



Consejo Económico y Social

Distr. general
14 de febrero de 2013

Original: español

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

12° período de sesiones

Nueva York, 20 a 31 de mayo de 2013

Tema 6 del programa provisional*

Debate sobre la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas

Estudio sobre los derechos de los pueblos indígenas y las comisiones de la verdad y otros mecanismos de búsqueda de la verdad en el continente americano

Nota de la Secretaría

Conforme a la decisión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su 11° período de sesiones (véase E/2012/43, párr. 113), el Foro Permanente encomendó a Edward John, Mirna Cunningham y Álvaro Pop, miembros del Foro, que realizaran un estudio sobre los vínculos entre los derechos de los pueblos indígenas, las comisiones de la verdad y otros mecanismos que buscan la verdad en el continente americano, el cual se presenta a continuación en su 12° período de sesiones.

* E/C.19/2013/1.



Estudio sobre los derechos de los pueblos indígenas y las comisiones de la verdad y otros mecanismos de búsqueda de la verdad en el continente americano¹

I. Las comisiones de la verdad y los derechos de los pueblos indígenas

A. El establecimiento de comisiones de la verdad

1. Las víctimas de serias violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, así como sus familiares, tienen derecho a un recurso efectivo. El derecho a conocer la verdad² en su máxima medida posible constituye uno de los elementos del recurso efectivo³, el cual es crecientemente reconocido por diversas resoluciones de las Naciones Unidas⁴, informes de expertos⁵ y cortes nacionales, regionales e internacionales⁶.

2. Las comisiones de la verdad son investigaciones oficiales no judiciales, establecidas con un tiempo de trabajo predeterminado, a fin de investigar períodos históricos violentos que permanecen silenciados o negados, reconocer la dignidad de las víctimas y proponer políticas que prevengan nuevas violaciones³. Las recomendaciones de las comisiones de la verdad generalmente buscan identificar las causas de las violaciones, determinando los patrones de abusos y previniendo la repetición de hechos similares^{6, 7}.

3. Las comisiones de la verdad son *complementarias a la justicia penal*. No determinan la responsabilidad penal de un individuo, pero pueden proveer evidencia para la actividad judicial. Asimismo, el análisis realizado por una comisión ayuda a

¹ Los miembros del Foro Permanente agradecen al Centro Internacional para la Justicia Transicional sus valiosos aportes al presente informe.

² El derecho a conocer la verdad incluye apuntar al establecimiento de la identidad de los perpetradores, las causas, las circunstancias y hechos que rodearon las violaciones y el paradero de las víctimas en casos de desapariciones forzadas.

³ Varney y González (eds.), *Truth Seeking: A Handbook on Creating an Effective Truth Commission*, Brasilia: Brazilian Amnesty Commission; Nueva York: International Center for Transitional Justice, 2013.

⁴ Véase Consejo de Derechos Humanos, resolución 9/11.

⁵ E/CN.4/2006/91.

⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido del conflicto: Comisiones de la Verdad*, 2006, HR/PUB/06/1, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionssp.pdf> [consultado en noviembre de 2012]. Véase Velásquez Rodríguez, Corte Interamericana de Derechos Humanos (ser. C), núm. 4 (1988); Myrna Mack Chang, Corte Interamericana de Derechos Humanos (ser. C), núm. 101 (2003); Bámaca Velásquez, Corte Interamericana de Derechos Humanos (ser. C), núm. 91 (2002); Barrios Altos, Corte Interamericana de Derechos Humanos (ser. C), núm. 75 (2001), <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionssp.pdf> [consultado en noviembre de 2012].

⁷ E/CN.4/2005/102.

entender la estrategia y lógica de los crímenes cometidos, estableciendo responsabilidades políticas y morales⁸.

4. Las comisiones de la verdad se *centran en graves violaciones de los derechos humanos*. Tradicionalmente, las comisiones se han centrado en derechos que protegen la integridad física y mental (por ejemplo, en casos de tortura, desapariciones forzadas, asesinatos o violencia sexual). Sin embargo, recientemente, algunas comisiones investigan además crímenes económicos y violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales⁸.

5. Las comisiones de la verdad generalmente se centran en amplios *periodos* históricos, lo que les permiten identificar patrones de violencia o violaciones sistémicas. Dicho enfoque requiere reunir *gran cantidad de información* a través de archivos, testigos y otras fuentes⁸.

6. Las comisiones de la verdad tienen una *visión centrada en la víctima* ya que apuntan a reconocer su dignidad y en tanto la evidencia reunida depende en gran medida de su testimonio⁹.

7. La legitimidad de las comisiones es esencial para asegurar su éxito. Mecanismos de consulta y participación directa pueden fortalecer el diálogo y la confianza en la comisión. En condiciones ideales, el mandato de una comisión debería desarrollarse en forma consultiva, incluyendo debates entre el gobierno, grupos representantes de las víctimas, la sociedad civil y otros sectores. La consulta, además, contribuye a lograr una mejor incorporación de las necesidades de las víctimas en el mandato, la metodología y los informes de la comisión de la verdad⁸.

B. Otros mecanismos de búsqueda de la verdad

1. Preservación y uso de archivos

8. Este mecanismo incluye la recolección de documentos e información de diferentes fuentes, sean testimonios de testigos, víctimas y perpetradores, documentos oficiales preservados por individuos, organizaciones no gubernamentales y universidades, documentos creados por cortes y comisiones de la verdad, y grabaciones de audio y vídeo, entre otros¹⁰.

9. El buen uso y archivo de documentos constituye un aspecto vital de la defensa de los derechos humanos, yendo de la mano de procesos de justicia efectivos y la construcción de sociedades más democráticas¹⁰.

10. Estas tareas presentan desafíos técnicos y éticos importantes ya que requieren altos estándares de transparencia, objetividad y profesionalidad en los objetivos y operaciones perseguidas¹⁰.

⁸ Varney y González (eds.), *Truth Seeking: A Handbook on Creating an Effective Truth Commission*.

⁹ *Ibid.* Cabe destacar que el mencionado enfoque centrado en la víctima no significa por definición que el trabajo de las comisiones de la verdad se sustente solamente en testimonios de víctimas, ya que también pueden comparecer y testificar familiares, perpetradores, otros testigos, etc.

¹⁰ Véase Centro Internacional para la Justicia Transicional. Louis Bickford, Patricia Karam, Hassan Mneimneh y Patrick Pierce, *Documenting Truth* (2009), disponible en <http://ictj.org/publication/documenting-truth>.

2. Búsqueda de personas desaparecidas

11. Las investigaciones antropológicas forenses incluyen la recopilación de información sobre las personas desaparecidas, los estudios de campo, las exhumaciones, la interpretación de datos con miras a recuperar la identidad de restos humanos y la devolución de restos a sus familiares y comunidades para su inhumación de acuerdo a las costumbres culturales y/o religiosas apropiadas. Este mecanismo es fundamental en sociedades que han salido de un conflicto o de situaciones de represión, ya que puede permitir la determinación de la identidad, la causa de la muerte y el paradero de los restos de personas desaparecidas, aclarar las circunstancias y hechos alrededor de ejecuciones extrajudiciales, aportar evidencia para posibles investigaciones penales y otorgar certificados de defunción a los familiares de las víctimas cuyos restos fueran encontrados.

