

# El papel de los parlamentos en materia de reconciliación



# El papel de los parlamentos en materia de reconciliación

2005



UNIÓN INTERPARLAMENTARIA

## **Agradecimientos**

Este manual ha sido escrito por Mark Freeman.

Los parlamentos de diversos países que, de una forma u otra, han tenido que abordar cuestiones relativas al tema central del manual realizaron también valiosas aportaciones. La Unión Interparlamentaria y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral formularon observaciones adicionales y contribuyeron a la preparación de la edición.

La cubierta ha sido diseñada por Jacques Wandfluh, Studio Infographie, Suiza.  
Impreso por SADAG S.A. - Francia.

Reservados todos los derechos. Está prohibido reproducir, almacenar en un sistema informático de recuperación o transmitir de cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, de fotocopiado, grabación u otro, sin la autorización previa de la Unión Interparlamentaria y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

El presente libro se vende con la condición de que no sea prestado, revendido ni difundido de otro modo, comprendidos los canales comerciales, sin el consentimiento previo del editor, en cualquier forma de encuadernación o cubierta distinta a aquellas en la que se publica y sin que se imponga una condición análoga, incluida la presente, al editor ulterior.

ISBA 92-9142-251-7 (UIP)  
ISBN 91-85391-51-4 (IDEA)

Esta guía fue publicada con la asistencia financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

## Prólogo

Un Parlamento eficaz constituye un elemento vital para el éxito de cualquier transición desde un conflicto hacia la paz. No obstante, en muchas situaciones postconflictivas, el Parlamento ha dejado de existir o ha sido restablecido recientemente. En ese caso, su capacidad para hacer frente a las enormes dificultades que plantea una reconciliación es a menudo limitada. Un Parlamento verdaderamente representativo de todos los componentes de la sociedad y que brinde una plataforma nacional para un intercambio libre y abierto de opiniones es ya en sí mismo un signo importante de que la reconciliación está en curso; es también un factor importante de consolidación del proceso de reconciliación.

La Unión Interparlamentaria (UIP) y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (International IDEA) han decidido publicar una guía concisa para esclarecer el papel especial que desempeñan los Parlamentos en países que han vivido o viven situaciones de transición a partir de un conflicto, y advertir sobre los escollos a evitar en el camino hacia la reconciliación.

Si bien los períodos de transición se caracterizan a menudo por una amplia gama de dificultades económicas, sociales o políticas, una de ellas parece tener particular incidencia sobre el éxito o fracaso de la reconciliación: cómo aborda una nación un pasado caracterizado por graves violaciones de los derechos humanos. Este manual procura dar algunas respuestas a este interrogante. Para ello, expone los dilemas morales, jurídicos y políticos que se plantean más comúnmente en casos de transición democrática y postconflictiva, estudia el significado de la reconciliación y explica la utilización de mecanismos transicionales de justicia. Aspecto aún más importante, examina diversas maneras en que los Parlamentos pueden fomentar la reconciliación en sus propios países en momentos de transición, y señala lo que pueden hacer otros Parlamentos para contribuir a la reconciliación.

Deseamos expresar nuestra sincera gratitud a Mark Freeman, autor del manual, por haber formulado una muy clara síntesis de las dificultades que se plantean en casos de reconciliación. Agradecemos asimismo a los Parlamentos que han tenido a bien presentar valiosos comentarios y sugerencias durante todo el proceso de redacción. Estas contribuciones han enriquecido considerablemente el texto y permitido reflejar la diversidad de experiencias.

Esperamos que este manual sea útil a los Parlamentos y a otras partes interesadas en sus nobles esfuerzos por promover procesos de reconciliación y contribuir a la armonía y a la coexistencia pacífica en las naciones. Esperamos que estimule una acción decisiva y una reflexión profundizada sobre cómo curar las heridas del pasado, en lugar de negarlas u ocultarlas, lo que representa una condición indispensable para establecer las bases de un futuro viable.



**Anders B. Johnsson**  
Secretario General  
Unión Interparlamentaria



**Karen Fogg**  
Secretaría General  
Instituto para la Democracia y  
Asistencia Electoral (IDEA)

# Índice

<b>I. Dilemas de la transición .....</b>	<b>5</b>
A. Tipos de transición .....	5
B. Dilemas comunes y respuestas .....	5
C. Principales enseñanzas .....	5
<b>II. Enfoques posibles en materia de reconciliación .....</b>	<b>8</b>
A. Qué es y qué no es una reconciliación .....	8
B. Reconciliación y justicia de transición .....	8
<b>III. Contribución de los Parlamentos a la reconciliación en sus propios países .....</b>	<b>10</b>
A. Papel general de los Parlamentos .....	10
B. Oportunidades específicas para los Parlamentos nacionales .....	11
■ Comisiones de la verdad y otros órganos similares .....	11
■ Reparación .....	14
■ Reformas de la justicia .....	16
■ Amnistías .....	17
■ Enjuiciamiento .....	19
<b>IV. Contribución posible de otros Parlamentos a la reconciliación .....</b>	<b>20</b>
A. Papel de otros Parlamentos .....	20
B. Sugerencias o medidas a contemplar en tanto miembro de un Parlamento tercero .....	20
■ Recomendaciones generales .....	20
■ Recomendaciones relativas a iniciativas multilaterales .....	21
<b>V. Bibliografía .....</b>	<b>22</b>

# I. Dilemas de la transición

## A. Tipos de transición

Este manual examina la cuestión de la reconciliación en dos contextos: transiciones de regímenes autoritarios a democracias, y transiciones de guerra a paz. Desde principios de los años 1970, han tenido lugar en el mundo una serie de transiciones hacia la democracia, sobre todo en el Sur de Europa en los años 1970, América Latina en los años 1980, y África y Europa Oriental en 1990. En la misma época, numerosos países han atravesado también períodos de guerra civil.

En algunos casos, el retorno a la democracia o a la paz fue rápido y total. Así fue el caso por ejemplo cuando Grecia retornó a la democracia en los años 1970. El ex-gobierno militar había perdido la confianza de la población, y el gobierno sucesor podía apoyarse en una historia de gobierno democrático. En otros casos, las transiciones democráticas y postconflictivas fueron más lentas y parciales. En Chile, por ejemplo, el retorno a la democracia en los años 1990 permitió la elección de un presidente civil, pero dejó intacta una poderosa estructura militar, incluyendo al General Augusto Pinochet, que había dirigido el país durante la etapa no democrática.

El ritmo y profundidad de una transición refleja a menudo su causa inmediata. En ciertos casos, las transiciones fueron catalizadas por intervenciones exteriores (en Irak por ejemplo). En otros, se efectuaron por medio de negociaciones, a veces con la participación de organismos internacionales como las Naciones Unidas (Guatemala), o sin ella (Ghana), a veces con una amplia amnistía (Sierra Leona) y a veces no (Portugal). En otros casos, las transiciones fueron suscitadas o iniciadas por situaciones tales como rebeliones armadas (Sudáfrica), un referéndum (Chile), un escándalo (Perú) o elecciones ordinarias (Serbia y Montenegro).

La vía seguida por cada transición, ya sea como resultado de intervenciones, negociaciones, rebeliones armadas, etc., determina en gran medida las perspectivas de consolidación de la democracia o la paz, y, a su vez, la probabilidad de llevar adelante una reconciliación. Sería no obstante irresponsable generalizar demasiado. Cada transición, como cada país, es única.

## B. Dilemas comunes y respuestas

Pese a sus diferencias, los gobiernos sucesores en caso de transición democrática o postconflictiva enfrentan a menudo una serie de dificultades semejantes, de tipo moral, jurídico o político. Destaca entre ellas "qué hacer con el pasado".

