ARTÍCULOS CENTRALES

Evaluación del impacto de las Comisiones de la Verdad

Carlos Fernández Torné
Candidato a Doctor en la Universidad Autónoma de Barcelona

Las Comisiones de la Verdad (CV) se han convertido en un mecanismo habitual de los Estados a la hora de abordar, en el periodo posterior al conflicto o a la represión estatal bajo un régimen autoritario, las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado. Los expertos en justicia transicional y las Naciones Unidas estiman que se han creado más de cuarenta comisiones en diferentes países y regiones en los últimos cuarenta años. Cuando se establecen estas comisiones, a menudo, las expectativas son altas. Según el informe de 2004 del Secretario General de las Naciones Unidas, se espera que las CV ayuden a las sociedades a determinar los hechos relativos a violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado, a fomentar la rendición de cuentas, a preservar las pruebas, a identificar a los perpetradores y a recomendar reparaciones y reformas institucionales. A pesar de estas expectativas, la literatura de la última década ha planteado ciertas dudas con respecto al impacto de las CV, señalando la necesidad de que haya más investigación empírica. Hasta ahora la investigación se ha centrado, sobre todo, en el impacto a nivel social y estatal y, específicamente, en los resultados en el ámbito de los derechos humanos y la democracia. Recientemente, la literatura ha empezado a centrarse en el impacto en tanto que procesos. En este breve artículo, en primer lugar, reviso la literatura que evalúa el impacto de las CV en los derechos humanos y la democracia y, en segundo lugar, reflexiono sobre las posibilidades que podrían derivarse de la evaluación del impacto de las CV como procesos.

Impacto de las CV en la democracia y los derechos humanos

Los estudios sobre estos impactos llegan a conclusiones muy diferentes. Uno de los primeros estudios cuantitativos que se hicieron encuentra una relación positiva significativa entre los regímenes posautoritarios de América Latina que habían establecido una CV desde 1979 y su nivel de democracia electoral[1]. En otro estudio, en cambio, los autores alcanzan conclusiones muy distintas cuando evalúan el impacto de los juicios, las CV y las amnistías en la democracia y los derechos humanos. En cuanto a las comisiones, consideran que nada indica que éstas mejoren la democracia e incluso constatan una relación negativa entre CV y derechos humanos[2]. Estos resultados coinciden con los de un estudio de Brahm, que concluye que las CV han tenido consecuencias negativas en los derechos humanos y no tienen impacto alguno en la democracia[3]. Kim y Sikkink, por su parte, llegan a resultados muy diferentes. Su estudio evalúa el impacto de los juicios sobre derechos humanos y de las CV en la «represión», definida como torturas, ejecuciones sumarias, desapariciones y encarcelamientos por motivos políticos. Sus hallazgos sugieren que los juicios sobre derechos humanos y las CV contribuyen al descenso de la represión[4]. El análisis muestra, pues, que no hay acuerdo entre los estudios. Las diferencias podrían tener su origen en la falta de consenso sobre el número total de CV a causa de las divergencias sobre lo que realmente constituye una CV.

“ No hay acuerdo entre los estudios que evalúan el impacto de las Comisiones de la Verdad sobre la democracia y los derechos humanos ”

Los estudios cualitativos también han investigado el impacto de las CV en la democracia y los derechos humanos. Barahona de Brito et al. no encuentran una correlación directa entre CV y juicios y mejora democrática[5]. Otro estudio concluye que las CV han tenido un efecto positivo en la democracia en los países donde una coalición prodemocracia ostenta el poder en un Estado bastante bien institucionalizado[6]. Este estudio también afirma que es más probable que las CV sean útiles «cuando proporcionan cobertura política a las amnistías y cuando ayudan a una coalición

reformista y fuerte a fortalecer las instituciones legales»[7]. En su evaluación del impacto de las CV en la democracia y los derechos humanos en Sudáfrica, Chile, El Salvador y Uganda, Brahm considera que las CV son relativamente ineficaces en la promoción de la democracia, pero tienen una influencia positiva en cuanto a los derechos humanos en los cuatro casos[8].

