per distingir-los d'altres factors que incideixen en una transició. El fet que les CV, en si mateixes, siguin el producte d'una transició complica encara més aquest exercici.⁶

Aquest article té l'objectiu d'avaluar l'impacte de les comissions de la veritat en la rendició de comptes. Per fer-ho, el primer apartat indaga en el concepte de la rendició de comptes i, en concret, en les seves dues dimensions: el compromís de respondre (*answerability*) i el compliment (*enforcement*). El segon apartat analitza els canals

¹ Secretari general de les Nacions Unides, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, S/2004/616, 2004, §50.

² David Mendeloff, "Truth-Seeking, Truth-Telling, and Postconflict Peacebuilding: Curb the Enthusiasm?," *International Studies Review* 6 (2004): 355-380; Eric Brahm, "Uncovering the Truth: Examining Truth Commission Success and Impact," *International Studies Perspectives* 8 (2007): 16-35; Oskar N. T. Thoms, James Ron, i Roland Paris, "State-Level Effects of Transitional Justice: What Do We Know?," *The International Journal of Transitional Justice* 4 (2010): 329-354.

³ Tove Grete Lie, Helga Malmin Binningsbø i Scott Gates, "Post-Conflict Justice and Sustainable Peace," *World Bank Post-Conflict Transitions Working Paper Series* (2007).

⁴ Hunjoon Kim i Kathryn Sikkink, "Explaining the Deterrence Effect of Human Rights Prosecutions for Transitional Countries," *International Studies Quarterly* 54 (2010): 939-963.

⁵ Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne i Andrew G. Reiter, "The Justice Balance: When Transitional Justice Improves Human Rights and Democracy," *Human Rights Quarterly* 32 (2010).

⁶ Brahm, *supra* n. 2, p. 28.

horitzontals i verticals d'interacció en els quals opera la rendició de comptes. A partir d'aquesta doble distinció, l'apartat tercer planteja l'argument que les CV generen relacions de rendició de comptes tant horitzontal com vertical, i que és dins d'aquestes relacions que es produeix la rendició de comptes en les seves dimensions de compromís de respondre i de compliment. L'apartat quart operacionalitza les relacions de rendició de comptes en tres temps: abans de la creació de les CV; des de la seva creació fins a la publicació de l'informe final; i, després, com a conseqüència d'aquestes recomanacions de l'informe final. Així mateix, proposa indicadors per avaluar si les relacions de rendició de comptes generen compromís de resposta i compliment.

2. EL SIGNIFICAT DE LA RENDICIÓ DE COMPTES

La rendició de comptes o *accountability* és un concepte ampli que es remunta als temps en què al·ludia a rendir comptes en sentit literal, en la comptabilitat. Dubnick en situa els orígens en el regnat de Guillem el Conqueridor, el primer rei normand d'Anglaterra. L'any 1085 el rei va ordenar que es recopilés la informació sobre la tinença de terres. Es requeria tots els propietaris de terra que “presentessin els comptes del que posseïen”.⁷ En les últimes dècades el terme s'ha estès, més enllà de les finances i la comptabilitat, a altres àrees com la governança democràtica o els drets humans. En la governança democràtica, els que governen han de rendir comptes als electors. En matèria de drets humans, la demanda que es rendeixin comptes expressa que cal castigar els perpetradors de les violacions dels drets humans. Com destaca Bovens, la relació de rendició de comptes s'ha invertit: ja no és el sobirà el que imposa la rendició de comptes als seus súbdits, sinó a l'inrevés.⁸

En un sentit ampli, la rendició de comptes fa referència als processos per fer que els representants públics responguin de les seves accions. La idea és restringir-la als que tenen poder. En aquest sentit, per Schedler la rendició de comptes es compon de dues dimensions, el compromís de respondre i el compliment.

2.1. EL COMPROMÍS DE RESPONDRE COM A DIMENSIÓ DE LA RENDICIÓ DE COMPTES

En la literatura hi ha un consens general sobre el significat del compromís de respondre en el marc de la rendició de comptes. S'entén que el compromís de respondre engloba l'obligació de les autoritats d'informar sobre una decisió i d'explicar-ne els motius. Per Schedler la dimensió informativa inclou tant el dret dels actors fiscalitzadors⁹ a rebre

⁷ Citat a Mark Bovens, “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework,” *European Law Journal* 13, núm. 4 (2007): 448.

⁸ *Ibíd.*

⁹ Nota del traductor. S'entén “fiscalitzar” com vigilar o sotmetre a examen l'acció d'un organisme, sense connotacions fiscals.

informació com la consegüent obligació dels actors fiscalitzats de facilitar totes les dades necessàries. En la seva dimensió informativa, l'exercici de la rendició de comptes inclou uns elements de supervisió i control, la investigació dels fets i la consecució de proves. La dimensió explicativa de la rendició de comptes engloba el dret dels actors fiscalitzadors de rebre una explicació i el consegüent deure dels actors fiscalitzats de justificar la seva conducta. En aquest cas, la norma de la rendició de comptes sotmet el poder a la lògica del raonament públic.¹⁰

Fox fa referència a la rendició de comptes entesa com “el dret fonamental a cridar les autoritats a justificar les decisions que prenen”.¹¹ Per Fox, el compromís de respondre és el “costat suau” de la rendició de comptes.

Segons Bovens la rendició de comptes té una gran proximitat semàntica amb el compromís de respondre, perquè, en una relació marcada per la rendició de comptes, un fòrum pot interrogar un actor; l'actor té l'obligació d'explicar i justificar la seva conducta; i el fòrum pot qüestionar la informació rebuda o la legitimitat d'aquella conducta.¹²

Després d'una revisió de la literatura existent, Lindberg troba que hi ha un consens general sobre què conforma el nucli de la rendició de comptes. Segons l'autor, inclou un agent o institució que ha de rendir comptes; una àrea, unes responsabilitats o un camp subjectes a aquest exercici de rendició; un principal al qual l'agent ha de rendir comptes; i el dret del principal a exigir que l'agent l'informi de les decisions en aquest camp o àrea i les hi expliqui.¹³ Malgrat que no fa referència explícita al compromís de respondre, la definició de Lindberg inclou l'obligació de l'agent d'informar sobre les seves decisions i d'explicar-les.

La literatura revisada mostra un consens general en el contingut del que, dins de la rendició de comptes, Schedler anomena la dimensió del compromís de respondre. No hi ha el mateix consens pel que fa a la dimensió de compliment.

¹⁰ Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability,” a *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, ed. Andreas Schedler, Larry Diamond i Marc F. Plattner (Lynne Rienner, 1999): 15.

¹¹ Jonathan Fox, “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability,” *Development in practice* 17, núm. 4-5 (2007): 668.

¹² Bovens, *supra* n. 7, p. 451.

¹³ Staffan I. Lindberg, “Accountability: The Core Concept and Its Subtypes,” *Africa Power and Politics Programme, working paper* núm. 1 (2009), p. 9.

2.2. EL COMPLIMENT COM A DIMENSIÓ DE LA RENDICIÓ DE COMPTES

En la literatura no hi ha un consens sobre si, dins la rendició de comptes, la dimensió de compliment comporta només un càstig o si engloba també altres mesures. Per Schedler “compliment” implica que les agències fiscalitzadores castiguen el comportament inadequat i que els fiscalitzats en pateixin les conseqüències.¹⁴ Sosté que la destrucció de la reputació per mitjà de l'exposició pública és una de les eines principals de rendició de comptes. Tanmateix, quant al comportament il·legal, com la corrupció o les violacions dels drets humans, defensa que s'apliquin les sancions judicials adequades.¹⁵ D'una manera similar, Fox parla del costat “dur” de la rendició de comptes, que inclou el compromís de respondre i, a més, la possibilitat de sancions.¹⁶ Com Schedler, Fox afirma que l'argument de l'exposició pública perd tota validesa “quan hi ha una separació massa dilatada entre la transgressió i el procés que imposa el ‘compromís de respondre’”.¹⁷ No obstant això, la definició de Fox de la rendició de comptes “dura” inclou també, a part de les sancions, la compensació i/o la reparació.¹⁸ D'una manera similar, Bovens considera que el terme “sanció” exclou el desgreu o la reparació i, per contra, al·ludeix la possibilitat que “hi hagi conseqüències” per al que rendeix comptes.¹⁹ Són precisament aquestes disparitats el que diferencia la rendició de comptes d'una provisió d'informació que no va acompanyada d'un compromís.²⁰ Aquestes conseqüències poden ser formals, com ara “multes, mesures disciplinàries, reparacions civils o, fins i tot, sancions penals [...] o informals, com el fet mateix d'haver de rendir comptes davant les càmeres de la televisió”.²¹ Així mateix, Bovens sosté que l'agència fiscalitzadora no ha de ser necessàriament la que faci complir aquestes conseqüències, sinó que aquesta tasca es pot cedir a un altre organisme.²²

Des d'una perspectiva diferent, Lindberg defensa que la rendició de comptes només requereix el dret a sancionar per no donar informació o no justificar una decisió, no pas pel contingut de la decisió passada i les seves conseqüències.²³ En aquest cas, se sanciona perquè l'agència fiscalitzada no compleix el compromís de respondre (és a dir, l'obligació d'informar d'una decisió i d'explicar-la), però no es castiga la conducta en si. En altres

¹⁴ Schedler, *supra* n. 10, p. 15.

¹⁵ Schedler, *supra* n. 10, p. 16-17.

¹⁶ Fox, *supra* n. 11, p. 668.

