

Acto de presentación de la Plataforma por la Comisión de la Verdad sobre crímenes del franquismo

Madrid, 26 de mayo de 2013

Las comisiones de la verdad en el derecho comparado

Jorge Rodríguez Rodríguez

Representante de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH) y del Observatorio Internacional del Derecho Humano a la Paz (OIDHP)

Las comisiones de la verdad son solo uno de los instrumentos con los que cuenta un Estado para abordar su etapa de transición, ya que históricamente los Estados se han servido de otros mecanismos para gestionar esta etapa como pueden ser los ayuntamientos, los defensores del pueblo, o iniciativas privadas tales como las asociaciones de víctimas.

Las comisiones de la verdad han sido definidas por el Conjunto de Principios actualizado para la lucha contra la impunidad en su definición D, como: “ (...) *órganos oficiales, temporales y de constatación de hechos que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos de los derechos humanos o el derecho humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años*”.

Por su parte el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha establecido que las comisiones de la verdad “*no pueden ser entendidas como medidas sustitutivas de una investigación penal, sino como un instrumento complementario*”. Y esto es debido a que un Estado no puede ampararse en la creación de una comisión de estas características para afirmar que ha satisfecho el derecho de las víctimas a la justicia, pues las comisiones no tienen potestad para imponer penas de ningún tipo, ni están sometidas a las reglas del debido proceso. Se ha demostrado que las comisiones de la verdad solo contribuyen positivamente a la mejoría de la situación general de los derechos humanos cuando van acompañadas de otros instrumentos como los procesamientos judiciales.

No existe un modelo único e ideal de comisión de la verdad, ya que cada una de ellas deberá constituirse atendiendo a las necesidades y características propias del Estado donde se cree y de los crímenes que se pretenda investigar. El modelo de comisión que fue utilizado en un Estado no necesariamente tendrá éxito en otro. Sin embargo, del estudio pormenorizado de las distintas experiencias de las comisiones de la verdad constituidas hasta la fecha, podemos destacar algunas características comunes que nos servirán para fijar algunos estándares comunes a todas ellas.

En primer lugar, ¿cuándo está preparado un Estado para constituir una comisión de la verdad?

Se necesita voluntad política expresada mediante el apoyo del Gobierno o del Parlamento del Estado; no únicamente en lo que a la financiación se refiere, si no a la participación del funcionariado público en los trabajos de investigación, especialmente en lo que se refiere al acceso a los archivos históricos. En el caso concreto de España, no contamos a día de hoy con apoyo gubernamental. De ahí la especial relevancia de contar con apoyo internacional.

La AEDIDH se declaró por primera vez a favor de la constitución de una comisión de la verdad en

su comparecencia ante el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias del Consejo de DH de las Naciones Unidas el 27 de noviembre de 2008, instando a que el Estado “ (...) constituya una Comisión de la Verdad compuesta de expertos independientes, que restablezca la verdad histórica de las violaciones de los derechos humanos ocurridas en España durante la Guerra Civil y posterior represión franquista, y formule recomendaciones que los poderes públicos se comprometan a cumplir”.

La misma petición reiteró la AEDIDH al Comité de DH el 13 de octubre de 2008; al Comité CT el 11 de noviembre de 2009, y al mismo Grupo de Trabajo DFI el 12 de marzo de 2012. De igual modo, AEDIDH y OIDHP formularon una declaración pública el 24 de marzo del presente año en conmemoración del Día Internacional del Derecho a la Verdad, titulada “Por una Comisión de la Verdad sobre los crímenes del franquismo”. En el párrafo 28 las OSC firmantes se adhirieron al Manifiesto de 9 de marzo de 2013, por el que se estableció la Plataforma de OSC españolas a favor de la Comisión de la Verdad. De igual modo, el párrafo 32 reiteró al Gobierno la necesidad de “constituir una comisión de la verdad de expertos independientes con el mandato de restablecer la verdad histórica de las violaciones de los derechos humanos ocurridas en España durante la Guerra Civil y posterior represión franquista, así como de formular recomendaciones que los poderes públicos se comprometan a cumplir”¹.

En segundo lugar, es necesario que el período represivo haya finalizado. Difícilmente una comisión de la verdad podrá realizar en condiciones idóneas su trabajo si el conflicto sigue abierto. De igual modo, testigos y víctimas pueden tener miedo a que se les vea colaborando con la comisión.

En tercer lugar, voluntad expresa de víctimas y testigos para que se inicien investigaciones encaminadas a averiguar la verdad sobre los crímenes cometidos y concretamente que sea una comisión de la verdad la que lleve a cabo dichas investigaciones.

Por su parte, la OACNUDH ha realizado unas recomendaciones encaminadas al buen funcionamiento de una comisión de la verdad. Entre ellas, hemos de destacar la necesidad de contar con apoyo internacional orientado al aspecto financiero (una comisión de la verdad suele costar entre 5 a 10 millones de dólares de los EEUU); pero también porque la comisión debe contar con expertos internacionales no solo entre los comisionados que la compongan, sino para asesorar a éstos sobre cómo realizar la investigación.