Los países emergentes de períodos de conflictos armados o regímenes autoritarios han padecido por lo general violaciones significativas de los derechos humanos y de las normas humanitarias, a veces a gran escala (Camboya); en otros casos a escala menor (Panamá). A veces la guerra o tiranía fueron de larga duración (Sri Lanka); a veces no (Madagascar). En determinados casos, las violaciones más graves habían tenido lugar mucho antes de la transición formal (España); en otros continuaron hasta el momento mismo de la transición (Timor-Leste). En ciertos casos, los responsables de la mayoría de las violaciones eran agentes gubernamentales (El Salvador); en otros, no gubernamentales (Sierra Leona), o ambas categorías de forma más o menos equivalente (Mozambique). En cambio, en todos

los casos, los gobiernos sucesores enfrentan un mismo dilema: qué hacer con un pasado de violación de los derechos humanos.

La “justicia de transición” es un ámbito que se ha desarrollado en respuesta a este dilema. Tiene por objeto enfrentar un legado de violación de derechos de forma amplia y holística, abarcando la justicia penal, la justicia restaurativa, la justicia social y la justicia económica. Reconoce que una política responsable en materia de justicia debe perseguir tanto la rendición de cuentas por los crímenes pasados como la prevención de nuevos crímenes. Reconoce también que la demanda de justicia penal no es absoluta, sino que debe ser equilibrada con la necesidad de paz, democracia, desarrollo equitativo e imperio del Estado de derecho.

La realidad es que los países que salen de períodos de violaciones masivas de los derechos enfrentan casi inevitablemente la perspectiva de una “justicia imperfecta”. En numerosos casos, los gobiernos de transición se ven obligados a elegir entre la justicia y la continuación de la paz, o la justicia y el mantenimiento de la democracia. Aun en los casos en que dicho riesgo es menor, la escala masiva de los crímenes pasados, la debilidad de los sistemas judiciales locales, la adopción de leyes de amnistía y las considerables limitaciones en materia de recursos humanos y financieros vuelven a menudo imposible la administración de la justicia ordinaria: innovación y soluciones intermedias constituyen un doble imperativo. En efecto, los sistemas judiciales están ideados para situaciones en que la criminalidad es la excepción y no la regla. Si el crimen se vuelve regla, ningún sistema tiene suficiente solidez como para responder. Por consiguiente, en la mayoría, si no en todos, los contextos de justicia transicional, se requerirán otros instrumentos de rendición de cuentas que rebasan con mucho los tribunales.

En teoría y en la práctica, la “justicia de transición” se basa en cuatro instrumentos o mecanismos principales: juicios (civiles o penales, nacionales o internacionales, nacionales o extranjeros); órganos de investigación (comisiones de la verdad y otros órganos semejantes, nacionales e internacionales); reparación (compensatoria, simbólica, restitutiva o rehabilitativa), y reformas de la justicia (incluyendo reformas de la legislación, instituciones y personal). Dicha justicia abarca también otras cuestiones, como por ejemplo amnistías, corrupción, desarme y, aspecto especialmente importante en este manual, reconciliación. Todos estos mecanismos y temas se examinan a continuación con referencia específica al papel de los Parlamentos.

### **C. Principales enseñanzas**

Dado que los gobiernos sucesores en transiciones democráticas y postconflictivas enfrentan una gama de dificultades muy amplia, la búsqueda de la justicia cara a crímenes pasados puede aparecer como un lujo o aun un peligro. Existe una fuerte tentación de centrarse en las necesidades económicas y sociales inmediatas y soslayar el curso de la justicia.

Sin embargo, una de las principales enseñanzas de las experiencias pasadas es que en la mayoría de los casos las iniciativas de justicia de transición son sumamente benéficas. Con pocas excepciones, las transiciones democráticas y postconflictivas más “exitosas” fueron aquellas en las cuales los gobiernos sucesores, corriendo riesgos y contra toda probabilidad, intentaron verdaderamente enfrentar los crímenes pasados. Vienen a la mente los ejemplos de Alemania, Argentina, Chile, Grecia, Perú y Sudáfrica. Desde luego, las medidas de justicia transicional en estos países fueron, por necesidad como por intención, parciales e incompletas. No obstante, se puede afirmar que la tentativa, por parte de los gobiernos de dichos países, de enfrentar las peores injusticias de su pasado los ha favorecido más que perjudicado.

Se desprenden del examen de dichos casos, como de otros menos “exitosos”, una serie de enseñanzas importantes.

### ❖ **Aprovechar en toda la medida de lo posible los “momentos de transición”**

En primer lugar, los gobiernos sucesores deberían procurar, en toda la medida de lo posible, sacar provecho de los “momentos de transición”, en que el país es centro de atención y se le dedican ingentes recursos internacionales (por ejemplo, cuando está presente una misión de paz de las Naciones Unidas), y en los que el apoyo político y social a las medidas de justicia transicional está a menudo en su apogeo. Ello no significa, por ejemplo, que los juicios y actividades de comisiones investigadoras deban comenzar inmediatamente; por el contrario, los enfoques graduales dan por lo general mejores resultados. Significa que los gobiernos sucesores deberían empezar a enfrentar, en cuanto sea factible, el legado de violaciones de derechos que heredan.

### ❖ **Administrar verdaderamente justicia**

En segundo lugar, los gobiernos sucesores no deberían dar prioridad a una justicia expedita al abordar crímenes pasados. Para romper verdaderamente con el pasado, la justicia debe ser administrada de otra manera, y ello debe ser percibido como tal. En muchos países de Europa Oriental en los años 1990, los sospechosos de ser miembros del antiguo orden comunista fueron “purgados” de los cargos públicos (o se efectuó una “limpieza”) sin observar las debidas garantías. Estas medidas menoscabaron innecesariamente la legitimidad moral de los nuevos gobiernos, dentro y fuera de sus respectivos países.

### ❖ **Crear expectativas realistas**

En tercer lugar, los gobiernos sucesores deberían de forma general limitar las expectativas de la opinión. En las transiciones democráticas y postconflictivas, muchas cosas pueden salir mal: ciertos juicios importantes pueden perderse, las recomendaciones de las comisiones investigadoras pueden ser ignoradas, puede resultar demasiado caro pagar indemnizaciones a las víctimas, la reconciliación puede ser lenta o superficial. Los gobiernos sucesores deben pesar cuidadosamente sus promesas. El apoyo de la ciudadanía corre el riesgo de volverse rápidamente desilusión en las primeras etapas de una transición.

### ❖ **Establecer un conjunto eficaz de mecanismos de justicia de transición**

En cuarto lugar, los gobiernos sucesores no deben perder de vista las relaciones complejas que existen entre los mecanismos de justicia transicional. Por ejemplo, puede resultar o no conveniente permitir el intercambio de información entre los tribunales y las comisiones de la verdad; iniciar juicios antes de concluir el proceso de desarme, desmovilización y reintegración; facultar a una comisión investigadora para otorgar amnistías o indemnizaciones. Estos y otros temas merecen un examen cuidadoso desde el inicio para establecer relaciones complementarias y no conflictivas entre mecanismos y para prevenir confusiones en la opinión pública por lo que hace a sus objetivos y funcionamiento.

En última instancia, sin embargo, la mejor indicación, quizá la única, que puede darse a los gobiernos sucesores consiste en llevar adelante el máximo grado posible de justicia transicional, pero sólo en la medida en que ello sea prudente. Aun si ello implica aplazar o sacrificar los derechos de



determinadas víctimas en favor de objetivos colectivos tales como la paz, el desarrollo económico y la consolidación democrática, la primera inquietud de un gobierno sucesor debe ser evitar un retorno al pasado. Efectivamente, es una circunstancia insoslayable que sin paz y democracia, la mayoría de los objetivos esenciales de la justicia transicional, reconciliación inclusive, no son realizables.

## II. Enfoques posibles en materia de reconciliación

### A. Qué es y qué no es una reconciliación

Invariablemente, el término reconciliación surge en el discurso público durante los períodos de transición democrática y postconflictiva.