¹⁷ Jonathan Fox, “Civil Society and Accountability Politics,” a *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico* (Oxford University Press, 2007): 5.

¹⁸ Fox, *supra* n. 11, p. 669.

¹⁹ Bovens, *supra* n. 7, p. 452.

²⁰ *Ibíd.*, 451.

²¹ *Ibíd.*, 452.

²² *Ibíd.*

²³ Lindberg, *supra* n. 13, p. 9.

paraules, en aquest cas la dimensió de compliment deixaria d'existir com a resposta a un comportament inadequat o per reparar el mal infligit. Aquest argument planteja la pregunta de si totes dues dimensions són necessàries per considerar que una relació es regeix per la rendició de comptes.

2.3. COMPROMÍS DE RESPOSTA I COMPLIMENT, DUES CONDICIONS NECESSÀRIES PER A LA RENDICIÓ DE COMPTES?

La concepció de la rendició de comptes de Schedler, com a concepte radial, accepta que puguin existir actes de rendició de comptes sense una de les seves dimensions, sigui la informació, la justificació o el càstig. Com a concepte radial, les tres dimensions (la informació, la justificació i el càstig) no conformen un nucli de “característiques definitòries” binàries que són presents o no i que necessàriament han de ser-ho en qualsevol situació que descrivim com un exercici de rendició de comptes. Per contra, es tracta de variables contínues presents en diferents graus, combinades de diferents maneres i a les que s'atorga un grau d'importància diferent.²⁴ Schedler conclou que la rendició de comptes “s'ha de considerar un concepte ‘radial’, amb ‘subtipus’ o expressions ‘secundàries’ que no comparteixen un nucli comú, sinó que estan mancats almenys d'un dels elements que caracteritzen la categoria ‘primària’ prototípica”.²⁵ Si considerem la rendició de comptes com un concepte radial, n'hi haurà prou amb només una de les seves dimensions, sia el compromís de resposta (en termes d'informació o de justificació), sia el compliment.

Un altre problema, que la literatura no ha abordat, és quin grau d'informació, justificació o compliment cal per establir que de veres s'està exigint una rendició de comptes.²⁶

Schedler fa al·lusió a les comissions de la veritat de Xile o Sud-àfrica, en tant que organismes de rendició de comptes que, principalment, han abordat aquest exercici per la banda del compromís de respondre i que han optat per una forma “suau” de càstig: l'exposició pública de les accions criminals.²⁷ Per contra, Schedler assenyala les eleccions, portadores d'una rendició de comptes que és exclusivament una qüestió de sancions. Per mitjà del vot, els electors fan rendir comptes els polítics, en castigar-ne el comportament

²⁴ Schedler, *supra* n. 10, p. 17.

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ Segons Fox, “quin grau de compromís de respondre o quins tipus de sancions són ‘prou’ perquè un cas determinat ‘compti’”. Fox, *supra* n. 17, p. 3.

²⁷ Schedler, *supra* n. 10, p. 17.

passat “fins i tot si entre eleccions els governants contínuament fan públiques i justifiquen les seves accions”.²⁸

Més enllà d'aquesta definició conceptual doble (compromís de respondre i compliment), la rendició de comptes opera en el marc d'una relació en la qual l'estat representa, com a mínim, una de les dues bandes. L'apartat següent operacionalitza aquest concepte a través de la distinció entre la rendició de comptes vertical i l'horitzontal. Només llavors disposarem de tots els elements per indagar en la relació entre la rendició de comptes i les CV.

²⁸ *Ibíd.*, p. 18.

3. FER FUNCIONAR LA RENDICIÓ DE COMPTES: RENDICIÓ DE COMPTES VERTICAL I HORIZONTAL

Aquest apartat analitzarà els dos àmbits d'interacció que són escenari de la rendició de comptes: l'horitzontal, entre organismes estatals, i el vertical, entre actors estatals i no estatals.

Per O'Donnell, la rendició de comptes horitzontal es caracteritza per:

“[l']existència d'organismes estatals habilitats i dotats del poder necessari (en termes jurídics) i disposats i capacitats efectivament per emprendre accions que van des de la supervisió de rutina fins a les sancions criminals o l'enjudiciament polític en relació amb accions o omissions (d'altres agents o organismes de l'estat) que es puguin qualificar d'il·legals.”²⁹

D'altra banda, la rendició de comptes vertical es dona quan uns agents no estatals (principalment la ciutadania i les seves associacions) fan que l'estat rendeixi comptes.³⁰ Les eleccions serien un exemple de com els ciutadans fiscalitzen els governants.

Per alguns, les eleccions constituïrien l'únic exemple de rendició de comptes vertical, perquè és l'única relació que atorga als ciutadans l'autoritat formal de supervisar i/o sancionar els representants públics. Tanmateix, com assenyala Fox, el problema d'aquesta definició restrictiva és que exclou bona part dels processos que no es basen en una autoritat formal però que, en la pràctica, generen una rendició de comptes política.³¹

Conseqüentment, la rendició de comptes vertical també inclouria “els processos per mitjà dels quals els ciutadans s'organitzen en associacions capaces de pressionar els governs, demanar explicacions i amenaçar amb sancions menys formals, com la publicitat negativa.”³² Aquests processos es poden oposar als que ocupen càrrecs a les institucions de l'estat, siguin o no electes. En les dimensions de la rendició de comptes vertical, O'Donnell hi inclou la demanda social de denunciar els actes injustos de les autoritats, acompanyada

²⁹ Guillermo O'Donnell, “Horizontal Accountability in New Democracies,” *ibíd.*, ed. Andreas Schedler, Larry Diamond i Marc F. Plattner, p. 38.

³⁰ Anne Marie Goetz i Rob Jenkins, *Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda*, 2002, p. 7.

³¹ Fox, *supra* n. 17, p. 7.

³² Goetz i Jenkins, *supra* n. 30, p. 7.

d'uns mitjans de comunicació relativament lliures.³³ Altres autors denominen aquests processos “rendició de comptes social”, una tercera via per sotmetre els governs a la rendició de comptes.³⁴ Aquest tipus de processos introdueix noves qüestions a l'agenda pública i/o activa el funcionament dels organismes fiscalitzadors horitzontals. El que diferencia aquestes demandes socials en el marc d'una relació de rendició de comptes vertical o horitzontal és que es força l'estat a respondre. Si no hi ha un compromís de respondre de l'estat, les accions de les associacions ciutadanes, els moviments i els mitjans de comunicació constitueixen una veu que s'entén que descriu “com els ciutadans expressen els seus interessos, reaccionen envers les decisions del govern o les postures adoptades pels partits i els actors de la societat civil, i responen als problemes en la provisió de béns públics”.³⁵

Mentre que les relacions horitzontals de rendició de comptes es creen sobre la base que hi ha organismes estatals jurídicament habilitats per fiscalitzar les accions d'altres organismes de l'estat, les relacions de rendició de comptes verticals entre actors estatals i no estatals són més ambigües. Per considerar que una relació es caracteritza per una rendició de comptes vertical, cal que l'estat sigui fiscalitzat per la societat. L'apartat següent analitzarà la relació entre les CV i la rendició de comptes en funció de les seves dimensions de compromís de respondre i de compliment, però també de les relacions horitzontals i verticals.

³³ O'Donnell, *supra* n. 29, p. 29-30.

³⁴ John Ackerman, “Co-Governance for Accountability: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice’,” *World Development* 32, núm. 3 (2003): 449.

³⁵ Goetz i Jenkins, *supra* n. 30, p. 9.

4. LA INTERRELACIÓ ENTRE LA RENDICIÓ DE COMPTES I LES COMISSIONS DE LA VERITAT

Les comissions de la veritat són, per naturalesa, agències de rendició de comptes horitzontal establertes per l'estat per verificar de manera independent els excessos de l'estat mateix. Freeman defineix una CV com:

“Una comissió autònoma i ad hoc d’investigació centrada en les víctimes, establerta i autoritzada per un estat amb els objectius principals de (1) investigar les causes i conseqüències principals d’uns patrons generals i relativament recents de violència o repressió greus que han assolat l’estat durant uns períodes determinats de govern abusiú o conflicte, i informar-ne, i (2) formular recomanacions per reparar el problema i prevenir-ne la recurrència futura.”³⁶

En tant que organismes creats per l'estat, les CV són investides d'una autoritat formal. El poder executiu o el legislatiu els atorguen competències i autorització legal.³⁷ En altres casos, però, són autoritzades per un acord de pau³⁸ o per la legislació nacional que amplia els termes de referència procedents d'un acord de pau.³⁹

Les CV investiguen sobre els excessos perpetrats per l'estat, ja sigui després d'un conflicte o de la repressió estatal sota un govern autoritari. Després d'un conflicte, les CV també poden indagar en els excessos obra d'actors no estatals, normalment membres d'un grup armat no estatal, que actua amb fins polítics i és responsable de crims internacionals relacionats amb el conflicte.

En investigar, les CV generen relacions de rendició de comptes horitzontals amb altres organismes estatals, com les forces de seguretat o el poder judicial, entre d'altres. En concret, les CV generen rendició de comptes horitzontals sobre alguns organismes estatals. En aquest cas, la fortalesa i l'abast de la comissió dependrà del seu mandat i les seves competències. Aquestes competències condicionaran també fins a quin punt s'obligarà els representants de l'estat a informar sobre una decisió i explicar les raons per prendre-la. Alhora, amb independència de com la CV interaccioni amb altres organismes

³⁶ Mark Freeman, *Truth Commissions and Procedural Fairness* (Nova York: Cambridge University Press, 2006): 18.