12. Existen diversas pautas y recomendaciones internacionales aplicables a este mecanismo¹¹. Estas establecen que la exhumación deberá realizarse conforme a técnicas sistemáticas¹² y que los familiares y representantes de las víctimas tienen derecho a la información, la concurrencia a audiencias y la presentación de evidencia¹³. Asimismo, se establecen protocolos para el uso de ADN¹⁴, autopsia e identificación y ritos funerarios¹⁵, haciéndose explícita la necesidad de asistencia psicológica a los familiares de las víctimas.

C. Derechos de los pueblos indígenas

13. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó en 1989 el Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales¹⁶. Este instrumento reconoce que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad respecto de la participación de los pueblos indígenas a fin de proteger sus derechos y garantizar el respeto de su dignidad¹⁷.

14. El Estado tiene el deber de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente y de establecer medios para su libre participación¹⁸. Las consultas deberán efectuarse de buena fe, de modo

¹¹ Véanse los “Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias” de las Naciones Unidas, recomendados por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, que incluyen procedimientos mínimos de investigación de las ejecuciones extralegales. Estos principios fueron elaborados en el décimo período de sesiones del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, celebrado en Viena en 1988, y aprobados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su resolución 1989/65. Véase también la Conferencia “Las personas desaparecidas: acciones para resolver los problemas de personas desaparecidas como resultado de conflictos armados o violencia interna y ayudar a sus familiares”, celebrada en Ginebra en 2003, y el informe del Comité Internacional de la Cruz Roja que contiene un resumen de sus conclusiones.

¹² “Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias”, art. 12.

¹³ *Ibid.*, art. 16.

¹⁴ “Las personas desaparecidas: acciones para resolver los problemas de personas desaparecidas como resultado de conflictos armados o violencia interna y ayudar a sus familiares”, párr. 6.17.

¹⁵ *Ibid.*, párr. 8.2.

¹⁶ Véase el Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, art. 1.1.

¹⁷ *Ibid.*, art. 2.

¹⁸ *Ibid.*, art. 6.

apropiado a las circunstancias y con la finalidad de lograr un acuerdo, debiendo lograrse el consentimiento sobre las medidas propuestas¹⁹.

15. El Convenio núm. 169 establece que la aplicación de la legislación nacional a los pueblos interesados deberá tomar en cuenta sus costumbres y derecho consuetudinario²⁰ y que se establecerán medidas para garantizar la comprensión mutua en procedimientos legales (por ejemplo, intérpretes u otros medios eficaces)²¹.

16. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2007 la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas²². Los pueblos indígenas tienen el derecho a mantener y fortalecer sus instituciones legales, políticas, sociales, económicas y culturales y a participar en las instituciones del Estado en el cual viven²³, así como el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad, no siendo sujetos de actos de genocidio o violencia, remoción forzada de los niños, asimilación forzada o destrucción de su cultura²⁴. El Estado tiene la obligación de proveer mecanismos de prevención y reparación de cualquier acción que los prive de su integridad como pueblos distintivos, sus valores culturales, su identidad ética y la posesión de tierras, territorios y recursos²⁵.

D. Repensando el establecimiento de las comisiones de la verdad y otros mecanismos de búsqueda de la verdad a fin de asegurar los derechos de los pueblos indígenas

17. Los pueblos indígenas se encuentran entre los grupos más afectados por conflictos contemporáneos y sus sufrimientos en dichas situaciones han sido inadecuadamente atendidos.

18. Las comisiones de la verdad pueden tener un importante potencial para ayudar a remediar abusos sufridos por los pueblos indígenas y fortalecer sus derechos. Sin embargo, el modelo tradicional de las comisiones de la verdad requiere el examen de varias de sus características a fin de adecuar esta herramienta a las necesidades y perspectivas indígenas.

19. Existen diferencias entre escenarios de conflicto a los que se han aplicado típicamente las comisiones de la verdad y la experiencia de los pueblos indígenas, lo que tiene consecuencias para la búsqueda de la verdad. Los pueblos indígenas han sufrido no solo violaciones que afectaron a la vida e integridad individual de sus miembros, sino violaciones de sus derechos colectivos que afectaron a su modo comunitario de vida e identidad²⁶.

¹⁹ *Ibid.*, art. 6 (2).

²⁰ *Ibid.*, art. 8.1.

²¹ *Ibid.*, art. 12.

²² Resolución 61/295 de la Asamblea General, anexo.

²³ *Ibid.*, art. 5.

²⁴ *Ibid.*, arts. 7 y 8.

²⁵ *Ibid.*, art. 8.

²⁶ Centro Internacional para la Justicia Transicional, *Strengthening Indigenous Rights through Truth Commissions: A Practitioner's Resource* (2012), disponible en <http://ictj.org/publication/strengthening-indigenous-rights-through-truth-commissions-practitioners-resource>.

20. Las comisiones de la verdad generalmente han sido establecidas como herramientas para reafirmar los objetivos de reconciliación y de unidad dentro de un Estado-nación. Este modelo puede no ser el más adecuado para comisiones que trabajan con pueblos indígenas, muchos de los cuales reclaman una identidad de “primeras naciones”²⁷ y deben ser reconocidos como tales.

21. Las comisiones de la verdad generalmente se han centrado en casos de abusos recientes, los cuales pueden ser recordados por testigos que vivieron directamente esas experiencias. Los pueblos indígenas han sufrido violencias históricas, cuya historia suele ser transmitida por la tradición oral, por lo que los métodos existentes de comisiones de la verdad pueden resultar insuficientes.

22. En consecuencia, los instrumentos de búsqueda de la verdad que involucren cuestiones indígenas deben ir más allá de una forma de análisis centrado en violaciones individuales, en el Estado o en violaciones recientes y deben considerar otras fuentes más allá de las escritas y de archivo.

23. Mecanismos de búsqueda de la verdad que logren enfrentar estos retos de diseño en forma creativa poseerían el potencial de constituir herramientas útiles a fin de reparar daños históricos y violaciones de los derechos colectivos sufridos por pueblos indígenas tales como la pérdida de identidad, cultura y lenguaje y la pérdida de instituciones indígenas tradicionales y lazos comunitarios y familiares.

II. Comisiones de la verdad en el continente americano

24. Es importante examinar someramente la experiencia de las comisiones de la verdad que han interactuado con la problemática de los pueblos indígenas de América, a fin de identificar lecciones, retos y oportunidades para futuros instrumentos.

A. Guatemala: Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1997-1999)

Contexto

25. Desde los años cincuenta hasta los años setenta, Guatemala sufrió graves formas de represión estatal en contra de sus ciudadanos en el contexto de un prolongado conflicto armado interno. En particular, a principios de la década de 1980, el ejército guatemalteco condujo campañas en contra de las fuerzas opositoras de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) de la cual resultaron gravísimas consecuencias para las poblaciones mayas del interior del país, incluyendo centenares de masacres y destrucciones de centros poblados. Solo a mediados de la década de 1990, luego de negociaciones entre el Gobierno y la

²⁷ El término “primeras naciones” se suele entender en el contexto de los pueblos indígenas del Canadá. Sin embargo, otros términos de autoidentificación de los pueblos indígenas de todo el mundo también aluden a menudo a identidades nacionales específicas que son diferentes de las del Estado en el cual viven.

URNG, y con ayuda de las Naciones Unidas, se logró establecer la Comisión para el Esclarecimiento Histórico como parte de un acuerdo de paz²⁸.

Mandato

26. La Comisión fue creada con el objetivo de aclarar violaciones de derechos humanos relacionadas con el conflicto interno (entre 1960 y 1996), fomentar la tolerancia y preservar la memoria de las víctimas.