Al abordar el significado de la palabra reconciliación, se establece comúnmente una distinción entre la reconciliación “interpersonal” (o individual) y la reconciliación “colectiva” (o nacional). La reconciliación interpersonal es quizá la forma más profunda de reconciliación. Cuando se logra, puede tener un efecto curativo, psíquico o espiritual, tanto en la víctima como en el verdugo. Por lo general, no obstante, es relativamente poco común. La reconciliación colectiva – entre comunidades vecinas o grupos étnicos, religiosos o políticos opuestos – es un concepto más abstracto. Términos tales como “reconciliación nacional” parecen ser con frecuencia demasiado imprecisos. Sin embargo, no caben dudas de que ambos tipos de reconciliación ocurren periódicamente.

Existe un amplio acuerdo para afirmar que la reconciliación es un proceso de largo aliento. En función del contexto y del lugar que uno ocupa en él, el proceso puede iniciarse en diversos puntos. Para algunos, la reconciliación comienza al sentarse a la mesa de negociación; para otros, cuando los culpables son juzgados y convictos; o cuando se pagan sumas compensatorias, o cuando se pide perdón. Si bien hay numerosos puntos de partida, no hay un punto final preciso. El proceso es continuo, particularmente en países donde los efectos de la guerra o del terror de Estado han sido profundos y duraderos.

Una publicación del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) titulado *Reconciliation After Violent Conflict: A Handbook* (Una guía para la reconciliación tras conflictos violentos), reseña las principales enseñanzas relativas al tema de la reconciliación. Señala que no existe un camino único hacia la reconciliación, que no se puede juzgar todo un proceso de reconciliación como un “éxito” o un “fracaso”, y que la reconciliación debe arraigarse en el contexto local y ser impulsada por actores locales. Observa asimismo que hay tres fases en un proceso de reconciliación: la desaparición del miedo, la creación de confianza y la creación de empatía.

### B. Reconciliación y justicia de transición

El término reconciliación está estrechamente ligado al ámbito de la justicia transicional. Sin embargo, la relación entre ambas es compleja y a menudo tensa.

Tomemos por ejemplo las relaciones entre las acciones judiciales y la reconciliación. Se observa que las víctimas serán menos propensas a la reconciliación si no se toman medidas para que los verdugos rindan cuentas de sus crímenes. Las acciones judiciales pueden contribuir a individualizar la cul-

pa, reduciendo así los estereotipos y la culpa por asociación de los integrantes de un grupo. Pueden también ayudar a disipar mitos perjudiciales y distorsiones históricas que generan resentimiento en las víctimas y sientan bases de futuros conflictos. Por ejemplo, el reconocimiento tardío de las matanzas de Srebrenica por los líderes nacionalistas serbios fue atribuido en parte a la labor del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia. No obstante, en determinadas circunstancias, las acciones judiciales pueden complicar importantes acciones de desarme, desmovilización y reintegración al provocar resistencia a abandonar las armas por parte de los jefes de fuerzas insurgentes o rebeldes. Del mismo modo, la intransigencia en materia de acciones judiciales puede obstaculizar el cese de los conflictos o el abandono del poder por parte de poderosos regímenes antidemocráticos (lo cual crearía posibilidades para ciertas formas de reconciliación). Los juicios inspirados por fines políticos de corto alcance también pueden ser percibidos como injustos, vengativos y parciales, reforzando así animosidades y resentimientos.

Veamos ahora las relaciones entre la verdad y la reconciliación. En opinión de muchos, se debe conocer la verdad para promover la reconciliación. Muchas comisiones se han denominado “verdad y reconciliación” en parte porque se piensa que el desvelar la verdad conducirá a la reconciliación. Sin embargo, la experiencia, en la mayor parte si no en todos los casos, demuestra que la labor de estas comisiones, por loable que sea, no provoca dicho efecto. Lejos de ser garante de la reconciliación, la verdad es sólo uno de los ingredientes posibles para llevar adelante la reconciliación. Fomentar la idea que el decir la verdad y establecer comisiones “de la verdad” generan reconciliación puede engañar al público y hacer creer que la comisión ha fracasado en su cometido.

Las relaciones entre medidas de reparación y reconciliación son igualmente complejas. La gran mayoría de los contextos de justicia transicional se caracterizan por situaciones de extrema pobreza. Si en dichos contextos se otorgan indemnizaciones de forma indiscriminada o como una forma de patrocinio político, se pueden causar divisiones y conflictos, por ejemplo excluyendo determinadas categorías de víctimas que obviamente tienen derecho a una reparación. Dicha exclusión puede obstaculizar la reconciliación y ser fuente de agravios históricos. Del mismo modo, si las compensaciones que se pagan son inferiores a cierto importe o están sometidas a condiciones demasiado restrictivas, las víctimas pueden considerarlas insatisfactorias o, aún peor, como “dinero de la sangre”, menoscabando el propósito mismo de la reconciliación. Estas consecuencias indeseables pueden ser atenuadas, sin embargo, si se presenta la compensación como un gesto de reconocimiento del perjuicio sufrido y no como una indemnización completa de dicho perjuicio. Las víctimas pueden verse más satisfechas si se adopta un enfoque más amplio, incluyendo no sólo medidas de reparación (tales como pedido oficial de perdón y monumentos públicos) sino también otras manifestaciones de interés por ellas (como por ejemplo el establecimiento de juicios penales y de comisiones investigadoras).

En cuanto a la relación entre reformas de la justicia y reconciliación, está claro que la ausencia de una verdadera reforma puede ahondar la desconfianza cara a las instituciones del Estado y hacer dudar de la voluntad de las autoridades de tratar las causas subyacentes de los conflictos o represión pasados. Así por ejemplo, en casos de conflicto horizontal, en que el Estado mismo impulsó y facilitó la violación de los derechos, si no se efectúan reformas, los grupos que han padecido particularmente la violencia patrocinada por el Estado estarán menos dispuestos al desarme, a la desmovilización y a la reintegración. Una verdadera reforma crea confianza, y la confianza es un elemento indispensable de la reconciliación.

En resumen, se puede afirmar que las medidas de justicia de transición, si se conciben y ejecutan de forma equitativa y prudente, de forma general facilitan el proceso de reconciliación. Es también

cierto que la reconciliación puede depender tanto o más de otros factores, como la recuperación económica, nuevas elecciones, el paso del tiempo o la influencia de las costumbres y ritos locales de curación. Ahora bien, todo ello no debería menoscabar la determinación de los gobiernos sucesores de enfrentar las causas y consecuencias de las violaciones pasadas. Cuando los culpables son obligados a rendir cuentas, cuando los hechos son investigados abiertamente, cuando se pide perdón y se pagan indemnizaciones, cuando las instituciones culpables son objeto de reforma, la reconciliación tiene mayores probabilidades de éxito.

### **III. Contribución de los Parlamentos a la reconciliación en sus propios países**

#### **A. Papel general de los Parlamentos**

Una función esencial del Parlamento de cada país es, desde luego, promulgar legislación, pero no es la única: los Parlamentos controlan también la acción del poder ejecutivo y aprueban el presupuesto nacional. Además, la institución y funcionamiento del Parlamento mismo tienen especial importancia en el proceso de reconciliación, por los motivos que se exponen a continuación.

En primer lugar, el Parlamento es la cámara de debate nacional, en la que se expresan diversas opiniones, intereses y preocupaciones, orientándose hacia soluciones encaminadas al bien común. Es una vía doble: la población expresa sus deseos y opiniones a través de sus representantes, que a su vez comunican y explican a sus representados los resultados del debate parlamentario. Como parte de esta interacción, los parlamentarios son líderes de opinión que pueden iniciar y orientar un debate público sobre cuestiones urgentes y contribuir en gran medida a promover la tolerancia y la reconciliación.