³⁷ A l'Amèrica Llatina, normalment per mitjà d'un decret presidencial, com en les CV de Bolívia (1982), l'Argentina (1983), Xile (1990), l'Uruguai (2000), Panamá (2001) i el Perú (2001). A Sud-àfrica (1995), Ghana (2002) i Kenya (2009), a través del legislatiu.

³⁸ Comissions de la veritat a El Salvador (1992) i Guatemala (1997).

³⁹ Com a Sierra Leone (2002), la República Democràtica del Congo (2004) i Libèria (2006).

de l'estat, l'exercici de la rendició de comptes també implica que la comissió esclareixi els fets i generi proves activament, la qual cosa se sol denominar "recerca de la veritat". Atès que les CV són autoritzades per l'estat, la veritat que revelen es transforma en un compromís de resposta de l'estat en relació amb els testimoniatges de les violacions dels drets humans.

A conseqüència de la investigació efectuada, les CV redacten recomanacions dirigides a reparar el dany fet a les víctimes i a evitar-ne la repetició. Aquestes recomanacions solen incloure el disseny de programes de reparació, la reforma de les institucions i l'exhortació a processar-ne els perpetradors. Aquestes recomanacions que es recopilen en l'informe final corresponen a la dimensió de compliment de la rendició de comptes, d'acord amb la definició de Fox i Bovens. D'altra banda, per Fox correspon al concepte de rendició de comptes "dura", que a més de sancions engloba una compensació o una reparació. Segons Bovens, el compliment es deriva precisament de la referència a la possibilitat que hi hagi conseqüències per als fiscalitzats, incloses sancions, un desgreuge o reparacions. Tanmateix, Bovens sosté que no cal que l'organisme fiscalitzador sigui el mateix que apliqui aquestes conseqüències. Serà el cas de les CV que, en el seu informe final, només plantegin recomanacions a aplicar per altres organismes de l'estat. Aquestes recomanacions tenen el potencial de generar una segona relació de rendició de comptes horitzontal. En aquest cas, el règim governant que rep l'informe té l'autoritat per obligar els organismes de l'estat a aplicar les recomanacions que reben. Llavors els organismes de l'estat han de rendir comptes al règim governant. Aquesta relació horitzontal genera una rendició de comptes en la seva dimensió de compliment.

Més enllà d'aquestes relacions de rendició de comptes horitzontals, les CV també en generen de verticals entre la societat i l'estat. Aquesta rendició de comptes vertical es genera indirectament en tant que no és una creació de les CV, sinó que n'és una conseqüència. Succeeix en dues fases diferents: abans de la fundació de la CV i més tard, de resultes de les recomanacions de la CV a l'informe final. Abans de la formació de la comissió, el que lliga el règim governant a un compromís de resposta és la perspectiva mateixa que s'establirà una CV. En aquesta fase, la relació de rendició de comptes genera un compromís de respondre. Després de la publicació de l'informe, s'estableix la rendició de comptes vertical quan la societat civil pressiona perquè el règim governant apliqui les recomanacions de la comissió. Aquesta relació vertical genera rendició de comptes en la seva dimensió de compliment.

L'apartat següent desenvolupa l'argument que les CV generen relacions de rendició de comptes horitzontal i vertical i que és en el marc d'aquestes relacions que es produeix la rendició de comptes en les seves dimensions de compromís de respondre i de compliment.

5. OPERACIONALITZAR LES RELACIONS DE RENDICIÓ DE COMPTES I L'ESTABLIMENT DE COMPROMÍS DE RESPONDRE I COMPLIMENT

Per operacionalitzar les relacions de rendició de comptes derivades de les CV, aquest apartat analitza tres fases diferents. Abans que les creïn, les CV generen indirectament unes relacions de rendició de comptes vertical entre la societat civil i l'estat. D'altra banda, durant el període entre la formació de les comissions i la publicació dels seus informes, imposen als organismes estatals una rendició de comptes horitzontal. A conseqüència dels seus informes finals, les CV generen, primer, una relació de rendició de comptes horitzontal entre el règim governant i els organismes estatals destinataris de les recomanacions; més endavant, però, generen una relació de rendició de comptes vertical entre la societat civil i el règim governant.

Alhora, per aprofundir en la rendició de comptes resultant, en les seves dimensions tant de compromís de respondre com de compliment, aquest apartat distingeix entre les funcions reals i les potencials. Les funcions reals són les que exerceixen les CV per si mateixes, mentre que les potencials pertanyen als àmbits en els quals les comissions només poden fer recomanacions. Mentre que les funcions reals generen rendició de comptes en termes de compromís de respondre, les potencials en generen en la dimensió de compliment. Més endavant s'exposen uns indicadors que representen la generació de compromís de respondre i compliment.

5.1. RENDICIÓ DE COMPTES VERTICAL ABANS DE LA CREACIÓ DE LA COMISSIÓ

La decisió de formar una CV sol ser el producte d'un compromís entre dues bandes: en contextos postconflicte, entre dos antics bàndols en guerra; i, en estats postautoritaris, normalment entre el règim opressor anterior i la nova democràcia. El compromís del que

deriva la CV forma part d'un acord més ampli de transició en el trànsit d'allò vell fins allò nou.

Les crides a corregir violacions passades poden procedir de l'interior del país, de les víctimes i la societat civil, o de la comunitat internacional. Com a resposta a una pressió creixent, l'estat pot decidir de formar una CV. Com escriu Haynes,

“En les converses de pau de Sierra Leone de 1999, la República Democràtica del Congo de 2002 i Libèria de 2003, entre molts altres contextos, hi ha hagut un vincle explícit o implícit entre un acord per establir una comissió de la veritat i l'acord, el sobreentès o l'esperança que no hi hauria judicis.”⁴⁰

Per tant, les CV poden plantejar-se com una manera d'evitar el recurs a altres mecanismes de càstig, com els processos judicials.

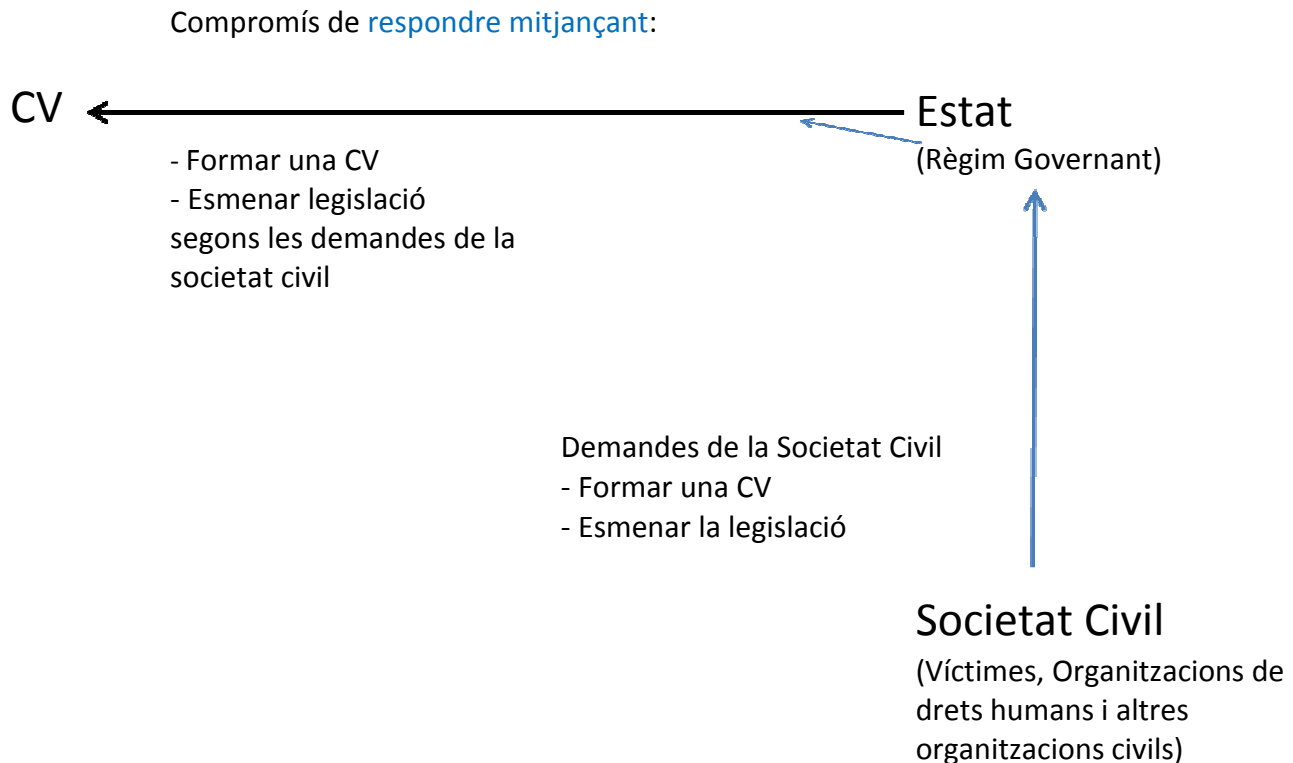
Amb independència del motiu, però, la perspectiva de formar una CV generarà una interacció entre la societat civil i el règim governant. El fet que la pressió de la societat civil sigui decisiva perquè l'estat estableixi una CV comporta que s'està imposant a l'estat un compromís de respondre. Un segon indicador del compromís de resposta de l'estat rau en el fet que la pressió de la societat civil desencadeni (o no) canvis en el mandat, les competències i el nomenament de comissionats o en qualsevol altre aspecte rellevant de la comissió. Per exemple, la necessitat de canvis en la legislació per formar una CV obre la porta a la participació i la implicació de les víctimes i de sectors més amplis de la societat civil en el procés, per mitjà de la presentació d'esmenes o de noves demandes. El compromís de resposta de l'estat envers aquestes demandes indica que la sola perspectiva de formar una CV genera, per si mateixa, rendició de comptes.