Del mismo modo que ocurre con los estudios cuantitativos, entre los estudios cualitativos existen desacuerdos. Un problema que se plantea al evaluar el impacto de las CV es que la mayoría de los estudios terminan con la publicación del informe final de la comisión y, por ello, se dispone de poca información acerca de los efectos a largo plazo de las CV[9]. Por otra parte, los estudios cualitativos se enfrentan al reto de cómo aislar los efectos de las CV de una transición en curso. En un contexto de transición del autoritarismo a la democracia o de la guerra a la paz, puede esperarse una disminución de las violaciones de los derechos humanos aunque no exista ninguna CV. Para aislar los efectos de las CV, algunos estudios recientes han empezado a investigar la causalidad entre una comisión y su presunto impacto. En concreto, tratan de averiguar si las recomendaciones de la CV han sido implementadas. Las recomendaciones aparecen como la cadena causal que relaciona una CV con una variación en un resultado de referencia, como la democracia o los derechos humanos.

El impacto de las comisiones como procesos: la importancia de tener en cuenta la participación de la sociedad civil

Algunas críticas recientes a la investigación sobre el impacto de los mecanismos de justicia transicional subrayan que dicha investigación se centra excesivamente en unos resultados preconcebidos y no tanto en el proceso y en cómo este proceso se relaciona con un resultado. Simon y Gready, al igual que otros autores, defienden el cambio de justicia transicional a justicia transformadora. La justicia transformadora propone, entre otras medidas, priorizar la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de los mecanismos de justicia transicional[10]. Para Gready y Robins,la justicia transformadora y la participación transformadora requieren centrarse en el proceso, en la interfaz entre proceso y resultados y en la movilización y no tanto en los resultados preconcebidos. Esta movilización puede tener lugar en torno a los procedimientos judiciales, las comisiones de la verdad y el apoyo a las reparaciones o

simplemente alrededor de las necesidades de las víctimas y los ciudadanos. Puede tratar de apoyar, dar forma o rebatir estos mecanismos[11].

Consideradas como procesos, las CV permiten una movilización sostenida y la participación de las víctimas y de la sociedad civil en general. Si examinamos las CV como procesos, podemos distinguir claramente tres etapas cronológicas diferentes. En cada etapa se dan diversos grados de participación pública, generando relaciones e interacciones entre diferentes grupos dentro de la sociedad, particularmente entre los grupos afectados por el conflicto armado.

“ Las relaciones verticales que generan las Comisiones de la Verdad entre las víctimas y la sociedad civil y el régimen gobernante son particularmente importantes ”

La primera etapa se inicia en el momento previo a la creación de una CV e incluye el período de debates, negociaciones y consultas que conducen a su establecimiento. El diálogo con las víctimas y la sociedad civil sobre las características de una futura CV han sido un objetivo permanente de las Naciones Unidas y de las organizaciones de derechos humanos que trabajan en entornos de transición. Las víctimas y la sociedad civil pueden desempeñar un papel muy importante en la creación de una comisión con un mandato concreto, en el impulso de un proceso transparente y público para elegir a sus miembros y en cualquier otro aspecto relevante. Durante esta etapa, las CV generan relaciones verticales entre la sociedad civil y el régimen gobernante. Se ha analizado mucho menos la relación entre las CV y las víctimas y la sociedad civil durante las dos etapas siguientes. La segunda etapa comprende el periodo transcurrido desde que la comisión inicia su trabajo y la presentación de su informe final, cuando deja de existir. Durante el periodo de funcionamiento, las víctimas y los representantes de la sociedad civil interactúan con la CV proporcionando información sobre las violaciones de derechos que han tenido lugar. La tercera etapa comienza en el período posterior a la presentación del informe final de la CV, que contiene las recomendaciones. En esta

etapa, en que la sociedad civil presiona al Gobierno para que implemente las recomendaciones, las CV generan una relación vertical entre la sociedad civil y el régimen gobernante.