27. El Acuerdo de Oslo estableció que la Comisión debía "... esclarecer ... las violaciones de los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca ...". La Comisión priorizó la investigación de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, violencia sexual y formas estructuradas de violencia. Si bien los pueblos indígenas no fueron mencionados en el mandato, la Comisión investigó y distinguió en el informe final aquellos crímenes cometidos en contra de víctimas indígenas. No existió consulta a la población indígena ni a la no indígena, aunque se trabajó durante el proceso con diálogo y participación de organizaciones de víctimas.

Método de trabajo

28. La Comisión estuvo formada por Christian Tomuschat²⁹, Otilia Lux de Cotí, de ascendencia maya, y el abogado Edgard Alfredo Balsells Tojo.

29. Dentro de sus operaciones, la Comisión recibió miles de testimonios, realizó numerosas exhumaciones en cementerios clandestinos y analizó documentos recibidos de parte de la sociedad civil y de víctimas, muchas de ellas de base indígena. La Comisión no tenía poder de ordenar la comparecencia de testigos.

30. A través de informes de las Naciones Unidas y otros trabajos de campo, se intentó acceder a zonas de alta población indígena donde sucedieron gran cantidad de violaciones de derechos en forma colectiva. Por medio de anuncios, programación y búsqueda activa en los pueblos, se reunió a la mayor cantidad de víctimas posibles. Se contó con indígenas de la zona o traductores que facilitarían el diálogo con las víctimas indígenas, en especial con las mujeres. Se realizaron preguntas abiertas y se tomó nota de la mayor cantidad de información posible, permitiéndose a los testigos narrar su historia respetando la circularidad y el fluir de su testimonio.

Informe final

31. Entre los hallazgos, la Comisión estableció que en las cuatro regiones más afectadas por la violencia existieron agentes estatales que cometieron actos de genocidio en contra del pueblo maya³⁰. Los mayas eran percibidos por las fuerzas armadas como aliados reales o potenciales de la oposición armada, lo que, unido a un profundo racismo, creó las condiciones para el exterminio de comunidades indígenas enteras. La Comisión efectuó 7.200 entrevistas a 11.000 personas y generó una base de datos exhaustiva. El número más probable de muertes estimado

²⁸ Véase United States Institute of Peace, Truth Commission Digital Collection, Truth Commission: Guatemala, <http://www.usip.org/publications/truth-commission-guatemala>.

²⁹ Profesor de derecho de la Universidad Humboldt, nombrado presidente por el Secretario General de las Naciones Unidas.

³⁰ Véase el informe final, párr. 122, disponible en <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/report/english/toc.html>.

por métodos estadísticos es de 200.000. Según la Comisión, el 83% de las víctimas era de ascendencia maya, en tanto que el 17% restante era de ascendencia mixta o *ladinos*³¹. Entre los abusos identificados se encontraron agresiones hacia elementos de profunda significación simbólica para los indígenas como la destrucción de sembríos de maíz y ejecuciones extrajudiciales de ancianos, depositarios de los saberes tradicionales. Los mayas fueron obligados a ocultar su identidad, lenguaje y vestimentas típicas y se perturbó el ciclo de festividades y ceremonias. De tal modo, la identidad maya sufrió un fuerte impacto negativo, menoscabándose la transmisión de su cultura de generación en generación y degradándose su cultura y tradición por el uso de nombres y símbolos mayas en el contexto militar³².

32. La Comisión recomendó efectuar reparaciones a las víctimas, realizar actividades de conmemoración y recuperación de sitios mayas y otorgar asistencia financiera para exhumaciones. Asimismo, recomendó una reforma estructural de las fuerzas armadas policiales a fin de dar participación a los pueblos indígenas, con medidas tales como el bilingüismo, la eliminación de la discriminación, la educación multicultural y el respeto a formas tradicionales de solucionar conflictos³³. Se recomendó reconocer la necesidad de que los pueblos indígenas participaran en la vida ciudadana y la administración regional fuera coherente con el reconocimiento de sus derechos de identidad étnica³⁴, así como garantizar la protección de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, respetando la pluralidad cultural y la promoción de relaciones interculturales. A fin de monitorear la implementación de las recomendaciones, se propuso crear un cuerpo especial y se solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas su apoyo a través de la Misión de Verificación en Guatemala.

Seguimiento

33. Pese a la gran controversia y los cambios de actitud entre los distintos gobiernos posteriores al conflicto, se ha admitido que hubo actos de genocidio en contra de los pueblos mayas, admisión que también se ha realizado en casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁵. Se estableció un día de conmemoración nacional para las víctimas. Con respecto a las acciones penales, ha habido un avance lento, con algunas sentencias ejemplares en casos de gran significado. En el plano de la reparación, se creó la Comisión Nacional de Resarcimiento en 2005.

Otros mecanismos de búsqueda de la verdad utilizados

34. Se logró la desclasificación de miles de archivos del Gobierno de los Estados Unidos³⁶ con información sobre la estructura y el organigrama de las fuerzas armadas de Guatemala durante el conflicto³⁷.

³¹ *Ibid.*, párr. 15.

³² *Ibid.*, párr. 62.

³³ *Ibid.*, párr. 75.

³⁴ *Ibid.*, párr. 79.

³⁵ Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala, Reparaciones (art. 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), sentencia de 19 de noviembre de 2004, Corte Interamericana de Derechos Humanos (ser. C), núm. 116 (2004).

³⁶ Con la asistencia de la organización no gubernamental National Security Archive.

³⁷ Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*. Nueva York, Routledge, 2010.

35. La Comisión incorporó información de diferentes organizaciones no gubernamentales³⁸ para estimar el número total de personas muertas o desaparecidas y confirmar patrones de violaciones de derechos humanos³⁶.

Búsqueda de personas desaparecidas

36. La Comisión recomendó una política activa de exhumaciones, de las cuales se realizaron aproximadamente 700³⁹. Las exhumaciones fueron sustanciadas a partir de la demanda de los familiares de las víctimas.

B. Chile: Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2000-2004)

Contexto

37. La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato fue creada en 2001 a fin de preparar un informe que abordara la relación histórica entre los pueblos indígenas y el Estado chileno y realizara recomendaciones para adoptar nuevas políticas de Estado más inclusivas.

Mandato

38. La Comisión debía asesorar a la Presidencia de Chile en el conocimiento de la visión de los pueblos indígenas sobre el recorrido histórico de Chile y su estado, y efectuar recomendaciones para establecer una nueva relación entre los pueblos originarios y la población no indígena⁴⁰.

Método de trabajo

39. La Comisión estuvo compuesta por 25 comisionados con antecedentes diversos, presididos por el ex-Presidente de la República, Patricio Aylwin. La Comisión sesionó en forma plenaria y en grupos de trabajo por áreas temáticas y etnias, y recurrió a expertos indígenas⁴¹.

Informe

40. Entre sus hallazgos, la Comisión declaró que los pueblos indígenas de Chile son descendientes de los primeros ocupantes del actual territorio chileno. Se determinó que la Nación chilena se constituyó sobre la base del intento por asimilar —mediante distintos medios, incluida la violencia— a los pueblos nativos, negando su identidad y existencia con consecuencias desastrosas para los indígenas (reducción territorial, fragmentación social, pérdida patrimonial, pérdida de vigencia de sus sistemas normativos propios, pérdida de sus idiomas y muerte y desaparición de pueblos enteros). Asimismo, los pueblos indígenas experimentaron las

³⁸ Recovery of Historical Memory Project of the Catholic Church's Human Rights Office y proyecto del Centro Internacional para Investigadores en Derechos Humanos, que recopilaron miles de testimonios a través de grandes organizaciones de comunidades indígenas.