Desde luego, no todo ello será obligatoriamente posible poco después de un conflicto. En estos casos, el Parlamento puede haber dejado de existir o, si existe aún, puede verse seriamente menoscabado y no estar en condiciones de responder a las dificultades de un proceso de reconciliación. Contar con un Parlamento eficaz es un verdadero desafío en la mayoría de las transiciones, si no en todas, e incide en gran medida en el proceso de reconciliación. A este respecto, que el Parlamento se convierta en una plataforma nacional para un intercambio libre y abierto de opiniones es ya una señal importante de que la reconciliación está en curso, además de contribuir en gran medida a consolidar dicho proceso de reconciliación.

En segundo lugar, si la composición del Parlamento refleja verdaderamente la sociedad, el debate parlamentario y sus resultados tendrán grandes probabilidades de ser respaldados por la población. Esto supone en primer lugar que hombres y mujeres deben tener voz igual por lo que hace a la gestión del futuro del país. Ello requerirá a menudo medidas especiales, para cerciorarse de que las mujeres tengan posibilidades de obtener escaños en el Parlamento y garantizar que en él las responsabilidades estén igualmente compartidas entre hombres y mujeres. Además, un proceso global de reconciliación implica que todos los sectores de la sociedad, en particular los más afectados por el conflicto, pero no sólo ellos, sino también los presuntos culpables, tengan oportunidad de participar en el proceso de decisión.

## B. Oportunidades específicas para los Parlamentos nacionales

Tanto en transiciones democráticas como postconflictivas, los Parlamentos pueden desempeñar un papel muy importante para promover la reconciliación. Se examinan en este capítulo algunas de las oportunidades más importantes para los Parlamentos nacionales durante estos períodos.

### Comisiones de la verdad y otros órganos similares

El mecanismo más estrechamente ligado a la justicia de transición es la “comisión de la verdad”. Estas comisiones son órganos investigadores no judiciales temporarios, que operan habitualmente durante períodos de un año. Por lo general, son establecidos y facultados por el Estado, comúnmente en momentos de transición democrática o postconflictiva. Estas comisiones investigan pautas generales así como casos específicos de violación de derechos humanos cometidos durante un período dado. Se centran en las víctimas y concluyen por lo general su labor con un informe final que contiene conclusiones y recomendaciones. Desde 1974, se han establecido en el mundo más de dos docenas de comisiones de este tipo, aunque con distintas denominaciones. Las más importantes e influyentes han sido las de Argentina, Chile, Guatemala, Sudáfrica y, más recientemente, Perú.

Si bien las comisiones de la verdad no son forzosamente adecuadas en todos los contextos, pueden ser útiles en sociedades en transición. En condiciones óptimas, pueden ayudar a determinar la verdad sobre la naturaleza y escala de las violaciones pasadas de los derechos humanos y el derecho humanitario, y prevenir relatos nacionalistas o revisionistas del pasado. Pueden fomentar la rendición de cuentas, reuniendo y conservando pruebas e identificando públicamente a los responsables. Pueden recomendar acciones detalladas de reparación para las víctimas, así como las reformas necesarias, jurídicas e institucionales, a introducir. También pueden constituir una plataforma pública para que las víctimas se dirijan directamente a la nación contando lo sucedido. Pueden esclarecer y catalizar el debate público sobre qué hacer con el pasado y cómo asegurar un futuro mejor. Pueden cultivar la reconciliación y la tolerancia a nivel nacional e individual. Hay también diversos factores exteriores susceptibles de limitar estos efectos, como por ejemplo la debilidad de la sociedad civil, la inestabilidad política, el temor a testimoniar por parte de víctimas y testigos, un sistema judicial corrupto o frágil y la continuación de violaciones de los derechos.

Los Parlamentos pueden desempeñar diversas funciones cara a dichas comisiones, como por ejemplo promulgar legislación para constituir las, participar en la designación de sus miembros, aportar un apoyo financiero durante su fase operativa, y llevar a la práctica las recomendaciones de su informe final.

Son pocas las comisiones de la verdad establecidas por Parlamentos, a saber las de Uruguay (1985), Alemania (1992), Sudáfrica (1995), Sierra Leona (2000, de conformidad con el Acuerdo de Paz de Lomé de 1999), Ghana (2002) y Paraguay (2003). Ahora bien, esta lista oculta tanto como revela. De hecho, en numerosos casos, las comisiones fueron creadas por el poder ejecutivo, pero con arreglo a un estatuto de “comisión investigadora” como se lo conoce en el Commonwealth, promulgado previamente por el Parlamento nacional. Las comisiones investigadoras de Uganda (1986), Nepal (1990) y Nigeria (1999) fueron creadas de esta manera. Por ende, los Parlamentos han desempeñado un papel mayor que lo que se piensa en la creación de dichas comisiones. No obstante, a raíz de la fuerte división parlamentaria común en contextos de transición, los Parlamentos no están siempre en condiciones de promover adecuadamente una legislación relativa a este tipo de comisiones. La ventaja de la acción parlamentaria reside en que, en ciertos países, el Parlamento puede autorizar

facultades de investigación (registro, decomiso, citación) que se encuentran fuera de los poderes constitucionales del ejecutivo.

El factor probablemente decisivo para el éxito o fracaso de una comisión es la selección de sus miembros. La experiencia de las comisiones pasadas nos muestra que un proceso de selección consultivo y amplio es fundamental para lograr un apoyo nacional e internacional.

### **Recuadro 1:**

#### **Un enfoque amplio y consultivo para la selección de los integrantes de las comisiones**

Para seleccionar a los miembros de la Comisión Verdad y Reconciliación de Sudáfrica, se creó un comité de selección integrado por representantes de organizaciones no gubernamentales y miembros de los partidos políticos representados en el Parlamento. El comité solicitó candidaturas y recibió unas 300, que luego redujo a 50 con miras a entrevistar a los candidatos. Dichas entrevistas tuvieron lugar en sesión pública, con amplia cobertura periodística. El comité estableció luego una lista de 25 candidatos, que envió al Presidente Nelson Mandela para una selección final. Del mismo modo, se utilizaron procedimientos parlamentarios para designar a los miembros de comisiones similares de Sierra Leona y de Timor-Leste.

Pese a que son importantes, un mandato y un procedimiento de designación correctos no bastan para garantizar el éxito de una comisión de la verdad si ésta no dispone de fondos suficientes. El coste promedio de dichas comisiones va de 3 a 10 millones de dólares. Particularmente en los casos en que la comisión ha sido establecida por el poder legislativo, la mayor parte de su financiación proviene del Parlamento; no obstante, se recaban muchas veces recursos de Estados donantes y de fundaciones privadas.

### **Recuadro 2:**

#### **Seguimiento de las recomendaciones de la comisión de la verdad de Sierra Leona**

El Parlamento de Sierra Leona previó el establecimiento de un órgano oficial de seguimiento en la ley de creación de la comisión de la verdad, con el mandato de “seguir y facilitar la puesta en práctica de las recomendaciones de la Comisión”.

El gobierno deberá presentar informes trimestrales a dicho organismo, resumiendo las medidas tomadas para llevar a la práctica las recomendaciones. El comité de seguimiento, por su parte, deberá publicar los informes del gobierno y presentar informes trimestrales al público evaluando la acción del gobierno por lo que hace a la aplicación de las recomendaciones.

El momento culminante de la labor de una comisión de la verdad es a menudo el de la terminación y publicación de su informe final. Además de la indagación sobre los hechos, dichos informes incluyen recomendaciones detalladas para prestar asistencia o reparación a las víctimas, y para incorporar reformas jurídicas e institucionales que puedan prevenir la recurrencia de conflictos o de gobiernos autoritarios. Muchas comisiones recomiendan acciones de reparación a las víctimas, expulsión de los culpables de la policía y de las fuerzas armadas y enmiendas a los códigos penales para vedar

la utilización por la justicia de confesiones obtenidas mediante la tortura. Los Parlamentos tienen un importante papel que desempeñar en la aplicación de dichas recomendaciones. Desafortunadamente, dicha aplicación deja mucho que desear, aun en casos en que reviste carácter jurídicamente obligatorio. Si bien una de las causas principales de incumplimiento parece ser la ausencia de voluntad política, aun en los casos en que ésta existe, la falta de capacidad institucional o de fondos puede menoscabar el proceso. En ciertos casos, se han establecido órganos de seguimiento tras la disolución de la comisión de la verdad, con el fin de promover la aplicación de sus recomendaciones.