Las relaciones generadas por las CV deberían permitir que un amplio número de participantes se sienta parte del proceso y no solo observadores. Son particularmente importantes las relaciones verticales que generan las CV entre las víctimas y la sociedad civil y el régimen gobernante. Lederach identifica la falta de conexión entre las bases y los procesos políticos de negociación de alto nivel, lo que él llama la brecha vertical, como el principal punto débil de los procesos de consolidación de la paz[12]. Una CV puede colmar esta brecha empoderando a las personas en su interacción con los representantes del Estado y generando relaciones valiosas. Ello implica la necesidad de que el régimen gobernante sea receptivo frente a las demandas de los ciudadanos. La transición desde el antiguo régimen, que ha perdido la legitimidad, a un nuevo régimen implica la apertura del aparato estatal a los ciudadanos y más específicamente a los que sufrieron violaciones de sus derechos por parte del Estado.

Como conclusión, se puede decir que existe un fuerte desacuerdo entre los estudios que evalúan el impacto de las CV basándose en los resultados sobre la democracia o los derechos humanos. La literatura reciente ha empezado a enfatizar la necesidad de centrarse en el impacto que tienen las CV como procesos. Este enfoque tiene en cuenta la participación de las víctimas y la sociedad civil en las CV. En concreto, analiza si las víctimas y la sociedad civil están o no empoderadas en sus interacciones con el Gobierno antes del establecimiento de una CV, durante su trabajo y en la etapa de implementación de las recomendaciones del informe final de la CV. Antes de su creación, las víctimas y la sociedad civil estarán empoderadas si los Gobiernos establecen una CV con un mandato, unos poderes y unos miembros que se ajusten a sus demandas. Durante su funcionamiento, las víctimas serán reconocidas y estarán empoderadas si la CV recoge sus declaraciones sobre las violaciones de derechos que han sufrido. Tras la presentación del informe, las víctimas y la sociedad civil estarán empoderadas si su movilización lleva al Gobierno a implementar las recomendaciones de la comisión. El impacto global de una CV deberá evaluarse sobre la base de si ha logrado o no que el Gobierno rinda cuentas ante las víctimas y frente a las demandas de la sociedad civil.

1. KENNEY, C. D. & SPEARS, D. E. 2005. Truth and Consequences: Do Truth Commissions Promote Democratization? *2005 Annual Meeting of the American Political Science Association.*

2. OLSEN, T. D., PAYNE, L. A. & REITER, A. G. 2010. The Justice Balance: When Transitional Justice Improves Human Rights and Democracy. *Human Rights Quarterly,* 32**,** 980-1007.

3. WIEBELHAUS-BRAHM, E. 2010. *Truth commissions and transitional societies: the impact on human rights and democracy*, New York, Routledge.

4. KIM, H. & SIKKINK, K. 2010. Explaining the deterrence effect of human rights prosecutions for transitional countries. *International Studies Quarterly,* 54**,** 939–63.

5. BARAHONA DE BRITO, A., GONZALEZ-ENRIQUEZ, C. & AGUILAR, P. 2001. *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*, Oxford, Oxford University Press.

6. SNYDER, J. & VINJAMURI, L. 2004. Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice. *International Security,* 28**,** 5-44.

7. SNYDER, J. & VINJAMURI, L. 2004. Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice. *International Security,* 28**,** 5-44.

8. WIEBELHAUS-BRAHM, E. 2010. *Truth commissions and transitional societies: the impact on human rights and democracy*, New York, Routledge.

9. WIEBELHAUS-BRAHM, E. 2010. *Truth commissions and transitional societies: the impact on human rights and democracy*, New York, Routledge.

10. LAMBOURNE, W. 2009. Transitional Justice and Peacebuilding after Mass Violence. *The International Journal of Transitional Justice,* 3**,** 28-48.

11. GREADY, P. & ROBINS, S. 2014. From Transitional to Transformative Justice: A New Agenda for Practice. *The International Journal of Transitional Justice,* 8**,** 339-61.

12. LEDERACH, J. P. 2012. The origins and evolution of infrastructures for peace: A personal reflection. *Journal of Peacebuilding & Development,* 7**,** 8-13.

Fotografía : Global Opportunity Garden

© Generalitat de Catalunya