A día de hoy, España cuenta con una oportunidad única de recabar tal apoyo, debido a la inminente visita del GTDFI a España del 23 al 30 de septiembre del presente año y del examen del informe de España sobre la aplicación de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (ratificada por España en 2009) que realizará el Comité contra la Desaparición Forzada en el mes de noviembre en Ginebra.

El GTDFI realizará visitas a las principales ciudades españolas para que las asociaciones de víctimas puedan transmitir a los miembros del Grupo sus casos personales de primera mano. Actualmente en AEDIDH trabajamos coordinando dicha visita.

Por su parte, del Comité DF elaborará en junio próximo una lista de preguntas sobre cómo el Estado español está implementando/cumpliendo la Convención Internacional sobre desapariciones forzadas a lo que deberá responder el Gobierno antes de noviembre próximo; las OSC completarán/rebatirán las respuestas que dé el Gobierno con argumentos bien fundados y teniendo presente unas realidades y problemáticas que el Gobierno ha eludido en su informe inicial, en el que no abordó la cuestión de los desaparecidos durante la Guerra Civil y posterior represión franquista. Posteriormente, en el mes de noviembre el Comité examinará el informe completo del Estado, a la

¹ Todas las declaraciones de AEDIDH están disponibles en la web de la Asociación: www.aedidh.org

luz del *informe en la sombra* que las OSC estamos elaborando y en el que todas las Asociaciones interesadas están invitadas a participar.

Tanto en uno como en otro mecanismo será imprescindible que se ponga de relieve la importancia de que el Gobierno apoye y respalde la constitución de una comisión de la verdad, para que tanto el GTDFI como el Comité DF recomienden al Gobierno su constitución, como ya hiciera el Comité DH en sus observaciones finales al quinto informe periódico de España en 2008 con estas palabras: *“A raíz de la vigencia en el ordenamiento jurídico español de la Ley de amnistía y de las dificultades tanto judiciales como administrativas que las familias han tenido para exhumar los restos de sus seres queridos víctimas de la Guerra Civil o del franquismo, todavía en paradero desconocido, el Comité DH recomendó que “el Estado parte debería: a) considerar la derogación de la Ley de amnistía de 1977; b) tomar las medidas legislativas necesarias para garantizar el reconocimiento de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad por los tribunales nacionales; c) prever la creación de una comisión de expertos independientes encargada de restablecer la verdad histórica sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la guerra civil y la dictadura; y d) permitir que las familias identifiquen y exhumen los cuerpos de las víctimas y, en su caso, indemnizarlas”.*

De igual modo el Comité contra la Tortura estableció en 2009 que: *“El Estado parte debería asegurar que los actos de tortura, que también incluyen las desapariciones forzadas, no sean crimines sujetos a amnistía. Al respecto, el Comité alienta al Estado parte a continuar e incrementar sus esfuerzos para ayudar las familias de las víctimas a esclarecer la suerte de los desaparecidos, identificarlos y obtener las exhumaciones de sus restos, siempre que sea posible”.*

Mandato

Métodos de trabajo utilizados

Hasta la constitución de la CVR de Sudáfrica el método de trabajo utilizado había consistido en el así llamado por la doctrina *truth seeking*, es decir, búsqueda simple de la verdad y plasmación de las conclusiones en el Informe final junto con las recomendaciones pertinentes. Sin embargo, la CVR de Sudáfrica realizó el paso del *truth seeking* al *truth telling*, o lo que es lo mismo, la comisión de la verdad no basaría sus métodos de trabajo simplemente en la búsqueda de la verdad, si no que ésta sería compartida con el pueblo, creando de esta manera una memoria colectiva. En Sudáfrica las víctimas compartían sus experiencias con el pueblo para que de primera mano éste conociera qué era lo que realmente estaba pasando; para que conocieran la verdad de lo sucedido.

Este método que funcionó en Sudáfrica también fue aplicado por la Comisión de la Verdad de Sierra Leona con resultado adverso. En efecto, los sierraleoneses creían que si bien la justicia de transición se basaba en la búsqueda de la paz, ésta debería de centrarse en la construcción de casas, escuelas u hospitales, y no en que las víctimas cuenten su experiencia dentro del conflicto pues esto “no conlleva nada bueno”. Este es un perfecto reflejo de que el modelo concreto de una comisión de la verdad no siempre funciona en otro país.

Competencia *ratione temporis*

Esta competencia se refiere tanto a qué período histórico va a ser investigado, cómo y de cuánto tiempo va a disponer la comisión de la verdad para realizar sus trabajos. Normalmente se cuenta con período de trabajo de entre un año y medio y dos años y medio (recomendación de la OACNUDH). No son buenos los mandatos muy largos, pues se corre el riesgo de que se pierda el interés del público.

En cuanto al período de tiempo objeto de la investigación, deberá comprender todo el tiempo en el que se hayan producido las violaciones de derechos humanos más importantes, especialmente los crímenes internacionales.