La figura 1 mostra aquesta relació de rendició de comptes vertical entre la societat civil i l'estat.

⁴⁰ Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions* (Nova York i Londres: Routledge, 2011): 91.

Figura 1: Relacions de rendició de comptes

Rendició de comptes vertical abans de creació de la CV



Font: elaboració pròpia

Com podem observar, les demandes de la societat civil perquè es formi un CV es dirigeixen al règim governant. A conseqüència de la pressió de la societat civil, el règim governant es veu obligat a adquirir un compromís de resposta. La creació d'una CV com a mecanisme de rendició de comptes horitzontal per verificar els excessos de l'estat indica que el règim governant rendeix comptes verticalment a la societat civil. Malgrat tot, cal mesurar les dinàmiques específiques en cada cas. Tot i que formar una CV podria ser una concessió d'un estat que afronta una pressió creixent, també podria ser una via per evitar els processaments judicials imminents.

Al Nepal, les raons per formar una comissió d'investigació de les desaparicions (CID) i una comissió de la veritat i la reconciliació (CVR) —creades per abordar les violacions de drets comeses durant el conflicte armat que finalitzà el 2006— eren completament diferents. La idea de crear una CID era coherent amb les pràctiques locals amb les quals el Nepal havia respost als episodis de violacions dels drets humans patrocinats per l'estat. Confrontat a una pressió creixent de la societat civil, l'estat va recórrer a la seva legislació nacional per

formar aquestes comissions. En fer-ho, el govern desviava investigacions del sistema penal tradicional envers uns mecanismes *ad hoc* que ell mateix controlava.⁴¹ L'any 2007, el Tribunal Suprem del Nepal dictaminà que una comissió establerta d'acord amb aquesta legislació no compliria les normes internacionals de drets humans i obligà l'estat a promulgar una nova legislació. D'altra banda, a diferència de la CID, la idea de formar la CVR era més aviat una proposta internacional i mancada de gaire debat nacional i tenia la mirada posada en el model sud-africà de veritat a canvi d'amnistia.⁴²

La figura 1 també mostra que el règim governant rendeix comptes verticalment davant de la demanda de la societat civil d'esmenar la legislació per crear una CV. Al Nepal, a part de l'acord sobre la necessitat d'una nova legislació, hi hagué crides al govern perquè efectués consultes. Les consultes van obrir un espai perquè les víctimes i les organitzacions de la societat civil plantegessin les seves demandes a mode d'esmenes al projecte de legislació. La forta oposició de les víctimes i la societat civil frustrà els intents de diversos governs d'incorporar disposicions d'amnistia a la legislació. Finalment, el 25 d'abril de 2014, el parlament del Nepal aprovà la Llei de la Comissió de la Veritat i la Reconciliació i la Comissió de les Desaparicions Forçades. S'ha criticat aquesta Llei per vulnerar tant el dret internacional humanitari com la decisió del 2 de gener de 2014 del Tribunal Suprem del Nepal. Entre d'altres problemes, la Llei atorga amnistia als perpetradors de violacions greus dels drets humans. Algunes organitzacions de víctimes i de la societat civil s'han oposat rotundament a la Llei i han demanat que s'esmeni com a precondition per participar en la Comissió.

5.2. RENDICIÓ DE COMPTES HORIZONTA L DURANT LA "VIDA" DE LA COMISSIÓ: PROCÉS

La definició de Freeman diferenciava entre dos objectius primaris de les CV: (1) investigar i informar i (2) fer recomanacions. És una distinció entre el que les CV poden fer realment i el que no poden fer sinó només recomanar. En el seu informe d'agost de 2013, el relator especial per la Promoció de la Veritat, la Justícia, la Reparació i les Garanties de No-Repetició al·ludia a les funcions reals i les potencials per diferenciar entre l'esfera del que

⁴¹ International Commission of Jurists, *Commissions of Inquiry in Nepal: Denying Remedies, Entrenching Impunity*, 2012, resum executiu.

⁴² International Crisis Group, *Nepal: Peace and Justice*, 184, 2010: 20.

les comissions poden portar a terme per si mateixes i l'esfera en què només se'ls permet de presentar recomanacions.⁴³

Les funcions reals inclouen l'esclariment dels fets i la recerca de víctimes per clarificar els fets relacionats amb les violacions de drets, la identitat dels perpetradors i el destí de cada una de les víctimes que són en parador desconegut. Quant a la recerca de víctimes, en alguns casos les CV es responsabilitzen d'identificar fosses i tombes i, fins i tot, d'exhumar-ne els cadàvers. Tanmateix, en el cas d'un gran nombre de víctimes les CV necessitaran l'ajuda d'altres institucions.⁴⁴

Per la seva tasca d'esclarir els fets i cercar les víctimes, es dota aquestes comissions de competències d'investigació. Amb aquestes competències, les CV interaccionen amb un ventall d'organismes estatals, com les forces de seguretat o el poder judicial. És durant aquestes interaccions, que les CV subjecten els representants de l'estat a una rendició de comptes quan els sol·liciten la cessió de totes les dades necessàries (dimensió informativa) i que expliquin els seus actes (dimensió argumentativa). En subjectar l'estat a una rendició de comptes horitzontal, les CV generen un compromís de respondre.

No obstant això, hi ha una disparitat considerable en les competències d'investigació, de manera que, en alguns casos, no s'ha habilitat legalment les CV per interrogar representants de l'estat o per ordenar l'entrega de documents i proves. Més enllà de generar una rendició de comptes horitzontal per mitjà de les interaccions amb els representants de l'estat, les CV s'han basat en les seves investigacions i la seva informació pròpies procedents de les víctimes, les organitzacions de drets humans i la societat civil en general per esclarir els fets, descobrir el parador de les víctimes o fer rendir comptes els perpetradors o les institucions responsables de les dites violacions.

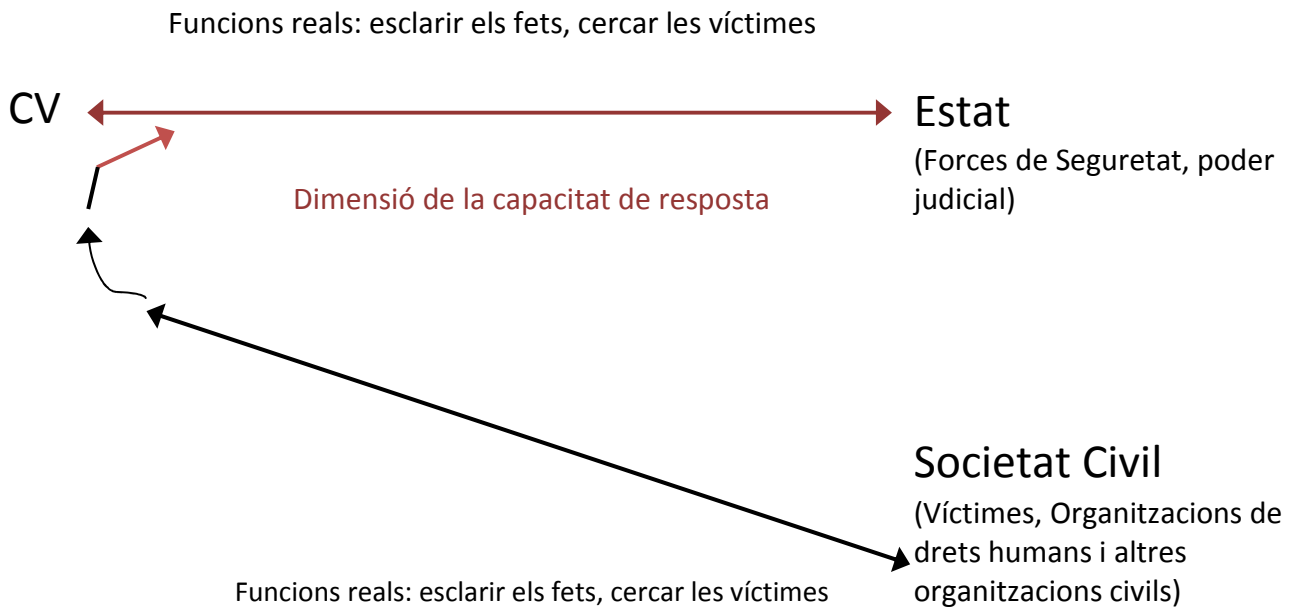
La figura 2 mostra aquesta interacció.

⁴³ Relator especial per la Promoció de la Veritat, la Justícia, la Reparació i les Garanties de No-Repetició, *Report to the Human Rights Council, A/HRC/24/42*, 2013, §38.

⁴⁴ *Ibid.* §42.