³⁹ Susana Navarro García, "Exhumation processes in fourteen countries in Latin America", *Journal for Social Action in Counseling and Psychology*, vol. 2, núm. 2 (2010).

⁴⁰ Decreto Supremo núm. 19, de 18 de enero de 2001, disponible en http://biblioteca.serindigena.org/libros_digitales/cvhynt/v_i/intro/3_decreto_comision.pdf.

⁴¹ *Ibid.*, art. 2.

consecuencias del proceso modernizador tras la Segunda Guerra Mundial (asalarización, urbanización y extensión de la educación y ciudadanía política) que permitieron alguna integración, pero también el desarraigo indígena.

41. La Comisión recomendó dar cabida a una oportunidad histórica de entendimiento entre Estado, sociedad y pueblos indígenas, reconocer la diversidad cultural de Chile y la identidad histórico-cultural de los pueblos indígenas como pueblos originarios, poner en vigencia un estatuto jurídico que reconozca ampliamente los derechos indígenas, reconocer constitucionalmente sus derechos a vivir y desarrollarse conforme a su identidad y sistema cultural, y brindar condiciones para que tales derechos puedan ser ejercidos. Se recomendó reconocer constitucionalmente los derechos colectivos de los pueblos indígenas respecto del derecho a la consulta y la participación, los derechos territoriales, los recursos naturales, la educación y los derechos culturales y el reconocimiento consuetudinario y de su propio derecho. Entre las mejoras propuestas se resaltó la necesidad de reparar daños inferidos a pueblos indígenas (medioambiente, cultura, tierras), perfeccionar el ordenamiento jurídico nacional para establecer bases sólidas entre los pueblos indígenas, el Estado y la comunidad nacional, y establecer mecanismos eficientes y eficaces para la realización plena de tales objetivos. Se recomendó crear un Consejo de Pueblos Indígenas para lograr la participación y consulta de los pueblos indígenas, un Instituto de Investigación y Promoción de los Pueblos Indígenas, y un Fondo General Indígena a fin de financiar políticas indígenas. Se realizaron recomendaciones relativas a cada pueblo indígena en particular teniendo en cuenta su situación.

Seguimiento

42. La Comisión constituyó un paso inicial en el reconocimiento jurídico y discursivo de los derechos de los pueblos indígenas en Chile. Posteriormente se anunciaron los llamados “Nuevos Ejes de la Política Indígena”: participación política y social, reconocimiento de los derechos indígenas, política indígena urbana, mujeres indígenas, y educación y cultura. En 2008 se lanzó la política gubernamental en materia indígena “Re-conocer: Pacto Social por la Multiculturalidad” y el Estado de Chile ratificó el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

C. Perú: Comisión de la Verdad y Reconciliación (2001-2003)

Contexto

43. La caída del régimen autoritario encabezado por Alberto Fujimori en 2000 abrió la posibilidad de determinar responsabilidades por dos décadas de abusos, tanto bajo dicho Gobierno como durante un prolongado conflicto armado. Desde 1980, en el Perú existió un conflicto armado entre la organización armada “Sendero Luminoso” y el Gobierno, conflicto que generó múltiples escenarios de violencia, la emergencia de distintas organizaciones armadas ilegales y masivas violaciones de los derechos humanos. En el contexto de la restauración del régimen democrático, en 2001 el Gobierno transitorio creó por decreto la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Mandato

44. La Comisión fue creada a fin de esclarecer el proceso, los hechos y las responsabilidades de la violencia terrorista y de la violación de los derechos humanos en el período de mayo de 1980 hasta noviembre de 2000 imputables a organizaciones terroristas o a agentes del Estado y de proponer iniciativas para afirmar la paz y la concordia⁴². Entre sus objetivos se encontraban el análisis de las condiciones políticas, sociales y culturales y los comportamientos que contribuyeron a los abusos, la contribución al esclarecimiento judicial de los crímenes y violaciones de los derechos humanos, determinando el paradero y situación de las víctimas, e identificando presuntas responsabilidades, la elaboración de propuestas de reparación y dignificación para las víctimas y familiares, la recomendación de reformas institucionales, legales y educativas y de garantías de prevención para la no repetición, y el establecimiento de mecanismos de seguimiento de sus recomendaciones⁴³. La Comisión se centró en los asesinatos y secuestros, desapariciones forzadas, torturas y otras lesiones graves. La Comisión incluyó explícitamente bajo su mandato la investigación de las violaciones de los derechos colectivos de los pueblos andinos y nativos del país.

Metodología

45. La Comisión estuvo compuesta por 12 comisionados peruanos (designados por el Presidente con la aprobación del Consejo de Ministros), diez de los cuales eran hombres y dos mujeres, y estuvo presidida por Salomón Lerner Febres. Solo dos de los miembros hablaban quechua, una de las lenguas originarias del Perú.

46. Se abrieron cinco oficinas regionales y se logró colaboración de la Cruz Roja Internacional, la Oficina del Defensor del Pueblo y Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos y otras organizaciones no gubernamentales a fin de emprender la búsqueda de personas desaparecidas. Fue la primera comisión latinoamericana que llevó a cabo audiencias públicas. Aunque la Comisión no tenía el poder de ordenar la comparecencia de testigos, se tomaron aproximadamente 17.000 testimonios que se incorporaron a una amplia base de datos⁴⁴, incluyendo extensas entrevistas a testigos clave.

Informe final

47. Entre los hallazgos de la Comisión se destacan la existencia de brechas socioeconómicas y graves desigualdades étnico-culturales, las cuales se pusieron de manifiesto en la lógica de los abusos. En tal sentido, el 75% de las víctimas mortales hablaban quechua u otras lenguas originarias como idioma materno⁴⁵ y la tragedia fue sufrida mayormente por poblaciones rurales del Perú andino y selvático, de lengua quechua y asháninka, y no fue sentida ni asumida como propia por el resto del país. En las acciones de Sendero Luminoso existió un “potencial genocida” y en todos los actores del conflicto hubo concepciones racistas y de superioridad sobre los pueblos indígenas. El número más probable de muertes causadas por el conflicto, de acuerdo a métodos estadísticos, fue de 69.000. Las instituciones

⁴² Decreto Supremo núm. 065-2001-PCM.

⁴³ *Ibid.*, art. 2.

⁴⁴ Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, segunda edición, Routledge, 2010.

⁴⁵ Según el censo de 1993.

públicas, la sociedad civil, los medios de información y el sistema educativo contribuyeron a la perpetuación de la violencia.

48. La Comisión recomendó efectuar reparaciones, especialmente a las víctimas campesinas de ascendencia indígena, empobrecidas y marginalizadas, buscar una reconciliación nacional con el reconocimiento y la aceptación de la composición multiétnica y multilingüe y luchar contra la impunidad con acciones penales contra los perpetradores.