Además de las comisiones de la verdad, existen otros mecanismos que en contextos de transición pueden resultar los únicos posibles o los más adecuados para realizar investigaciones. Ya se han mencionado las comisiones o tribunales de investigación que existen en países del Commonwealth. Por lo general están facultados para efectuar citaciones y para realizar audiencias públicas y a puertas cerradas. Aun si su creación es impulsada por los gobiernos, las comisiones investigadoras deben tener un carácter independiente. Por ello, están presididas a menudo por jueces en actividad o retirados. Su característica fundamental es el mandato de investigar e informar sobre sucesos o cuestiones de importancia pública, muchas veces respondiendo a violaciones comprobadas o presuntas de los derechos humanos.

## **Qué puede hacer usted en tanto parlamentario/a :**

### **Comisiones de la verdad**

- Velar por que se desarrolle un debate parlamentario sobre la conveniencia y viabilidad del establecimiento de una comisión de la verdad.
- Si se decide crear una comisión de la verdad, velar por que toda ley pertinente incluya :
  - su mandato y objetivos;
  - sus facultades y un reglamento relativo a sus procedimientos;
  - un proceso de selección integrativo y consultivo para elegir a sus miembros;
  - un calendario para la realización de sus tareas;
  - fondos adecuados;
  - relaciones de trabajo con otras instituciones y mecanismos (de transición);
  - un mecanismo de seguimiento para garantizar la aplicación de las recomendaciones de la comisión.

Es fundamental que hombres y mujeres estén en pie de igualdad en el debate parlamentario, la selección de los miembros de la comisión, la labor de dicha comisión y eventuales mecanismos de seguimiento.

### **Otras iniciativas**

- Si no se considera factible o adecuado establecer una “comisión de la verdad”, entablar un debate parlamentario sobre otras opciones tales como “comisiones de investigación” o comisiones parlamentarias y velar por que la correspondiente legislación contenga elementos precisos (véanse los elementos principales en el párrafo anterior sobre “comisiones de la verdad”).
- Crear otros órganos de investigación (tales como comisiones nacionales de derechos humanos, mediadores o comisionados de las víctimas) y establecer financiación para ellos.

Los Parlamentos pueden también realizar sus propias investigaciones, las cuales por regla general comprenden una representación de los diversos partidos políticos y tienen amplias facultades.

Por último, los Parlamentos pueden crear y financiar otros órganos investigadores, tales como comisiones de derechos humanos, oficinas de mediador o defensor del pueblo, comisionados de las víctimas, oficiales de investigación. En contextos de transición, dichos órganos pueden contribuir en gran medida a la verdad y a la reconciliación.

### **Reparación**

Frente a situaciones de violación masiva de los derechos humanos y del derecho humanitario, los Estados tienen la obligación no sólo de sancionar a los culpables, sino también de actuar en nombre de las víctimas. Dada la improbabilidad de proceder a enjuiciamientos masivos en contextos de transición, otra manera de atender al reclamo de justicia de las víctimas sin comprometer la transición consiste en intentar reparar algunos de los daños sufridos directamente. Existen numerosas motivaciones, tanto materiales como simbólicas, para aportar reparación a las víctimas. Las medidas de reparación les brindan reconocimiento, de forma individual y colectiva; pueden aportar una respuesta concreta a los reclamos y promover la reconciliación al restablecer la confianza de las víctimas en el Estado.

### **Recuadro 3 :**

#### **Acciones de reparación en Argentina y Chile**

En Argentina, una primera ley de reparación fue promulgada por el Congreso en 1991, en gran parte como respuesta a los reclamos de los ex-presos políticos ante el Tribunal Interamericano de Derechos Humanos.

Dicho programa se aplicó a unos 10.000 ex-presos y unas mil personas obligadas al exilio. Los importes se calcularon en base al salario diario superior de la función pública nacional, a una tasa de 74 dólares de EE UU por cada día en prisión o en el exilio, con un tope máximo de 220.000 dólares de EE UU. En 1994, el Congreso promulgó otra ley, en parte respondiendo a las fuertes indemnizaciones otorgadas por los tribunales nacionales. La nueva ley extendió las indemnizaciones a las familias de los desaparecidos, incluyendo aquellos citados en el informe final de la comisión nacional de la verdad y otros cualesquiera que pudiesen probar sus derechos.

Unas 15.000 familias se hicieron acreedoras a una suma total de 200.000 dólares de EE UU, es decir el equivalente de 100 meses de salario del funcionario público mejor retribuido. Dicho pago se efectuó en bonos del Estado, que fueron cobrados inmediatamente por una suma inferior a su valor nominal. Los hijos de los desaparecidos recibieron una pensión mensual de 140 dólares de EE UU hasta la edad de 21 años.

En Chile la reparación se centró en las familias de los desaparecidos y muertos. La ley promulgada por el Congreso chileno iba más allá de los pagos en efectivo, incluyendo asistencia médica para las familias, escolaridad gratuita para los hijos de desaparecidos o muertos, exención del servicio militar obligatorio, restablecimiento de las pensiones jubilatorias y exoneración de determinados impuestos.

Las reparaciones materiales entrañan importantes dificultades de tipo moral, jurídico y político, sobre todo si se trata de programas de compensación de muy amplia cobertura patrocinados por el Estado. El diseño de dichas acciones es complejo. Es preciso determinar quiénes serán considerados como víctimas o categorías beneficiarias, y si se atribuirán indemnizaciones a las personas por su padecimiento personal o a los grupos por el daño colectivo sufrido. También habrá que decidir si se estructura la reparación material en forma de servicios (por ejemplo, prestaciones de salud, educativas o de vivienda), pagos en efectivo o una combinación de ambos, y qué perjuicios indemnizar: económicos, físicos o psíquicos. Será preciso asimismo determinar si la compensación se basará en el perjuicio sufrido, la necesidad o una combinación de ambos. Se debe tomar en consideración cómo cuantificar el daño (por ejemplo, cuánto se debe pagar a una víctima que ha perdido un ojo comparada con la víctima de una violación), cuál debe ser el importe de la compensación (si la cantidad debe ser la misma o no para cada beneficiario) y cómo distribuirla (por ejemplo, si se trata de una suma en efectivo, si se debe pagar en una sola vez o en varias cuotas periódicas, y, en ambos casos, qué órgano debe efectuar los pagos). La financiación de estas acciones es también una decisión difícil, dado que a menudo estarán en competencia con otros programas sociales en condiciones de relativa pobreza.

La mayoría de los programas de este tipo establecidos en el mundo han sido obra de los Parlamentos. Cabe mencionar los realizados en Alemania (para los sobrevivientes del Holocausto), Chile (para las familias de los desaparecidos y muertos), Argentina (para las víctimas de la represión militar), Brasil (para las familias de los desaparecidos), Malawi (para las víctimas del régimen del Presidente H. Kamuzu Banda), Sri Lanka (para las familias de los desaparecidos), Estados Unidos y Canadá (para los internados de origen japonés durante la Segunda Guerra Mundial), para citar sólo algunos ejemplos. El mandato, ámbito de aplicación y funcionamiento de estos programas varía considerablemente.

### **Qué puede hacer usted en tanto parlamentario/a:**

- Velar por que haya un debate parlamentario sobre la reparación y que dicho debate tome directamente en cuenta la opinión de las víctimas.
- Obrar para que se promulguen leyes eficaces que brinden la reparación más amplia posible, incluyendo:
  - indemnización a las víctimas de violaciones de los derechos humanos;
  - medidas de restablecimiento de los derechos y rehabilitación de las víctimas;
  - iniciativas simbólicas de reparación.
- A estos efectos, velar por que toda legislación referente a compensaciones materiales defina de forma precisa :
  - las categorías beneficiarias;
  - el tipo de daños cubiertos (económicos, físicos o psíquicos); la necesidad o una combinación de ambos;
  - cómo cuantificar el daño;
  - cuál debe ser el importe de la indemnización;
  - qué forma deberá revestir (servicios, pagos en efectivo o una combinación de ambos);
  - cómo recabar adecuadamente fondos para la acción de reparación y vigilar el gasto correspondiente a dichos fondos.