Figura 2: Relacions de rendició de comptes

Rendició de comptes horitzontal durant la “vida” de la CV



Font: elaboració pròpia

Com podem observar, les CV exerceixen les funcions d'esclarir els fets i de trobar les víctimes alhora que interaccionen amb els organismes estatals i la societat civil. La figura mostra, però, que són relacions de naturalesa diferent. D'una banda, les seves interaccions amb organismes de l'estat, com les forces de seguretat, és el resultat de les competències de què disposa la comissió. La comissió se serveix dels seus poders per fer rendir comptes als representants de l'estat demanant-los que cedixin les dades necessàries i que expliquin les raons de les seves accions (el color vermell de la fletxa mostra una relació de rendició de comptes horitzontal). Quant a la relació amb la societat civil, no es basa en la rendició de comptes (ara la fletxa que indica la interacció és negra). Les víctimes, els testimonis i la societat civil en general són una font d'informació per esclarir els fets i recopilar proves. Tanmateix, com que, per naturalesa, les CV són agències de rendició de comptes horitzontal autoritzades per l'estat, la veritat que revelen es transforma en un compromís de respondre de l'estat davant de milers de testimoniats de violacions de drets recollits entre les víctimes, els testimonis i els registres de les ONG (la fletxa negra pren un color vermell quan la societat civil incideix en la dimensió de compromís de respondre, dins la rendició de comptes horitzontal).

A l'Argentina o Xile, per exemple, les comissions de la veritat mancaven de competències per citar a declarar els oficials militars o per ordenar a les institucions militars l'entrega de

documents. En tots dos casos, la col·laboració de les forces armades amb les comissions va ser escassa.⁴⁵ Aquestes limitacions es compensaven amb la informació procedent de les víctimes i les organitzacions de drets humans. La Comissió Nacional sobre la Desaparició de Persones (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, CONADEP) d'Argentina va prendre més de 7.000 declaracions, que documentaven la desaparició de 8.960 persones, i la majoria de les organitzacions de drets humans van aportar a la investigació informació sobre els desapareguts.⁴⁶ A Xile, la Comissió Nacional de la Veritat i la Reconciliació (Comisión Nacional de la Verdad y la Reconciliación) va recollir els testimoniatges de les famílies dels desapareguts o assassinats a partir dels extensos registres de les organitzacions no governamentals.

La Comissió de la Veritat d'El Salvador tampoc no estava habilitada per citar ningú a declarar ni per requisar proves o documents. La Comissió “prengué el testimoni de prop de 2.000 víctimes i testimonis i informà de prop de 7.000 casos d'homicidis, desaparicions, tortures, violacions i massacres”.⁴⁷ A diferència d'Argentina o Xile, però, a El Salvador la Comissió publicava els noms dels que, segons la seva investigació, hi tenien responsabilitat; entre ells, els membres de les forces armades implicats en els crims, els funcionaris civils i judicials que no van investigar-los i els membres d'un grup armat insurgent implicats en actes de violència.⁴⁸ Publicar el nom dels perpetradors és un pas endavant en el compromís de respondre que genera una comissió.

A diferència de les primeres comissions llatinoamericanes, investides d'uns poders escassos, als països de la Commonwealth les comissions d'aquest tipus tradicionalment han estat dotades d'un ventall ampli de competències d'investigació de pes, com la capacitat de citar a declarar, fer registres, requisar proves o documents i oferir protecció als testimonis.⁴⁹ Per exemple, la Comissió Sud-africana de la Veritat i la Reconciliació (South African Truth and Reconciliation Commission, TRC) gaudia de totes aquestes competències. Malgrat tot, segons Hayner, “[la TRC] només va fer servir la seva capacitat per citar a declarar i fer registres i requises unes quantes vegades”.⁵⁰ La Comissió recopilava informació en audiències públiques. Els autors de crims per motius polítics, com les violacions greus dels drets humans, podien rebre l'amnistia a canvi de fer completament pública tota la veritat en relació amb aquests crims. Els perpetradors tenien

⁴⁵ Hayner, *supra* n. 40, p. 45-48.

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Ibíd.*, 50.

⁴⁸ Comissió de la Veritat d'El Salvador, “From Madness to Hope: The 12 Year War in El Salvador: Report on the Commission on the Truth for El Salvador”, (1993).

⁴⁹ Freeman, *supra* n. 36, p. 34.

⁵⁰ Hayner, *supra* n. 40, p. 28.

un compromís de respondre no només envers la Comissió, sinó també envers les víctimes. Segons Hayner, “malgrat els problemes i la frustració, sembla clar que el procés d’amnistia va fer sorgir una informació significativa i detallada que contribuï a l’objectiu més general de revelar la veritat”.⁵¹

A conseqüència de l’esclariment dels fets i de la cerca de víctimes, les CV exposen una nova veritat, revelada sobretot en publicar l’informe final, però també en audiències públiques. La nova veritat és, a primera vista, el resultat de la investigació factual i la cerca de víctimes. Tanmateix, per la naturalesa de les CV (en tant que agències de rendició de comptes horitzontal, autoritzades i dotades de poder per l’estat) la informació que es revela és el resultat de la rendició de comptes en la seva dimensió de compromís de respondre.

El quadre 1 recopila indicadors que mostren en quin moment una CV genera compromís de resposta a causa de les seves funcions d’esclariment dels fets i de cerca de víctimes; són indicadors (formulats com preguntes) del compromís de respondre derivat de l’esclariment dels fets i de cerca de les víctimes (funcions reals).

Quadre 1: Indicators de compromís de respondre causat per les funcions reals

- Els principals actors implicats s’han compromès a respondre davant la comissió?
- La CV ha reconegut que els organismes havien comès violacions dels drets humans o del dret internacional humanitari?
- La CV ha revelat informació nova al voltant de les violacions de drets o proves de les violacions comeses?
- La CV ha revelat el destí de les víctimes?
- La CV ha identificat fosses i s’han iniciat les exhumacions?
- La CV ha atribuït responsabilitats? Per exemple, revelant la identitat dels perpetradors i les institucions que han comès les violacions?

Font: elaboració pròpia

⁵¹ *Ibíd.*, 30.

Fins ara hem analitzat les funcions d'esclariment dels fets i de cerca de les víctimes. D'altra banda, les funcions potencials són les que la comissió no efectua per si mateixa, com és el cas de les recomanacions que presenta i que han de ser aplicades per altres organismes de l'estat. Es deriven, doncs, de les funcions reals; és a dir, proposen que es repari el dany fet i se n'eviti la repetició. Les funcions potencials inclouen el desgreuge a les víctimes mitjançant el disseny de programes de reparacions de gran abast, prevenir més violacions dels drets humans a través de la reforma de les institucions i contribuir al processament judicial.⁵²

Aquestes funcions potencials solen consistir en recomanacions per a altres institucions estatals que les han d'aplicar. Algunes s'exposen en el quadre següent.

Recomanacions de les CV (aspectes potencials).

⁵²En aquest punt ens apartem de la classificació formulada pel relator especial (RE). En el seu informe, el RE fa referència a les funcions de “desgreuge a les víctimes” i de “prevenció” com a funcions potencials, mentre que contribuir a les “accions pel processament judicial” i la “reconciliació” conformen funcions addicionals. En aquest cas, però, considerem que “contribuir al processament judicial” és una funció potencial, mentre que la “reconciliació” no és una funció de les CV.

Diferim del relator especial perquè analitza els mandats de les CV i les funcions que se'ls ha atorgat, que han augmentat amb el pas del temps. Per tant, no analitza si “contribuir a les accions de processament judicial” és una funció potencial o no, sinó que explica que és una funció addicional que les CV han rebut en el transcurs del temps. El present estudi l'inclou entre les funcions potencials perquè “contribuir a les accions de processament judicial” també és una recomanació que les CV poden incloure o no en el seu informe final. Com en el cas del desgreuge de les víctimes i la prevenció de futures violacions de drets, contribuir al processament judicial és una recomanació que hauria d'implementar un altre organisme de l'estat. Per contra, no considerem que la “reconciliació” formi part de les funcions potencials. Malgrat que alguns informes de CV també plantegen recomanacions relatives a la “reconciliació”, el que s'hi recomana és que es posin en pràctica altres funcions. Per exemple, les recomanacions de la CV d'El Salvador en relació amb la reconciliació són essencialment mesures per proporcionar una compensació material i moral. En les seves recomanacions, la CV de Guatemala considera que la veritat, la justícia, les reparacions i el perdó són els fonaments de la consolidació de la pau i de la reconciliació nacional. En la mateixa tònica, l'RE reitera que “una reconciliació significativa requereix, a més de la veritat, l'aplicació dels tres elements restants: justícia, reparació i garantia de no-repetició. Per tant, les comissions de la veritat no poden assolir la reconciliació per si soles, de manera que és probable que la inclusió d'aquest terme en la seva denominació generi expectatives que no es puguin satisfer” (Relator especial, *supra* n. 43, §47).

Quadre 2: Llista de recomanacions que les CV podrien plantejar finalment

- Recomanació d'efectuar exhumacions —**desgreuge de les víctimes**
- Recomanacions sobre el disseny dels programes de reparació —**desgreuge de les víctimes**

Responsabilitat individual:

- Es presenta la recomanació d'iniciar un processament judicial i les proves recollides s'entreguen a les institucions corresponents —**acció judicial**
- Recomanar que es veti l'accés dels perpetradors a nous càrrecs o promocions —**acció preventiva**
- Recomanar l'expulsió dels perpetradors de les forces de seguretat i la funció pública —**acció preventiva**
- Recomanar la inhabilitació pels càrrecs públics d'aquells que han comès violacions dels drets —**acció preventiva**

Responsabilitat institucional:

- Recomanar la reforma de les forces de seguretat i d'altres institucions de l'estat (administració de justícia) per evitar la repetició dels fets —**acció preventiva**
- Canvis en la legislació per assumir la protecció dels drets humans —**acció preventiva**

Font: elaboració pròpia

El quadre recull una llista de recomanacions possibles de l'informe final d'una CV. Hi ha aspectes potencials en tant que hi ha una llista de mesures que la comissió es limita a proposar. De fet, normalment amb la presentació del seu informe final les CV posen fi a la seva tasca. Tanmateix, l'impacte de les recomanacions només acaba de començar.