Seguimiento

49. El Presidente Alejandro Toledo pidió perdón oficialmente en nombre del Estado. Se emprendieron acciones penales contra líderes de las organizaciones armadas ilegales y contra el antiguo Presidente Alberto Fujimori, su Jefe de Inteligencia Vladimiro Montesinos y los miembros de un escuadrón de la muerte que operó bajo las órdenes de ambos. Se creó la Comisión Multisectorial de Alto Nivel a fin de seguir las recomendaciones de la Comisión respecto de las reparaciones colectivas. Se realizaron versiones bilingües del informe, dando acceso a la lectura del mismo a indígenas y no indígenas, y se creó un Registro Nacional para Personas Desplazadas.

Otros mecanismos de búsqueda de la verdad

50. Se realizaron exhumaciones y se determinó que había aproximadamente 4.644 sitios de entierro y alrededor de 8.304 personas desaparecidas³⁸.

51. La Comisión transfirió sus archivos a la oficina del Defensor del Pueblo. Se abrió un centro histórico de documentación. Se desarrolló la exhibición *Yuyanapaq* con cientos de fotografías icónicas del conflicto, lo que produjo un fuerte impacto en la sociedad.

D. Paraguay: Comisión de la Verdad y Justicia (2004-2008)

Contexto

52. En 2003, el Paraguay sancionó la Ley 2225 por la que se estableció la Comisión de la Verdad y Justicia a fin de investigar los crímenes cometidos bajo el régimen militar del General Stroessner, durante el cual la libertad política fue restringida, los indígenas fueron asimilados y su lenguaje fue prohibido. En 1980, el General Rodríguez derrocó a Stroessner y ganó las elecciones presidenciales. El interés de crear una comisión de la verdad surgió luego del descubrimiento de archivos de inteligencia estatal sobre la participación de fuerzas de seguridad paraguayas en la llamada “Operación Cóndor”, por la que las dictaduras militares sudamericanas cooperaban en los años setenta y ochenta para identificar y capturar a opositores⁴⁶.

⁴⁶ Una conexión transnacional militar que permitía monitorear tortura, desapariciones y ejecuciones de oponentes políticos. Estos archivos se conocían como los “archivos del terror”.

Mandato

53. El mandato estableció que la Comisión debía investigar hechos que constituyeran o pudieran constituir violaciones de los derechos humanos perpetrados por agentes estatales o paraestatales desde mayo de 1954 hasta la promulgación de la Ley 2225. La Comisión debía centrarse en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas, exilios y otras graves violaciones de los derechos humanos, realizar recomendaciones a fin de evitar la repetición de abusos, consolidar un estado democrático y social de derecho y fomentar una cultura de paz, solidaridad y concordia.

Método de trabajo

54. La Comisión estuvo compuesta por nueve comisionados, ocho hombres y una mujer. Su presidente fue el Arzobispo Monseñor Medina. La Comisión basó sus hallazgos en 2.050 testimonios⁴⁷ y 14.000 documentos⁴⁸. Se realizaron ocho audiencias públicas, una de las cuales se dedicó a los abusos sufridos por los pueblos indígenas.

Informe

55. La Comisión determinó la existencia de aproximadamente 19.862 detenciones arbitrarias, 18.772 casos de tortura, 59 ejecuciones sumarias y 336 desapariciones forzadas. La represión no se limitó a un grupo específico e incluyó víctimas con diversas identidades políticas, sociales y culturales. Existió un despojo sistemático de tierras indígenas y se asignaron tierras mal habidas a aliados del régimen⁴⁹. Los indígenas fueron uno de los grupos más victimizados y marginados durante la dictadura⁵⁰, se registraron matanzas de pueblos indígenas y se cometieron crímenes de trata de niños indígenas.

56. La Comisión recomendó continuar con la investigación y búsqueda de desaparecidos, establecer un centro de información pública y una base genética de datos, incluir el informe dentro del currículum de las escuelas públicas, encausar penalmente a los perpetradores y diseñar un programa de reparaciones colectivas para los pueblos afectados⁵¹. Asimismo, recomendó investigar y analizar la posibilidad de daño ambiental en regiones indígenas, encomendar a la Secretaría Nacional de Derechos Humanos y al Instituto Nacional del Indígena (INDI) una investigación sobre matanzas y otros abusos en contra de pueblos indígenas y proponer reparaciones, establecer medidas de memoria colectiva, garantizar la participación de los pueblos indígenas en la propuesta e implementación de iniciativas con el requisito de la consulta previa, libre e informada⁵² y editar textos

⁴⁷ Los mismos se realizaron por medio de cuestionarios técnicos con datos específicos de la víctima, violación perpetrada, circunstancias de modo, tiempo y lugar, secuelas y nombre de victimario.

⁴⁸ Entre ellos de la Defensoría del Pueblo, el Centro de Documentación y Archivo del Poder Judicial, el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, el Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, y de archivos de las fuerzas armadas, la policía, el ejército, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, etc.

⁴⁹ Informe de la Comisión de la Verdad y Justicia del Paraguay, Conclusiones y recomendaciones, párrs. 155 y 192.

⁵⁰ *Ibid.*, párrs. 81 y 98.

⁵¹ *Ibid.*, párr. 1 i).

⁵² *Ibid.*, párrs. 6, 14, 21 y 56.

y promover programas de radio sobre la investigación en castellano, guaraní y otras lenguas indígenas. Se instó a la entrega al Procurador General de la República y al Fiscal General del Estado de un informe sobre las tierras mal habidas a fin de investigar e iniciar acciones de nulidad de título, reivindicaciones y recuperación de propiedades y tierras ancestrales⁵³. Se recomendó brindar capacitación especializada en derechos indígenas para funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil e incorporar programas educativos sobre cultura indígena⁵⁴.

Seguimiento

57. La Dirección de Verdad, Justicia y Reparación de la Defensoría del Pueblo, establecida con posterioridad a la Comisión para la implementación de medidas, está iniciando un proceso de diálogo para la conformación de un grupo de trabajo a fin de continuar con las investigaciones sobre las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas y discutir alternativas de reparación.

Otros mecanismos de búsqueda de la verdad

58. Los “archivos del terror” y otros archivos se conservan en el Centro de Documentación y Defensa de los Derechos Humanos creado a tal fin. Se creó una biblioteca virtual.

59. Las exhumaciones fueron implementadas en el contexto de la Comisión. Se prestó asistencia psicosocial y de acompañamiento a las familias. Se creó la Comisión Interinstitucional para el Estudio y la Creación del Banco de Datos Genéticos para facilitar la identificación de restos³⁸.

E. Canadá: Comisión de la Verdad y Reconciliación (2009-presente)

Contexto

60. La Comisión de la Verdad y Reconciliación del Canadá⁵⁵ fue establecida en relación al abuso sufrido por los pueblos indígenas por la asimilación forzosa producida a través de un sistema educativo obligatorio de “internados” para niños indígenas instaurado por el Gobierno Federal en 1874. De acuerdo a este sistema, los niños indígenas debían dejar a sus familias para asistir a instituciones donde se prohibía el uso del lenguaje o prácticas culturales indígenas y existían frecuentes abusos sexuales, físicos y psicológicos. El último internado fue cerrado en 1996.

⁵³ *Ibid.*, párrs. 72 a 78.

⁵⁴ *Ibid.*, párrs. 113 y 115.

⁵⁵ Hay que destacar que en el Canadá han existido otras iniciativas de búsqueda de la verdad en temas específicos, tal como la Comisión Real sobre Pueblos Indígenas (“Royal Commission on Aboriginal Peoples”), la cual recomendó una investigación pública sobre las causas y consecuencias de las políticas de asimilación, y la Comisión de Investigación sobre las Mujeres Desaparecidas (“Missing Women Commission of Inquiry”), que se centró en investigaciones acerca de las mujeres desaparecidas en el centro de la ciudad de Vancouver.