Pese a la importancia de las reparaciones materiales, existen muchas otras formas de reparación que en ciertos contextos pueden tener igual o mayor incidencia en materia de reconciliación. Así, en determinadas situaciones puede resultar importante que el nuevo gobierno procure restablecer los derechos jurídicos de las víctimas o restituirles sus bienes. En este marco, puede prestarse asistencia a colectividades que han sido trasladadas por la fuerza o cuyas tierras han sido usurpadas; restaurar la libertad de las personas, sus derechos de ciudadanía o su situación social; restituir los cargos públicos que ocupaban a personas destituidas. En algunos países puede ser importante brindar a las víctimas programas de rehabilitación, como por ejemplo ayuda psicológica, tratamiento físico o asistencia médica. Existe asimismo una gran variedad de medidas simbólicas de reparación que pueden ser contempladas, tanto para los individuos (por ejemplo, carta personal de los gobiernos sucesores pidiendo perdón, nueva inhumación de las víctimas) como para los grupos (reconocimiento oficial de los crímenes pasados, bautizo de calles o lugares públicos con sus nombres, creación de museos de la conciencia, construcción de monumentos públicos y memoriales, etc.). La mayoría de estas medidas pueden ser tomadas por los Parlamentos nacionales, y de hecho lo han sido.

### **Reformas de la justicia**

Los países emergentes de conflictos bélicos o terror de Estado deben a menudo adoptar reformas institucionales, jurídicas y políticas para evitar futuros derrumbes cívicos o democráticos. Existe una amplia gama de reformas posibles de la justicia.

En muchos casos, la reforma más importante e inmediata es la destitución de funcionarios públicos corruptos y culpables de violaciones de los derechos mediante procedimientos de investigación. En su forma más corriente, se trata de destituir de sus cargos en la policía, cárceles y otras instituciones públicas a individuos responsables de graves actos de mala conducta, para lo cual se realizan extensas investigaciones recurriendo a variadas fuentes de información y múltiples elementos de prueba. Las personas concernidas saben que son sometidas a investigación y tienen oportunidad de presentar su defensa personalmente o por escrito. A este y otros respectos, este tipo de investigación se distingue de las “purgas” o “limpieza”, términos utilizados sobre todo en Europa Central y Oriental para denominar leyes que establecieron medidas de despido e inhabilitación a gran escala basándose no en un historial personal, sino en la afiliación a un partido, opiniones políticas o nexos con un servicio secreto del régimen anterior. A estos efectos, los Parlamentos deben velar por que toda ley que contenga medidas de investigación o limpieza no establezcan sanciones a base a una culpa colectiva o violando la presunción de inocencia. Desgraciadamente, la mayoría de las acciones parlamentarias destinadas a promulgar este tipo de legislación se han hallado en contradicción con los principios de derechos humanos y, como consecuencia, los tribunales constitucionales las han rechazado (en Hungría por ejemplo).

Pese a que estas medidas de investigación y sanción son importantes en sí mismas, no bastan para castigar ni prevenir las violaciones de los derechos humanos. Deben ser acompañadas por reformas sistémicas de la justicia más amplias, como por ejemplo creación de nuevas instituciones, tales como organismos civiles de vigilancia sobre las fuerzas armadas, entidades de lucha contra la corrupción, tribunales especializados y, como se indicó anteriormente, comisiones nacionales de derechos humanos e instituciones de mediación. Es preciso a veces establecer políticas y programas de formación sobre los derechos humanos y contra la corrupción, para la policía, las fuerzas armadas, los jueces, fiscales y funcionarios públicos, con miras a transformarlos de instrumentos de la represión o la indiferencia en instrumentos de integridad y servicio público. Además, hay reformas constitucionales,

jurídicas y políticas que pueden resultar importantes en una variedad de áreas, como por ejemplo tenencia de tierras, protección de los refugiados, igualdad de salarios, designación, ejercicio, ascensos y disciplina de los funcionarios judiciales, protección de los denunciantes, vigilancia electoral, independencia de los medios de comunicación, libertad de información, medidas a favor de las minorías, derecho y procedimiento penal. El Parlamento también tiene un papel importante que desempeñar en materia de reforma de los programas educativos, formación antirracista y adopción de leyes y políticas para promover el multiculturalismo oficial.

En todos estos ámbitos, el papel del Parlamento es obviamente central. Puede y debe servir de vector para reformas susceptibles de hacer adelantar, de forma individual y colectiva, la causa de la democracia, la paz y la reconciliación. Trátase de preparar una Constitución provisional, de crear garantías para la participación de las mujeres y de las minorías en la legislatura, de garantizar la aplicación de tratados en la legislación nacional o de promulgar medidas de prohibición de las incitaciones al odio, el Parlamento es el órgano más indicado para trazar el rumbo de la acción futura.

### **Qué puede hacer usted en tanto parlamentario/a:**

- Contemplar la adopción de leyes de investigación o limpieza para destituir a funcionarios públicos corruptos o culpables de violaciones de los derechos, y velar por que dichas leyes sean conformes a las normas correspondientes de derechos humanos.
- Contribuir a la promulgación de reformas constitucionales y jurídicas para consolidar la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho :
  - estableciendo un sistema judicial competente, independiente, imparcial y eficaz;
  - velando por que el Parlamento tenga todos los instrumentos necesarios para desempeñar sus funciones esenciales, en particular por lo que hace al sector de la seguridad ;
  - promoviendo la creación de entidades de lucha contra la corrupción ;
  - promoviendo el establecimiento de comisiones nacionales de derechos humanos y/o de mediadores ;
  - promoviendo el desarrollo de políticas y programas de formación para los funcionarios públicos en materia de derechos humanos y contra la corrupción (policías, fuerzas armadas, jueces, fiscales, funcionarios públicos, etc.);
  - promoviendo reformas de los programas educativos, formación antirracista y adopción de leyes y políticas para promover el multiculturalismo oficial;
  - garantizando la independencia de los medios de comunicación y la libertad de información .

### **Amnistías**

Las amnistías por crímenes relacionados con los derechos humanos son, por diversos motivos, intrínsecamente controvertidas y problemáticas. Pueden violar el derecho de una víctima a obtener reparación. Pueden subvertir el Estado de derecho. Pueden menoscabar la disuasión de forma general y específica. En la mayoría de los casos, pueden alimentar el cinismo y la desilusión de la opinión. Al mismo tiempo, las amnistías son una realidad en el mundo y evitarlas implica a menudo un elevado costo político y humano. Por ejemplo, los movimientos de insurgencia las invocan a menudo como

un requisito previo para el desarme y la desmovilización (Sierra Leona) y los regímenes autoritarios o corruptos como una condición necesaria para una transición democrática pacífica (Haití). Cuando se plantean este tipo de situaciones, los Parlamentos juegan un importante papel. Pueden sobre todo contribuir a que se contemple la posibilidad de una amnistía sólo después de haber promovido alternativas menos extremas, incluyendo la inacción, dado que la amnistía es una medida activa destinada a evitar la jurisdicción del poder judicial.