5.3. RENDICIÓ DE COMPTES HORIZONTAL I VERTICAL PER LES RECOMANACIONS DE LA CV A L'INFORME FINAL: RESULTAT

Aquest apartat abordarà les relacions de rendició de comptes tant verticals com horitzontals generades a causa de les recomanacions recollides en l'informe final de la CV.

5.3.1. RENDICIÓ DE COMPTES HORIZONTAL ENTRE EL RÈGIM GOVERNANT I LES INSTITUCIONS ESTATALS OBJECTE DE LES RECOMANACIONS

Un cop la CV presenta el seu informe final, la seva tasca ha acabat. Per tant, mentre encara no s'ha començat a posar en pràctica les seves recomanacions, la CV deixa d'existir. Per tant, quan la CONADEP (la CV de l'Argentina) recomana en el seu informe final que “els tribunals processin amb la màxima urgència la investigació i la verificació de les declaracions rebudes”,⁵³ cal que ens preguntem qui és responsable d'aplicar les recomanacions. L'informe final s'ha entregat als tribunals o al president? Si tots els actors seguissin el guió, el règim governant portaria endavant l'aplicació de les recomanacions; no en va, havia estat precisament l'estat, el que formà la comissió. En publicar l'informe, la CV està entregant al règim governant una llista de mesures potencials a aplicar i dirigides principalment al desgreuge de les víctimes i a evitar la repetició dels fets. El règim governant pren el relleu com a organisme fiscalitzador i les diverses institucions de l'estat a les quals es dirigeixen les recomanacions esdevenen els actors fiscalitzats.

No obstant això, aquesta línia d'acció no té del tot en compte la complexitat de les transicions i el fet que les mateixes institucions estatals eren les responsables de les violacions de drets o de no haver fet prou per investigar-ne i castigar-ne els perpetradors. És possible que aquestes mateixes institucions estiguin encara en mans dels oficials, representants i funcionaris del règim anterior, en alguns casos responsables de violacions dels drets humans i, fins i tot, identificats en l'informe final de la comissió. Per tant, es complica l'aplicació de les recomanacions de la CV pel règim governant. D'altra banda, les recomanacions de processaments judicials, vetos, destitucions i altres mesures de responsabilitat individual o institucional podrien fer descarrilar una transició ja feble de per si. Algunes opinions plantegen preocupació sobre la naturalesa desestabilitzadora de les CV que aborden violacions recents dels drets humans. D'altres consideren que aquest problema posa de manifest la ineficiència de les CV com a agències de rendició de comptes a l'hora de portar la seva tasca a la pràctica.

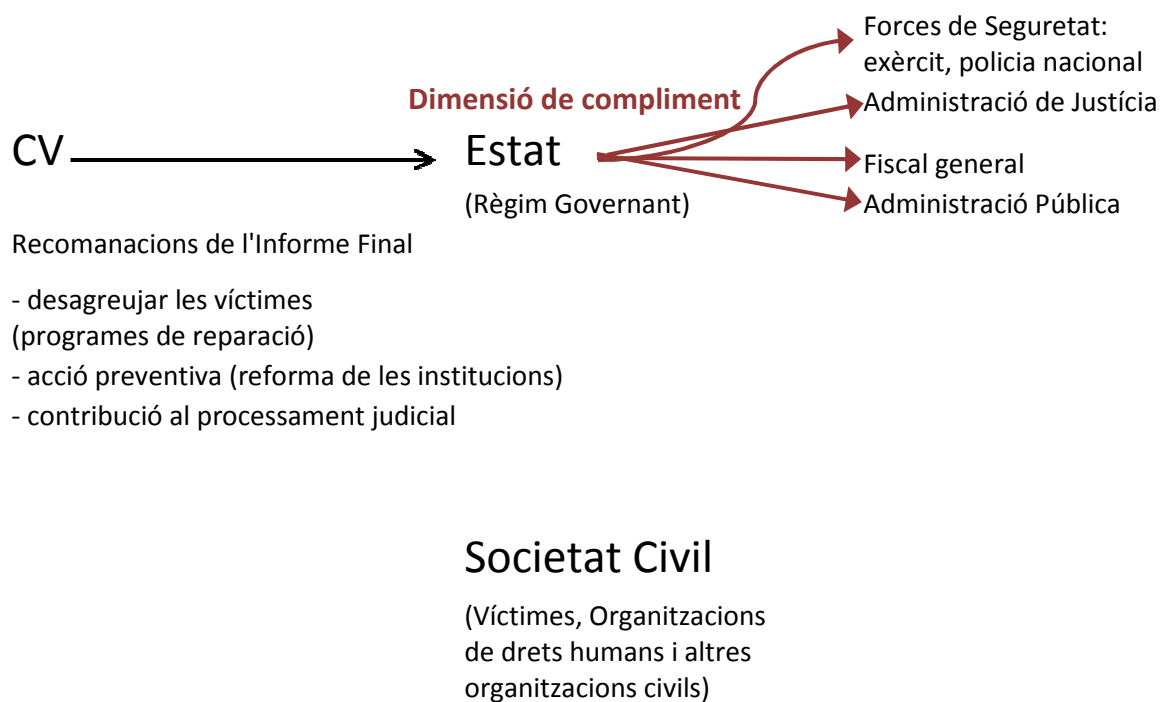
En tot cas, les recomanacions encara són, formalment, quelcom de potencial. Malgrat tot, a diferència de les CV, el govern que ara disposa de les recomanacions sí que té la capacitat d'aplicar-les. En termes substantius, les recomanacions conformen la dimensió de compliment de la rendició de comptes, el que Fox denomina rendició de comptes “dura”, que inclou les sancions, les compensacions i/o les reparacions; Bovens s'hi refereix com

⁵³ Recomanações: *Nunca Más*, informe de Conadep, 1984, disponible a <http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/articulo/nuncamas/nmas0001.htm> [consultat el 21 de maig de 2014].

“conseqüències” per als fiscalitzats, incloses les sancions, el desgreuge o les reparacions. Si la dimensió de compromís de respondre de la rendició de comptes s’aplica a través de l’esclariment dels fets i la generació de proves, la dimensió de compliment s’aplica sancionant les persones i institucions responsables, compensant les víctimes i oferint-los reparacions. La relació de rendició de comptes horitzontal (entre el règim governant i els organismes estatals objecte de les recomanacions) genera una rendició de comptes en forma de compliment.

Figura 3: Relacions de rendició de comptes

Rendició de comptes horitzontal per les recomanacions de la CV



Font: elaboració pròpia

La figura 3 mostra la relació de rendició de comptes horitzontal entre el règim governant i els organismes de l'estat. En primer lloc, el règim governant rep l'informe final amb les recomanacions per desagreujar les víctimes, evitar la repetició i contribuir als processaments judicials. Aquestes recomanacions es dirigeixen al règim governant (com indica la fletxa negra). Quan la CV deixa d'existir, el règim governant la relleva com a

agència fiscalitzadora i els organismes de l'estat, objecte de les recomanacions, esdevenen els actors fiscalitzats, que rendeixen comptes. El canvi en el color de les fletxes simbolitza la mutació de les recomanacions: ara el règim governant té la capacitat de pressionar els organismes estatals per aplicar-les. La implementació de les recomanacions és conseqüència de la rendició de comptes en la seva dimensió de compliment.

En aquest moment és possible que el règim governant decideixi no impulsar activament l'aplicació de les recomanacions o que només n'impulsi les que no generin oposició. De quina manera el règim governant aborda aquesta situació en aquesta cruïlla clau dependrà de la resposta de la societat civil.