Existen aproximadamente 80.000 sobrevivientes de este sistema escolar⁵⁶, alrededor del 10% de los indígenas que residen actualmente en el Canadá⁵⁷.

61. La Comisión surgió luego de un largo proceso de litigio y negociación con la mediación del poder judicial, que concluyó con un amplio programa de reparaciones y un pedido de perdón formal por parte de instituciones religiosas y estatales que habían actuado en complicidad con estos abusos. En 2006, el Gobierno canadiense aprobó, luego de una extensa negociación entre Gobierno, iglesias⁵⁸ y pueblos indígenas, el Acuerdo para resolver la cuestión de los internados para indígenas (“Indian Residential Schools Settlement Agreement”), con un costo de aproximadamente 2.000 millones de dólares. El Acuerdo incluyó la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación con parte de los fondos dedicados a la reparación.

Mandato

62. El mandato establece que la Comisión se creó a fin de contribuir a la verdad, la sanación y la reconciliación por medio de un proceso individual y colectivo con el compromiso de todos los afectados⁵⁹. Los objetivos de la Comisión son reconocer las experiencias en los internados, sus impactos y sus consecuencias, proveer en forma culturalmente apropiada espacios seguros para que los antiguos estudiantes, sus familias y sus pueblos puedan testificar y facilitar la verdad y la reconciliación a nivel comunitario y de todo el Canadá, promover la conciencia y la educación del público canadiense, aborigen o no, sobre el sistema de internados, identificar fuentes y crear un registro histórico sobre el legado de estas instituciones, producir un informe que incluya recomendaciones para el Gobierno del Canadá respecto al sistema de internados y entregarlo a las partes en el Acuerdo, y apoyar la conmemoración y honra de los alumnos.

Método de trabajo

63. La Comisión se compone de un presidente y dos comisionados, todos de reconocida integridad personal, trayectoria profesional y afiliación a comunidades indígenas⁶⁰. Los comisionados son el Juez Murray Sinclair (Presidente), la comisionada Marie Wilson y el comisionado Wilton Littlechild, que empezaron a trabajar en 2009.

64. Se previó el establecimiento de una Secretaría, un Director Ejecutivo y un Comité de Sobrevivientes de los Internados Indígenas (“Indian Residential School

⁵⁶ Truth and Reconciliation Commission of Canada, Interim Report.

⁵⁷ Rondha Claes y Deborah Clifton, Institutional Child Abuse: Needs and Expectations for Redress of Victims of Abuse at Native Residential Schools, Report to the Law Commission of Canada, Library and Archives Canada Electronic Collection of Monographs and Periodicals, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/lcc-cdc/needs_expectations_redres-e/html/claes.html (actualizado el 12 de diciembre de 2001), pág. 2.

⁵⁸ Indian and Northern Affairs Canada, “List of Recognized Institutions”, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100015606/1100100015611> (actualizado en septiembre de 2010).

⁵⁹ Las primeras naciones que estuvieron involucradas en los internados, los estudiantes, sus familias, las comunidades, las entidades religiosas, el Gobierno y la población del Canadá.

⁶⁰ El nombramiento de comisionados se debía realizar dentro de un grupo de candidatos nominados por exalumnos, organizaciones indígenas, iglesias y el Gobierno; la Asamblea de Primeras Naciones debía ser consultada en la decisión final respecto del nombramiento de los comisionados, y al menos uno de los comisionados debía ser indígena.

Survivor Committee”), compuesto por representantes seleccionados por organizaciones indígenas y grupos de sobrevivientes. El Comité tiene como función asesorar respecto de la participación de las comunidades en el proceso de la Comisión, y cualquier otro asunto que los comisionados requieran.

65. El mandato otorga a la Comisión la posibilidad de valerse de documentos, testimonios (orales y electrónicos) y la participación voluntaria de víctimas y testigos. No tiene, pues, el poder de ordenar la comparecencia de personas que se nieguen a concurrir o participar en sus procedimientos.

Informe provisorio

66. En 2011, la Comisión emitió un informe preliminar indicando las tareas realizadas, entre las que destacan la creación de oficinas regionales y el establecimiento de una subcomisión a fin de recoger las experiencias y proporcionar apoyo a los pueblos inuit, dadas sus características culturales únicas y los impactos específicos que sufrieron. La Comisión tiene una plantilla de 75 personas en total, la mayoría de ascendencia indígena. Se ha realizado un amplio trabajo de educación pública con más de 200 conferencias, eventos conmemorativos con testimonios, teatro, deportes, etc.

F. Maine: Comisión de la Verdad y Reconciliación sobre Instituciones de Bienestar de los Niños (2012-presente)

Contexto

67. Los jefes de las cinco tribus indígenas wabanaki del estado de Maine, en los Estados Unidos de América, y el Gobernador del estado, firmaron en 2012 el acuerdo de creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación sobre Instituciones de Bienestar de los Niños (“Wabanaki-State Child Welfare Truth and Reconciliation Commission”) a fin de abordar el legado de abusos del Proyecto de Adopción Indígena (“Indian Adoption Project”) por el cual en los años cincuenta y sesenta cientos de niños indígenas fueron separados de sus familias y tribus con el objetivo de trasladarlos a un sistema asistencial manejado por el Estado. La Comisión examinará las prácticas realizadas para asimilar forzosamente a los niños indígenas y recomendará medidas a fin de remediar los impactos en sus comunidades.

Mandato

68. La Comisión se estableció con el fin de descubrir y reconocer la verdad, crear oportunidades para sanar y aprender de esa verdad y colaborar para que los niños wabanaki disfruten del mejor sistema posible de bienestar. La Comisión debe centrar sus actividades en el período comprendido entre la sanción de la Ley de Bienestar del Niño Indígena (“Indian Child Welfare Act”) y la fecha de autorización de su propio mandato, y debe dar voz a los pueblos wabanaki a fin de comprender y sanar el pasado, mejorar las prácticas de bienestar para los niños wabanaki, formular recomendaciones y promover la reconciliación individual, relacional, sistémica y cultural.

Método de trabajo

69. La Comisión estará integrada por cinco comisionados⁶¹. La Comisión se servirá de grupos para apoyar e involucrar a las comunidades, se realizarán entrevistas y labores de búsqueda de información, se coordinarán actividades entre las comunidades y el estado de Maine, se realizarán actividades de difusión, se publicará un informe final y se celebrará una ceremonia de clausura. Los documentos, materiales y grabaciones serán archivados a fin de preservarlos y facilitar su consulta por parte del público⁶².

III. Conclusiones y recomendaciones

70. Las comisiones de la verdad se han utilizado ampliamente para investigar violaciones de los derechos humanos sufridas por los pueblos indígenas, aunque tal atención no siempre ha sido el resultado de un diseño consciente de estas instituciones para cumplir ese fin.

71. Si funcionan adecuadamente, con fuertes garantías de independencia y con un liderazgo íntegro, las comisiones pueden ayudar a fortalecer los derechos de los pueblos indígenas, haciendo efectivo el derecho a conocer la verdad, reconociendo la dignidad de los pueblos indígenas y proponiendo políticas que prevengan nuevas violaciones. En tal sentido, pueden fortalecer el reconocimiento de la soberanía, la identidad y las perspectivas indígenas y el respeto a sus derechos civiles y políticos, sus derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos a las tierras ancestrales y a los recursos naturales.