Si la amnistía es inevitable, los Parlamentos siguen teniendo un papel importante. Pueden contribuir a limitar su alcance a lo estrictamente necesario según las circunstancias, es decir a limitar las concesiones al mínimo. A este respecto, es importante observar que las amnistías difieren en cinco aspectos relevantes por lo menos, a saber : los crímenes o actos expresamente cubiertos por la amnistía o excluidos de ella (por ejemplo, la amnistía sudafricana de 1995 excluyó los delitos motivados por consideraciones no políticas, los actos cometidos con intención delictuosa o por fines de lucro personal); las personas expresamente cubiertas por la amnistía o excluidas de ella (la amnistía griega de 1974 excluyó a los “principales responsables” de delitos políticos); las consecuencias precisas del otorgamiento de amnistía al beneficiario (la amnistía guatemalteca de 1996 confería inmunidad contra las acciones judiciales, pero no contra pleitos civiles o sanciones extrajudiciales); el marco administrativo para amnistías individuales (la amnistía de 2000 en Uganda creó una comisión especial encargada de recibir solicitudes de amnistía, vigilar el proceso de desarme, desmovilización y reintegración y establecer un diálogo encaminado a la reconciliación); y las condiciones relativas a amnistías individuales (el proceso de amnistía de 2001 en Timor-Leste requería que los solicitantes confesasen sus crímenes, expresasen contrición, se presentasen a una audiencia pública y realizaran determinados actos de servicio a la comunidad).

Los Parlamentos deben evitar escrupulosamente la aplicación errónea, desafortunadamente común, del Artículo 6(5) del Protocolo II de las Convenciones de Ginebra, el cual dispone que: “A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado”. Esta disposición tiene por objeto conceder amnistía, al cesar un conflicto armado interno, por actividades bélicas que de otra manera se verían sometidas a enjuiciamiento porque violan el derecho penal de los Estados donde se desarrollan (por ejemplo por causa de sedición, traición, o utilización ilegal de armas). Su objeto no fue ni es en absoluto cubrir violaciones del derecho internacional humanitario.

### **Qué puede hacer usted en tanto parlamentario/a:**

- Contribuir a que se contemple la amnistía sólo después de alternativas menos extremas.
- Velar por que el alcance de las eventuales leyes de amnistía sea acorde con el derecho internacional, evitando entre otras cosas una aplicación errónea del Artículo 6(5) del Protocolo II de las Convenciones de Ginebra de 1949, y por que sea lo más restringido posible en materia de :
  - los crímenes o actos a los que se aplica la amnistía;
  - las personas a las que se aplica la amnistía;
  - las consecuencias jurídicas precisas de la amnistía otorgada al beneficiario.

## Enjuiciamiento

Existen diversos motivos por los cuales resulta esencial juzgar penalmente a los culpables de delitos graves contra los derechos humanos. Los juicios penales, sobre todo a nivel nacional, pueden crear disuasión a nivel general y particular y expresar la repulsa pública contra las conductas criminales. Pueden representar una forma directa de rendición de cuentas para los culpables, y de justicia para las víctimas. Los juicios penales también pueden fortalecer la confianza pública en la capacidad y voluntad del Estado de hacer imperar la ley.

### **Recuadro 4: Juicios “gacaca” en Rwanda**

El ejemplo más pertinente y digno de mención de innovación parlamentaria en relación con la justicia penal es quizá el sistema “gacaca” de Rwanda. Pese a que la ley ha sido criticada por no respetar normas mínimas de juicio imparcial, no se han encontrado alternativas mejores o más viables. El sistema “gacaca” es un tipo de justicia a nivel de aldeas, basado en sus líneas generales en un modelo tradicional de justicia de Rwanda. Hay más de 10.000 tribunales “gacaca” en el país, administrados por unos 250.000 “jueces” electos. Su objetivo es la revelación de la verdad sobre el genocidio de 1994, el castigo de los culpables, la aceleración de los juicios contra los actuales acusados de genocidio, la participación de la población como medio de erradicar la cultura de la impunidad, el desarrollo por los ciudadanos rwandeses de los instrumentos necesarios para manejar pacíficamente conflictos, y la promoción de la reconciliación nacional. El sistema responde a la imposibilidad política de liberar lisa y llanamente a decenas de miles de presuntos culpables de genocidio, la imposibilidad práctica de juzgar a todos los responsables y la injusticia que conlleva mantener encarceladas a las personas durante años sin juzgarlas.

Obviamente, la responsabilidad por los juicios penales incumbe directamente a la justicia y no al poder legislativo. No obstante, los Parlamentos tienen diversos papeles importantes que desempeñar en esta materia. A través de la legislación y de procedimientos de designación y de presupuestación adecuados, pueden contribuir a proteger la independencia de los jueces y fiscales. También pueden establecer importantes mecanismos específicos, como la designación de fiscales especiales, para llevar casos particularmente delicados o de primer plano. Pueden asimismo promulgar legislación para reducir los plazos y los costos de los procedimientos y del cumplimiento de la ley, por ejemplo fijando los honorarios de los abogados como un porcentaje del valor de las sumas reclamadas (así se hizo en Alemania) y abriendo el mercado de los servicios jurídicos a una cooperación adecuada con agentes parajurídicos calificados (Países Bajos). Los Parlamentos pueden también establecer programas de reconciliación entre culpables y víctimas y otras medidas de “justicia restaurativa”. Éstas ponen a los culpables cara a cara con las víctimas de sus crímenes, por lo general con la ayuda de un mediador calificado. Así, el crimen se ve personalizado, al comprobar los culpables las verdaderas consecuencias de sus actos, e, idealmente, se responsabilizan de ellos llegando a un acuerdo de restitución con la víctima.

## **Qué puede hacer usted en tanto parlamentario/a:**

- Velar por que promulgue legislación y se adopte un presupuesto adecuado para garantizar la independencia de la justicia y de los fiscales.
- Promover, si cabe, el establecimiento de mecanismos ad hoc, como la designación de fiscales especiales.
- Velar por que se promulgue legislación encaminada a garantizar la administración eficaz de la justicia, entre otras cosas reduciendo los plazos y costos de los procedimientos judiciales y del cumplimiento de la ley.
- Establecer programas de reconciliación entre culpables y víctimas y otras medidas de “justicia restaurativa”.

## **IV. Contribución posible de otros Parlamentos a la reconciliación**

### **A. Papel de otros Parlamentos**

A partir del cese de la guerra fría y del advenimiento de la mundialización, la influencia de la “comunidad internacional” se ha intensificado en sumo grado. Pese a que las facultades parlamentarias se ejercen esencialmente en materia nacional, los Parlamentos se interesan cada vez más por otros Estados, incluyendo países en transición democrática o postconflictiva, y por su eventual legado de violación de los derechos humanos.

Los Parlamentos terceros pueden efectuar importantes contribuciones a la reconciliación en los Estados en transición democrática o postconflictiva. Pueden establecer lazos de asociación, por ejemplo asesorando a Parlamentos provisionales o recientemente electos. Aspecto aún más importante, pueden actuar como custodios, vigilando la situación de los derechos humanos y criticando a las partes que no cooperan en momentos estratégicos, previamente a una transición o durante su desarrollo.

Sea cual fuere el caso, tres principios deberían sustentar cualquier acción parlamentaria e interparlamentaria de este tipo: en primer lugar, la situación de cada país debe ser contemplada sólo con referencia a ella misma y sin respuestas predeterminadas; en segundo lugar, cada medida debería estar encaminada a desarrollar la participación y la habilitación a nivel local; en tercer lugar, se debería promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales. La adhesión a estos principios redundará en interés de todas las partes. Las sugerencias que figuran a continuación deben ser entendidas en este marco.