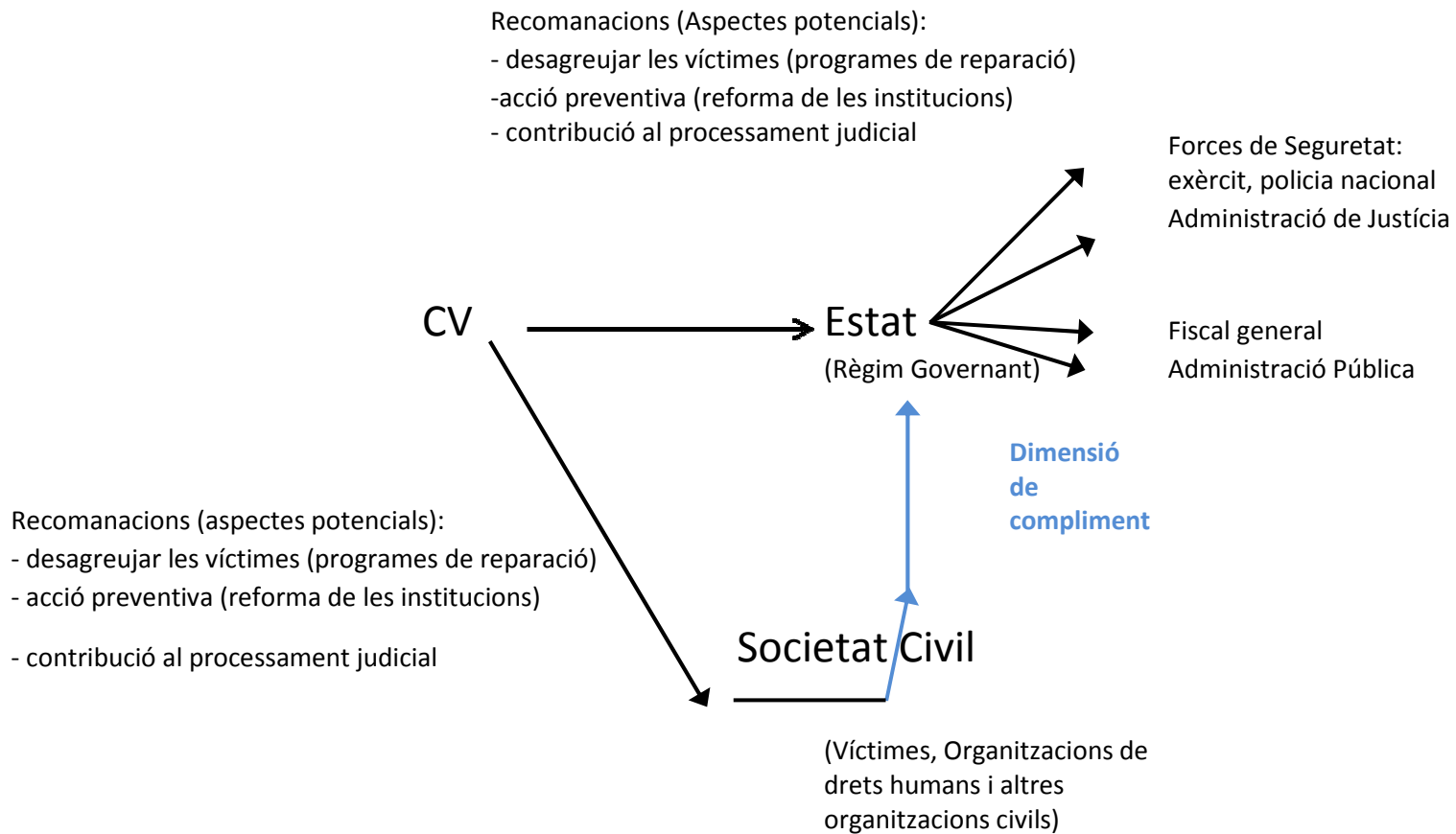
5.3.2. RENDICIÓ DE COMPTES VERTICAL INDIRECTA ENTRE LA SOCIETAT CIVIL I EL RÈGIM GOVERNANT

Les recomanacions presentades per l'informe final de la CV generen, de manera indirecta, una relació de rendició de comptes vertical entre la societat civil i el règim governant. És indirecta en tant que no és generada per la comissió, sinó a conseqüència de la comissió. Aquesta rendició de comptes resulta de les recomanacions plantejades per la CV, però no pot ser la CV qui la generi perquè ha deixat d'ésser l'agència fiscalitzadora habilitada i capacitada jurídicament per l'estat. Ara la nova agència fiscalitzadora que genera una rendició de comptes vertical és la societat civil, mentre que els actors fiscalitzats ja no són els organismes de l'estat que van cometre les violacions o que no les van evitar. Per contra, l'actor que rendeix comptes i ha de respondre davant la societat civil és el règim governant, perquè té el poder de fer efectives les recomanacions presentades per la comissió.

Figura 4: Relacions de rendició de comptes

Rendició de comptes vertical per les recomanacions de la

CV



Font: elaboració pròpia

La figura 4 mostra aquesta nova relació de rendició de comptes. En primer lloc, les recomanacions de la CV no només són per al “consum” del govern. També van dirigides a les víctimes i a la societat civil en general, les quals, davant la inactivitat del règim governant a l’hora d’exigir la rendició de comptes als organismes de l’estat (com mostra la figura 3), esdevenen la nova agència fiscalitzadora. En arribar a aquest punt, cal que la societat civil tingui la capacitat per pressionar el règim governant perquè apliqui les

recomanacions. Quan en té la capacitat, el règim governant queda subjecte a la societat civil per una rendició de comptes vertical.

En aquest sentit, Fox assenyala que els organismes de rendició de comptes horitzontal, com les CV, “rarament disposen de prou influència institucional per actuar d’acord amb les seves troballes, ja sigui proposant sancions obligatòries, canvis en les polítiques, protecció contra les violacions o compensacions pels abusos passats”.⁵⁴ Segons l’autor, per redreçar aquests problemes de rendició de comptes “dura” cal “incidir tant en la naturalesa del règim governant com en la capacitat de la societat civil d’encoratjar les institucions públiques de rendició de comptes perquè facin la seva feina”.⁵⁵ A conseqüència de les circumstàncies inherents als contextos postconflicte o postviolència, és del tot possible que la societat civil sigui feble, per la probable manca de llibertat d’expressió i d’altres drets polítics. Tanmateix, com assenyala el relator especial per la Promoció de la Veritat, la Justícia, la Reparació i les Garanties de No-repetició, “Al final, el destí de les recomanacions depèn en gran manera del lideratge, l’activisme i la perseverança de les organitzacions de la societat civil”.⁵⁶

Fins i tot en els casos en què l’informe final de la CV recomana que s’instauri un organisme de control per supervisar l’aplicació de les recomanacions, aquest mecanisme també rendirà comptes a la societat civil. De fet, normalment la societat civil forma part d’aquest mecanisme. A Guatemala, l’informe final de la CV recomanava que s’instaurés la Fundació por la Paz y la Concordia, amb representants de l’estat i la societat civil, per sostenir, promoure i vigilar el compliment de les recomanacions.⁵⁷ No obstant això, aquest mecanisme fou rebutjat i mai no es va formar.

La societat civil serà també clau quan les recomanacions siguin vinculants, perquè el fet que siguin obligatòries no pressuposa que s’aplicaran. La posada en pràctica de les recomanacions de la comissió de la veritat a El Salvador era obligatòria i la Missió de les Nacions Unides a El Salvador pressionava “per l’aplicació de les [recomanacions] que quedaven pendents”.⁵⁸ Tanmateix, moltes d’aquestes recomanacions vinculants mai no es van implementar.

A partir de les dues relacions de rendició de comptes anteriors (l’horitzontal, entre el règim governant i les institucions de l’estat, i la vertical, entre la societat civil i el règim governant) es pot aïllar la rendició de comptes creada en la dimensió de compliment.

⁵⁴ Fox, *supra* n. 11, p. 666.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 669.

⁵⁶ Relator especial, *supra* n. 44, §73.

⁵⁷ La Comisión para el Esclarecimiento Histórico, “Guatemala: Memoria Del Silencio”, (1997-1999).

⁵⁸ Hayner, *supra* n. 40, p. 191.

Aquest quadre recull els indicadors del compliment derivat de les recomanacions de les CV. Aquests indicadors poden avaluar la generació de compliment a curt (1 any), mitjà (5 anys) i llarg termini (10 any).

Quadre 3: Indicadors de compliment a causa de les funcions potencials.

- S'han portat a terme les exhumacions? —**desgreuge a les víctimes**
 - S'han implementat programes de reparacions? —**desgreuge a les víctimes**
- Responsabilitat individual:*
- Hi ha hagut processaments judicials? —**acció judicial**
 - S'ha vetat l'accés dels perpetradors a nous càrrecs o promocions? —**acció preventiva**
 - S'ha apartat els perpetradors de les institucions de l'estat, com les forces de seguretat, la funció pública i l'administració de justícia? —**acció preventiva**
 - Els que han comès violacions han estat inhabilitats per a càrrecs públics? —**acció preventiva**
- Responsabilitat institucional:*
- S'han reformat les institucions responsables de les violacions dels drets humans? Se les ha posat sota control civil? —**acció preventiva**
 - S'han adoptat altres mesures per evitar futures violacions dels drets humans? Per exemple, crear organismes que imposin mecanismes de control i contrapès; o canvis per adaptar la legislació a la protecció dels drets humans —**acció preventiva**

Font: elaboració pròpia

El quadre 3 planteja que la implementació de les recomanacions per desagreujar les víctimes, evitar la repetició i processar-ne els perpetradors indica quin ha estat el resultat de la rendició de comptes en la seva dimensió de compliment.

6. CONCLUSIONS

La rendició de comptes ofereix un marc conceptual per analitzar l'impacte de les comissions de la veritat. En primer lloc, justament per la seva naturalesa, les CV són agents de rendició de comptes horitzontal formats per l'estat per verificar independentment els excessos que l'estat mateix ha comès. El present article ha analitzat de quina manera les CV generen relacions verticals i horitzontals de rendició de comptes, en dues dimensions: el compromís de respondre i el compliment.

Fins i tot abans de ser creades, les CV generen indirectament relacions verticals de rendició de comptes. Són relacions indirectes en tant que no són generades per la comissió, sinó a conseqüència de la comissió. És precisament la perspectiva de crear una CV, el que genera unes relacions de rendició de comptes vertical entre la societat civil i el règim governant. En concret, les demandes de la societat civil a favor de formar una CV o de modificar-ne el mandat, les competències, el nomenament de comissionats o qualsevol altre aspecte rellevant generen un compromís de respondre quan es força l'estat a posar-les en pràctica.

Des de la formació de la comissió fins a la presentació de l'informe, les CV efectuen una tasca d'esclariment dels fets i de cerca de les víctimes, dues funcions reals que les comissions poden fer per si soles. En esclarir els fets i cercar les víctimes, les CV interaccionen amb els organismes de l'estat i amb les víctimes, les ONG i la societat civil en general. La naturalesa d'aquestes interaccions és, però, totalment diferent.