72. Según se desprende de los casos analizados, las comisiones de la verdad generalmente han logrado investigar y declarar la existencia de graves violaciones de derechos humanos en contra de los pueblos indígenas, reconociendo su valiosa identidad histórico-cultural. Aunque algunas comisiones no surgieron de amplios procesos de consulta, todas han terminado proponiendo políticas de consulta e inclusión de los pueblos indígenas. Asimismo, las comisiones han propuesto medidas sobre la reparación de los daños inferidos a pueblos indígenas y el establecimiento de mecanismos para la realización plena de sus derechos. Por otra parte, estos mecanismos de búsqueda de la verdad pueden ayudar a informar a la sociedad no indígena, que en buena medida ha vivido de espaldas a las necesidades y los derechos de los pueblos indígenas.

73. El análisis de las experiencias y lecciones aprendidas en la práctica de la justicia transicional y en el marco de los derechos de los pueblos indígenas nos permite apuntar ciertas recomendaciones a tener en cuenta en el momento de establecer una comisión de la verdad u otros mecanismos de búsqueda de la verdad

⁶¹ Actualmente, un grupo constituido por representantes del gobierno tribal wabanaki y el gobierno del estado de Maine está recabando nominaciones para comisionados. Cualquier ciudadano del estado de Maine puede ser nombrado comisionado siempre que sea una persona de reconocida integridad, reputación, empatía y respeto, que haya demostrado su compromiso con los valores de la verdad, la reconciliación, la equidad y la justicia.

⁶² Maine Wabanaki-State Child Welfare Truth and Reconciliation Commission Mandate, firmado el 29 de junio de 2012, disponible en <http://mainetribaltrc.org/assets/Documents/TRCmandate.pdf>.

que afecten a los pueblos indígenas⁶³ con el fin de responder adecuadamente a sus derechos y su perspectiva. Sin embargo, tales recomendaciones no pretenden sustituir el análisis de cada situación específica o la libre toma de decisiones de los propios pueblos indígenas.

Recomendaciones generales

Consulta de buena fe para obtener un consentimiento libre, previo e informado

74. Una consulta amplia y permanente con los pueblos indígenas es crucial para el éxito de una comisión de la verdad que aborde los abusos sufridos por ellos⁶⁴. Los gobiernos tienen el deber de consultar de buena fe y no actuar sin un consentimiento libre, previo e informado respecto de cualquier medida que afecte a los derechos de los pueblos indígenas. Esto exige objetivos transparentes y la voluntad de continuar el proceso de consulta hasta que se obtenga o no el consentimiento. Este proceso requiere tiempo y compromiso desde el más alto liderazgo político del país.

Respeto a las instituciones representativas de los pueblos indígenas

75. Las comunidades indígenas, como cualquier comunidad política, pueden tener múltiples espacios de liderazgo que representan distintos componentes dentro de una sociedad y a veces se añaden a los de las instituciones tradicionales de autogobierno. La coordinación con múltiples liderazgos es un desafío para los gobiernos que se plantean la posibilidad de establecer una comisión de la verdad, porque requiere creatividad para llevar a cabo las consultas en forma amplia y cuidadosa, sin fomentar divisiones⁶⁵.

Consideración de las necesidades específicas de los participantes indígenas

76. Una comisión de la verdad es un proyecto de investigación a gran escala con miles de personas que proporcionan información en la mayoría de los casos acerca de eventos que tuvieron un impacto profundamente negativo en sus vidas. Las comisiones deben adoptar métodos culturalmente adecuados para documentar las experiencias de los testigos indígenas en forma comprensible por ellos, incluyendo el respeto a su idioma, costumbres y prácticas culturales⁶⁶.

⁶³ Es importante distinguir las comisiones creadas con el objeto específico de abordar la cuestión indígena, como las de Chile, el Canadá y Maine, de aquellas otras iniciativas que han tratado la cuestión indígena en el marco de un contexto más amplio.

⁶⁴ Este principio ya goza de aceptación entre los profesionales de la justicia transicional, pero es especialmente relevante para las poblaciones indígenas.

⁶⁵ Uno de los logros más significativos de la Comisión de la Verdad de Guatemala fue la movilización de los líderes para formar nuevas coaliciones entre organizaciones indígenas, más allá de los logros de la propia Comisión.

⁶⁶ A los participantes se les pide que den testimonio de algo que probablemente han pasado gran parte de sus vidas intentando olvidar. Al evocar estos recuerdos, se corre el riesgo de sufrir una nueva traumatización, lo cual rara vez se destaca en los estudios de justicia transicional. La prestación de apoyo culturalmente apropiado a la salud mental es una consideración importante cuando se planifica la dotación del personal de operaciones, y se deberían hacer esfuerzos para colaborar con el gobierno y las redes de apoyo de la sociedad civil. Cuando el acceso y la sostenibilidad de la atención se ven limitados, los participantes deben ser conscientes de las opciones y limitaciones que enfrentan.

77. Las comisiones de la verdad deben emplear personal indígena y no indígena y prestar especial atención al uso y respeto de las lenguas indígenas, en el contexto de una investigación en la que estas interactúan con lenguas no indígenas. Conceptos fundamentales en ambos marcos jurídicos pertinentes —indígena y no indígena— pueden verse afectados al traducirse de una lengua a otra, por lo que la colaboración de investigadores indígenas y no indígenas es necesaria para capturar el sentido de testimonios, propuestas y aspiraciones.

Establecimiento de comisiones de la verdad u otros mecanismos de búsqueda de la verdad

Decisión acerca del establecimiento de una comisión de la verdad

78. Las comisiones de la verdad normalmente se crean a raíz de conflictos violentos o regímenes autoritarios para hacer frente a legados de graves violaciones. Las comisiones pretenden establecer una narración autorizada de los hechos, reconocer a las víctimas y proporcionar recomendaciones de política para defender los derechos de las víctimas y garantizar la no repetición. Al considerar su establecimiento, los gobiernos y los ciudadanos deben tener en cuenta varios factores, tales como la existencia de la voluntad política necesaria, la concurrencia de garantías de seguridad suficientes para los participantes en la investigación, la posibilidad de establecer funciones complementarias y la disponibilidad de recursos humanos y materiales adecuados, entre otros.

79. En los casos donde las poblaciones indígenas han sido objeto de atrocidades o se sospecha que pueden haber sido un blanco específico, se proponen las siguientes directrices:

a) El Estado debe garantizar que se pueda recibir información de primera mano sobre los abusos sufridos, que los pueblos indígenas sean libres para documentar y denunciar violaciones sin riesgo de represalias y que haya una protección adecuada de la información recibida sobre esos crímenes.

b) Si el conflicto ha afectado a la población en general pero no se han recibido informes específicos sobre violencia hacia los pueblos indígenas, el Estado debe realizar todos los esfuerzos para obtener información de los pueblos indígenas y evaluar el modo en que pueden haberse visto afectados por los patrones generales de violencia.

c) Cuando el objeto de estudio de las comisiones de la verdad u otros mecanismos de búsqueda de la verdad pueda afectar a los derechos de los pueblos indígenas, las autoridades deberán garantizar que sean objeto de una auténtica consulta a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

d) Entre los mecanismos adecuados de consulta pueden incluirse asambleas, grupos de ancianos, grupos de mujeres, asociaciones juveniles y otras autoridades. Se debe garantizar la libre participación y la recepción de toda la información necesaria tendiente a una discusión significativa, el tiempo suficiente para entablar un diálogo adecuado y la libertad para expresar ideas y propuestas de la manera que sea culturalmente más apropiada para los pueblos indígenas.

e) Los encargados de formular políticas deben identificar las fuentes de información que los pueblos indígenas consideran más importantes durante esta

fase, como el testimonio directo, la tradición oral y los archivos, entre otros, debiendo velar por la protección y valoración de dichas fuentes.