Competencia *ratione materiae*

Esta competencia está referida a qué tipos de delitos va a tener la comisión de la verdad potestad para investigar. Es recomendable que esta competencia sea lo más amplia posible, por ello se suelen utilizar expresiones tales como “Graves actos de violencia que han tenido un impacto en la sociedad” o “graves violaciones de los derechos humanos o el derecho humanitario”, para que la comisión tenga un cierto margen de interpretación y definición. En todo caso, se deberán investigar crímenes internacionales tales como el genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad que, por su definición, son imprescriptibles y no susceptibles de amnistía o de perdón.

Comisionados

Según la OACNUDH se deben elegir en función de su competencia en materia de derechos humanos, su independencia probada y su imparcialidad reconocida. No deben tener vínculos estrechos con entidades particulares, oficiales o de otra índole, con partidos políticos ni con ninguna otra organización potencialmente implicada en las violaciones de los derechos humanos sometidas a investigación, ni con asociaciones ni grupos vinculados a las víctimas. La comisión contará con más apoyo si los comisionados son elegidos mediante procesos de consultas que intenten alcanzar un justo equilibrio en la representación de grupos étnicos, regionales o religiosos, de hombres y mujeres y de opiniones políticas.

Informe y recomendaciones

La comisión debe de contar con potestad para realizar recomendaciones dirigidas a los distintos poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) para así poder afrontar el período de transición de la forma más pacífica y comprensible posible.

Recomendaciones que frecuentemente se realizan: depuración de instituciones, cambios legislativos, reparaciones morales, reconocimiento de culpabilidad por parte de los responsables, reconocimiento institucional a las víctimas, etc..

El informe final es el resultado más visible del trabajo de la comisión de la verdad y será su legado más duradero, porque sus recomendaciones deberán ser aceptadas por los poderes públicos. Además, el informe se convertirá en una fuente de inspiración para la elaboración de programas de educación en los derechos humanos y para comisiones posteriores.

Contenido: el mandato, así como el ámbito y el alcance de la comisión; actividades realizadas, pruebas en las que se han basado; conclusiones; lista de víctimas y **perpetradores**

El modelo español

Del estudio de las diferentes comisiones de la verdad, la comisión de la verdad de España debería contar con las siguientes características:

El modelo de trabajo debe de estar basado en el *truth telling*, para que de este modo las víctimas cuenten con un foro público en el que poder compartir sus experiencias con el resto del pueblo español. Oportunidad que hasta la fecha no han tenido.

La competencia *rationae temporis* debería abarcar todo el período de la Guerra Civil española (de 1936 a 1939), así como la posterior represión de la dictadura franquista (1940-1975), con la intención de dar a conocer a la sociedad la verdad objetiva de lo ocurrido en materia de violaciones a los derechos humanos durante todo el período represivo.

La competencia *rationae materiae* se debería centrar en el conjunto de violaciones de los derechos humanos que constituían crímenes internacionales en el momento en el que fueron perpetrados (a partir de 1936) y que hasta la fecha no han sido objeto de investigación, ni por las instancias judiciales, ni por otros poderes públicos españoles.

De esta forma, la comisión de la verdad no se limitaría a investigar las desapariciones forzadas, sino que abarcaría otros crímenes de guerra y de lesa humanidad que ya tenían esa calificación en el momento en el que fueron perpetrados. También se deberán revisar los juicios llevados a cabo por los tribunales franquistas sin las debidas garantías procesales.

En cuanto a la composición de la comisión de la verdad, al tratarse de la investigación de un largo período histórico, es conveniente que esté compuesta de personas expertas no sólo en investigación de crímenes internacionales, sino también en investigación histórica. A su vez, es también recomendable que se conjuguen las personas expertas nacionales con las extranjeras, con vistas a obtener una visión lo más objetiva posible del conflicto. Se deberá prestar atención igualmente al equilibrio de género en la composición de la comisión de la verdad, así como a una correcta representación de las minorías.

Sin duda será determinante para el éxito de la comisión la participación tanto de la sociedad civil como de las víctimas en el proceso de investigación que realicen las personas expertas. Es necesario que ambas estén representadas en todo momento tanto en los trabajos previos a la constitución de la comisión de la verdad, como en la fase de investigación en sí y en la elaboración de sus conclusiones y recomendaciones.

Las recomendaciones que emanen de la futura comisión de la verdad deberán tener en cuenta que ya han transcurrido más de 35 años desde que finalizó la dictadura de Franco. A pesar de lo dilatado del tiempo transcurrido, la comisión deberá evaluar el comportamiento de las instituciones públicas, así como sus niveles de transparencia y/o corrupción, formulando recomendaciones que sean útiles para el fortalecimiento del Estado democrático y social. Además, se deberá recomendar la incorporación a los sectores formales e informales educativos de la enseñanza de los derechos humanos. En particular, los manuales escolares de Historia Contemporánea de España deberán tratar de manera honesta y objetiva la verdad de lo ocurrido en nuestro país durante la Guerra Civil y la posterior represión franquista, con el objeto de consolidar la cultura democrática del Estado.

Gracias por su atención.