La interacció amb altres organismes estatals, com les forces de seguretat de l'estat, s'emmarca en una relació de rendició de comptes horitzontal i parteix de les competències exercides per la comissió. Les CV utilitzen aquestes competències per citar representants públics a declarar i sol·licitar-los la cessió d'informació, l'entrega de documentació i altres proves. Aquesta relació de rendició de comptes horitzontal genera un compromís de respondre. Tanmateix, les CV no han produït tant de compromís de respondre en la seva interacció amb altres organismes de l'estat, com les forces de seguretat. En la majoria de casos les comissions manquen de capacitat per citar a declarar, fer registres, recollir proves i protegir els testimonis. Quan han tingut aquests poders, com la TRC sud-africana, només n'han fet ús ocasionalment.

Quan a la interacció amb la societat civil, no es basa en una relació de rendició de comptes horitzontal. Les víctimes, els testimonis i la societat civil en general són una font

d'informació per esclarir els fets i recopilar proves. Tanmateix, per la naturalesa de les CV, com a agències de rendició de comptes horitzontal autoritzades i habilitades per l'estat, la veritat que s'hi revela comporta un compromís de respondre de l'estat davant dels milers de testimoniatges de les violacions dels drets humans aportats per víctimes, testimonis i registres d'ONG. Aquest compromís de respondre es materialitza quan es fa pública la informació; per exemple, en publicar l'informe final o en fer audiències públiques en les quals es revelen fets i proves o s'atribueixen responsabilitats. L'article ha exposat uns indicadors que mostren quan una CV genera un compromís de respondre per mitjà de les seves funcions d'esclariment dels fets i de cerca de víctimes.

En el seu informe final, les CV presenten unes recomanacions que hauran de posar en pràctica uns altres organismes de l'estat. Aquestes recomanacions solen incloure un paquet de mesures per desagreujar les víctimes, evitar més violacions dels drets humans i contribuir als processaments judicials. Amb l'entrega del seu informe final, les CV deixen d'existir, malgrat que l'aplicació de les recomanacions encara no hagi començat. El present article ha analitzat dues relacions més de rendició de comptes que es deriven de les recomanacions presentades per la CV en l'informe final.

En primer lloc, una relació de rendició de comptes horitzontal entre el règim governant, que pren el relleu com a agència fiscalitzadora, i les institucions estatals objecte de les recomanacions, és a dir, els actors sotmesos a la rendició de comptes. El règim governant té la capacitat de pressionar els organismes estatals per aplicar aquestes recomanacions. En segon lloc, les recomanacions generen, de manera indirecta, una relació de rendició de comptes vertical entre la societat civil i el règim governant. En aquesta relació, la societat civil constitueix la nova agència fiscalitzadora que pressiona perquè s'implementin les recomanacions, mentre que l'actor fiscalitzat, que ha de respondre davant la societat civil, és el règim governant, en tant que entitat amb el poder per prendre les recomanacions i actuar en conseqüència. L'article ha exposat uns indicadors que mostren que l'aplicació de les recomanacions de les CV resulta de la rendició de comptes en la seva dimensió de compliment.

Avaluar les dimensions de compliment i de compromís de resposta que generen les CV és precisament el que ens permetrà sotmetre les CV mateixes, al seu torn, a la rendició de comptes.

ICIP WORKING PAPERS SUBMISSION GUIDELINES:

International Catalan Institute for Peace (ICIP)

■ ■ The principle purpose of the ICIP is to promote a culture of peace in Catalonia as well as throughout the world, to endorse peaceful solutions and conflict resolutions and to endow Catalonia with an active role as an agent of peace and peace research. The ICIP, seeking consistency between ends and means, is governed by the principles of promoting peace, democracy, justice, equality and equity in relationships between individuals, peoples, cultures, nations and states. It holds the aim of working for human security, disarmament, the prevention and peaceful resolution of conflicts and social tensions, and strengthening the roots of peace and coexistence, peace building and advocacy of human rights.

Objectives of the Publication

■ ■ The ICIP wants to create an open forum on topics related to peace, conflict and security. It aims to open up debate and discussion on both theoretical and contemporary issues associated with the pursuit and maintenance of peace in our world. It strives to connect an eclectic group of voices including career academics, PhD students, NGO representatives, institutional representatives, and field workers and field writers to celebrate ground-breaking and constructive approaches to peace and conflict resolution.

Scope of the Publication (List of Themes)

■ ■ The ICIP is interested in works related to peace, conflict and security research. It aims to provide an innovative and pluralist insight on topics of methodology of peace research, the history and development of peace research, peace education, peace-keeping and peace-creating, conflict resolution, human security, human rights, global security, environmental security, development studies related to peace and security, international law related to peace, democracy, justice and equality, disarmament, gender, identity and ethics related to peace, science and technology associated with peace and security.

Audience:

■ ■ The ICP aims to provide accessible, valuable and well-researched material for all those interested in the promotion of peace. Our audience includes fellow academics and researchers, student of peace and security, field workers, institutional and governmental representatives as well as the general public.

The review process

■ ■ Peer reviewed. Submissions should be sent directly to the series editor (recerca.icip@gencat.cat), who will check whether the paper meets the formal and general criteria for a working paper and will commission a review.

■ ■ The review procedure is double-blind. The series editor will choose two anonymous reviewers, generally from the Editorial Board, but may also commission an external review from outside the ICIP.

■ ■ Reviewers are asked to write a review within a month after having received the paper. Reviews should clearly indicate one of four options: (1) accept without changes; (2) accept with minor changes; (3) allow for resubmission after major changes (4) reject. Options 2 to 4 require some detailed comments. If a paper is accepted (option 1 or 2), reviewers are kindly asked to help authors correct minor

linguistic or other errors by making notes in the manuscript. If they use the track changes function for this purpose they should make sure that their comments are anonymized.

Who may submit working papers?

- The main criterion for the submission of Working Papers is whether this text could be submitted to a good academic journal.
- ICIP staff and other fellows and visitors affiliated with the ICIP are expected to submit a working paper related to their research while at the ICIP.

Submission System

- All submissions can be made to the ICIP e-mail address: recerca.icip@gencat.cat with *Working Papers – submission* in the subject line.

Author Biographical Statement

- Authors must all provide a short biographical note including full name, affiliation, e-mail address, other contact information if necessary and a brief professional history. This information should be provided on a separate sheet with the title. All other personal references should be removed from the submission to ensure anonymity.

Abstract

- All papers must include English language abstracts (150 words max.)

Keywords

- A list of four to six keywords is also required.

Language and Style

- Authors may submit in Catalan, Spanish or English. The submission must be clearly written and easy to follow with headings demarcating the beginning of each section. Submission must be in Arial 11, double spaced and pages must be numbered.
- Papers should not be longer than 15,000 words (incl. footnotes and references). Longer papers may be returned with a request to shorten them. Papers that require more extensive presentation of data may add these in an appendix that will count separately. Appendices should, however, present data in a reader-friendly and condensed format.
- Papers that will require extensive linguistic editing will not be accepted for review. Minor linguistic corrections (as well as required revisions) suggested by the reviewer must be implemented by the author before the final editing of the paper.

Footnotes

- Footnotes may be used to provide the reader with substantive information related to the topic of the paper. Footnotes will be part of the word count.

References

- The Harvard author-date system. In this system, sources are briefly cited in the text, usually in parentheses, by author's last name and date of publication. The short citations are amplified in a list of references in alphabetical list, where full bibliographic information is provided. Bibliographic references must follow *The Chicago Manual of Style* (15th edition). See a *Chicago-Style citation quick guide* at: http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide.html
Citation generators:
<http://www.workscited4u.com/> i <http://citationmachine.net/>

ICIP WORKING PAPERS

2016/01

Application of an Analytical Framework for Armed Conflicts: A comparative analysis of the cases of Burundi and the Central African Republic
per Ignasi Torrent Oliva

2015/05

La implementació del tractat sobre el comerç d'armes: com aprofitar les activitats d'assistència i les directrius disponibles
per Sibylle Bauer i Mark Bromley
(disponible en català i castellà)

2015/04

Accountability, a new framework to assess the impact of truth commissions
per Carlos Fernández Torné

2015/03

Does military pressure boost fiscal capacity? Evidence from late-modern military revolutions in Europe and North-America
Oriol Sabaté Domingo
(disponible en anglès)

2015/02

Políticas para la paz. Políticas Públicas y Sociales para la Ciudadanía con Plenos Derechos de la Población BGLTI en Colombia
Luz Nelly Palacios Salazar

2015/01

Qatar during the reign of Hamad Al Thani (1995-2013): from soft power to hard power
per Món Sanromà

2014/07

The EU Regional Security Complex between 2001 and 2011 in relation to the threat from Islamic terrorism and weapons of mass destruction
per Alessandro Demurtas

2014/06

Spanish Provincial Reconstruction Team (PRT) in Badghis (Afghanistan), 2005 – 2013
per Carme Roure i Pujol

All numbers available at / Tots els números disponibles a:
http://www.gencat.cat/icip/eng/icip_wp.html

INTERNATIONAL
CATALAN
INSTITUTE

FOR PEACE

TAPINERIA 10, 3rd F. 08002 BARCELONA
T. (+34) 93 554 42 70
ICIP@GENCAT.CAT | WWW.ICIP.CAT