### **B. Sugerencias o medidas a contemplar en tanto miembro de un Parlamento tercero**

#### **Recomendaciones generales**

- Prestar asistencia para determinar el alcance y combinación aconsejables de los cuatro mecanismos de justicia transicional, y posteriormente, para su aplicación :

- actuando como mediadores y asesores en las negociaciones previas a una transición ;
- enviando a misiones de evaluación de necesidades y de creación de capacidades y suministrando documentación jurídica y práctica en materia de :
  - comisiones de la verdad (por ej. legislación pertinente, selección de sus miembros, mandato, reglamento, vídeos de audiencias públicas e informes finales);
  - iniciativas de reparación (por ej. legislación de reparación, imágenes de monumentos y memoriales);
  - reformas de la justicia, en particular las más relacionadas con la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho, incluyendo cuestiones constitucionales (por ejemplo, tipo de sistema parlamentario), elaboración de nuevas leyes (sobre comisiones de derechos humanos y medidas anticorrupción) y políticas (multiculturalismo y resolución de conflictos);
  - juicios (sobre cuestiones tales como ejercicio discrecional de la fiscalía y limitación del alcance de las amnistías de conformidad con el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, entre otras cosas suministrando ejemplos positivos de amnistías limitadas, y cómo invocar el derecho penal internacional ante tribunales nacionales);
  - organizando visitas y reuniones entre expertos de alto nivel y patrocinadores y participantes locales en mecanismos de justicia transicional;
  - organizando conferencias locales o internacionales sobre mecanismos de justicia de transición de distintas partes del mundo;
  - prestando apoyo financiero y logístico a iniciativas de justicia de transición.
- Prestando apoyo político, global y duradero, a iniciativas genuinas de justicia de transición, y expresando preocupación cuando estas iniciativas se ven comprometidas (por ejemplo por leyes de amnistía indiscriminadas).
- Efectuando estudios comparados sobre las enseñanzas derivadas de iniciativas de justicia de transición en el mundo entero.

### **Recomendaciones relativas a iniciativas multilaterales**

- Instar a la ratificación del Estatuto de Roma de 1998 del Tribunal Penal Internacional.
- Instar a los órganos de Naciones Unidas, en los casos en que sea particularmente necesario y útil, a establecer comisiones internacionales de investigación ad hoc sobre crímenes de guerra o tribunales penales mixtos, y participar en la selección y designación de los miembros de dichos órganos.
- Instar al establecimiento de grupos ad hoc de personalidades eminentes a fin de investigar graves violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario (por ejemplo, la Organización de la Unidad Africana (OUA) designó a un Grupo internacional de personalidades eminentes con el fin de investigar el genocidio en Rwanda).
- Instar a los organismos internacionales a oponerse a amnistías indiscriminadas.
- Alentar a las Naciones Unidas, a organismos regionales de tratados de derechos humanos y a expertos independientes a realizar misiones de investigación en países en transición.
- Instar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y a otros organismos regionales y de Naciones Unidas a incluir programas de reforma de la justicia y personal especializado en la materia en todas las operaciones de mantenimiento y construcción de la paz.
- Contribuir a crear en África, Asia/Pacífico y países árabes órganos equivalentes a la Comisión para la Democracia a través de la Ley del Consejo de Europa (más conocida como Comisión de Venecia) y a la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (OEA), con el fin de suministrar asistencia técnica continua y especializada sobre la reforma de la justicia en Estados en transición democrática y postconflictiva.

## V. Bibliografía

- Bloomfield, D., et al. (eds), *Reconciliation After Violent Conflict: A Handbook* (Estocolmo: International IDEA, 2003). Texto completo disponible también en: [www.idea.int](http://www.idea.int)
- Ackerman, B., *The Future of Liberal Revolution* (New Haven, CT: Yale University Press, 1992)
- Barkan, E., *The Guilt of Nations: Restitution and Negotiating Historical Injustices* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000)
- Boraine, A., *A Country Unmasked: Inside South Africa's Truth and Reconciliation Commission* (Oxford: Oxford University Press, 2000)
- Boserup, L. and Ulrich, G. (eds), *Reparations: Redressing Past Wrongs* (La Haya: Kluwer, 2003)
- Hayner, P., *Unspeakable Truths. Confronting State Terror and Atrocity* (New York, NY: Routledge, 2001)
- Henkin, A. (ed), *The Legacy Of Abuse. Confronting the Past, Facing the Future.* (New York, NY: The Aspen Institute and New York University (NYU) School of Law, 2002)
- Aspen Institute, «State Crimes. Punishment or Pardon: Papers and Reports of the Conference, November 4–6, 1988, Wye Centre, Maryland» (Queenstown, MD: Aspen Institute, 1989)
- Kritz, N. (ed), *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1995)
- Malamud-Goti, J., *Game Without End. State Terror and the Politics of Justice* (Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1996)
- McAdams, A. (ed), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies* (Londres: University of Notre Dame Press, 1997)
- Minow, M., *Breaking the Cycles of Hatred: Memory, Law and Repair* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002)
- Nino, C., *Radical Evil on Trial* (New Haven, CT: Yale University Press, 1996)
- Roht-Arriaza, N. (ed), *Impunity and Human Rights in International Law and Practice* (New York, NY: Oxford University Press, 1995)
- Rotberg, R. and Thompson, D. (eds), *Truth v. Justice* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000)
- Teitel, R., *Transitional Justice* (New York, NY: Oxford University Press, 2002)
- \*\* Véase también el sitio de internet del Centro Internacional para la Justicia de Transición (ICTJ) ([www.ictj.org](http://www.ictj.org)).

## **EL INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (INTERNATIONAL IDEA)**

Fue fundado en 1995. Es una organización intergubernamental compuesta por Estados Miembros de todos los continentes, cuya misión es fomentar la sostenibilidad democrática en todo el mundo

### **IDEA participa activamente en la actualidad en varios campos que incluyen:**

- Construcción democrática y manejo de conflictos. En este campo, IDEA lleva adelante procesos orientados a la creación de consenso, definición de prioridades, diseño de instituciones políticas y constituciones, así como facilitación del diálogo y promoción de la reconciliación y la democracia incluyente.
- Fortalecimiento de los procesos electorales. IDEA realice actividades para adecuar los sistemas electorales, mejorar el nivel de acceso e incrementar la afluencia electoral, así como garantizar una gestión independiente y profesional y fortalecer la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas.
- Fortalecimiento de los partidos políticos como actores cruciales del sistema democrático. En este campo, IDEA estudia aspectos como las regulaciones externas y su aplicación, el financiamiento público, la democracia interna y gestión del proceso democrático y las relaciones con la sociedad civil y el público en general.
- Igualdad y participación política, sobre todo en segmentos de la sociedad menos representados en la política (incluyendo a las mujeres). IDEA trabaja en identificar formas para crear un compromiso con una política incluyente y aporta experiencias en la aplicación medidas especiales tales como las cuotas de género.

### **Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA)**

Strömsborg, S-103 34 Estocolmo  
Suecia  
Teléfono: +46-8-698 37 00  
Fax: +46-8-20 24 22  
Correo electrónico: [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Sitio en la Red: [www.idea.int](http://www.idea.int)

## **UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (UIP)**

Creada en 1889, la Unión Interparlamentaria es el organismo internacional que reúne a representantes de parlamentos de Estados soberanos. En junio de 2005, estaban representados los parlamentos de 141 países. La UIP trabaja a favor de la paz y la cooperación entre los pueblos y por la consolidación de las instituciones representativas.

### **Entre otras actividades, la UIP:**

- favorece el intercambio de experiencias entre los parlamentos y los parlamentarios de todos los países;
- se pronuncia respecto a cuestiones de interés internacional y fomenta la adopción de medidas parlamentarias;
- contribuye a la defensa y la promoción de los derechos humanos, cuyo respeto es un factor esencial de la democracia parlamentaria y del desarrollo;
- contribuye a un mejor conocimiento del funcionamiento de las instituciones representativas y a reforzar sus medios de acción.

La Unión Interparlamentaria colabora estrechamente con las Naciones Unidas, organizaciones interparlamentarias regionales y organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales inspiradas por los mismos ideales.

### **Sede de la UIP Unión interparlamentaria**

Chemin du Pommier 5, P.O. Box 330  
CH-1218 Grand Saconnex, Ginebra, Suisse  
Teléfono: +41 22 919 41 50  
Fax: +41 22 919 41 60  
Correo electrónico: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
Sitio en la Red: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)





# El papel de los parlamentos en materia de reconciliación



UNIÓN  
INTERPARLAMENTARIA