Determinación del mandato de una comisión de la verdad

80. Las comisiones de la verdad se crean conforme a un mandato establecido por decreto, ley o negociaciones entre partes. En el mandato se especifican sus objetivos y competencias, el enfoque de la investigación y su composición y período de actividad. Las comisiones deberían considerar las siguientes pautas:

a) Los objetivos de la comisión deben indicar claramente que se tratará de garantizar en la mayor medida posible los derechos de los pueblos indígenas, identificando específicamente los que parezcan haber sido violados durante el período examinado.

b) El mandato debe indicar su respeto por el derecho internacional relativo a los derechos humanos y orientará sus actividades en ese marco, incluyendo los instrumentos específicos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas⁶⁷.

c) El establecimiento de la comisión debe incluir la presencia indígena en todos los niveles (comisionados, monitores y personal), asegurando su designación y nombramiento en forma transparente y con consulta con los pueblos indígenas.

d) La comisión debe garantizar el apoyo de las autoridades gubernamentales competentes en los niveles nacional y local para facilitar una consulta auténtica. La comisión debería estar habilitada para celebrar acuerdos con las comunidades indígenas.

e) La comisión debe estar facultada para solicitar y obtener la cooperación de las autoridades policiales, a fin de garantizar la protección efectiva y culturalmente apropiada de las comunidades indígenas que proporcionan información.

f) El mandato debe especificar qué abusos cometidos en contra de comunidades indígenas están bajo su competencia. Estos abusos pueden incluir el genocidio, la persecución, la esclavitud, los desplazamientos forzados y otros actos inhumanos específicos de cada contexto. Se deberá prestar atención a las violaciones de los derechos a la libre determinación, al acceso a tierras y territorios ancestrales, y a la práctica de la lengua y cultura específicas.

g) No obstante el limitado alcance temporal de investigación de las comisiones de la verdad, el mandato debería prestar atención a las causas estructurales e históricas de las violaciones, incluyendo la colonización u otras formas de marginación de los pueblos indígenas.

h) A pesar del limitado ámbito territorial de la comisión, cuando los indígenas incluidos en la investigación están separados por fronteras internacionales, el mandato debería especificar que la comisión estará habilitada para recabar la cooperación internacional.

i) El mandato debe reconocer el valor legal y cultural de las prácticas indígenas de narración de su historia y reconocer su validez para constatar hechos y contribuir a la determinación de responsabilidades.

⁶⁷ Convenio núm. 169 de la OIT y Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

j) El mandato debe especificar que se respetará el derecho al debido proceso de toda persona contra quien surjan indicios adversos, incluidos indígenas y no indígenas.

k) Las autoridades nacionales encargadas de aprobar los mandatos de las comisiones deben asegurarse de otorgar suficiente tiempo a fin de lograr una consulta significativa antes de que se produzca la aprobación. Si circunstancias externas impidieran la consulta plena con las poblaciones indígenas, los gobiernos deberán considerar la suspensión de la aplicación del mandato en dichas poblaciones hasta que la consulta se lleve a cabo.

l) El acto de adopción del mandato debe involucrar a los pueblos indígenas y reconocer sus tradiciones para presenciar, solemnizar y legitimar el mandato.

Proceso de establecimiento de las comisiones

81. Las comisiones de la verdad se establecen normalmente cuando se nombra a los comisionados. Las actividades iniciales de una comisión incluyen la interpretación de su mandato, la determinación de una metodología para la investigación, planificación y asignación de recursos, el establecimiento de oficinas y la contratación de personal. Una comisión que se dedique a los abusos sufridos por los pueblos indígenas debería considerar las siguientes pautas:

a) Se debe realizar una consulta adecuada para designar, examinar y nombrar a los comisionados.

b) Las comisiones deben incluir comisionados indígenas, y los comisionados no indígenas deben ser personas que estén comprometidas con los derechos de los pueblos indígenas.

c) El personal de la comisión debe ser designado de modo que se garantice la representación de las personas indígenas, particularmente en las unidades responsables de la recolección de información y la realización de campañas de divulgación. Todo el personal de la comisión debe recibir el entrenamiento adecuado para garantizar el conocimiento y respeto de las lenguas y culturas indígenas.

d) La ubicación de las oficinas de la comisión debe tratar de maximizar el acceso de los participantes indígenas. Deben crearse equipos móviles para asegurar que los declarantes de zonas remotas tengan la oportunidad de participar en el proceso.

e) Al determinar la metodología de investigación se deben incorporar formas de transmitir conocimientos y ofrecer testimonio común a las culturas indígenas, asegurando el uso de un lenguaje apropiado para ellas.

Funcionamiento de las comisiones de la verdad

82. Las comisiones creadas para investigar violaciones sufridas por pueblos indígenas deberían considerar las siguientes pautas:

a) Publicar y difundir una declaración de los principios que guiarán su trabajo, incluyendo garantías específicas de respeto a los pueblos indígenas y que maximicen su participación en el proceso.

b) Asegurar el asesoramiento de las organizaciones indígenas (organismos, comités de sobrevivientes, ancianos, etc.). Establecer contactos con los organismos internacionales que promueven y protegen los derechos indígenas⁶⁸.

c) Realizar campañas de divulgación en las comunidades indígenas con información precisa, respondiendo a preguntas específicas de esas poblaciones. Crear alianzas con organizaciones indígenas para prestar asistencia en la campaña de divulgación y toma de declaraciones.

d) Las campañas de divulgación destinadas a la población no indígena deben tener un fuerte componente educativo para explicar la importancia de reconocer las violaciones cometidas contra los pueblos indígenas, fomentando y facilitando la cooperación de diferentes comunidades indígenas y no indígenas con el fin de superar el legado del conflicto.

e) La comisión debe adoptar medidas eficaces para garantizar que la toma de declaraciones y la recolección de pruebas sean culturalmente apropiadas para las personas y las comunidades indígenas, y en su lengua materna. Se deberá equilibrar los diversos métodos de testimonio, tanto individual como colectivo. En las tomas de declaración colectivas se debería garantizar que se escuchen las voces de las mujeres y los niños.

f) En los casos relativos a la búsqueda de personas perdidas y desaparecidas, la comisión debe observar los rituales que la comunidad considere más apropiados en las distintas fases de la exhumación, identificación y devolución a las familias⁶⁹ y facilitar a estas últimas asistencia psicosocial y de acompañamiento que sea compatible con la tradición indígena.

g) Las audiencias públicas de la comisión en las que se produzcan declaraciones de los testigos deberán efectuarse observando las costumbres indígenas para recibir, escuchar y reconfortar a quienes presten testimonio. La participación en las audiencias públicas debe estar sujeta a la prestación de consentimiento libre, previo e informado.

h) Los estándares de prueba de los comisionados deberían valorar y respetar las formas indígenas de testimonio que pueden ser diferentes del archivo o el registro escrito, en particular la tradición oral indígena y el uso de representaciones.

Presentación de informes de las comisiones de la verdad

83. Las comisiones de la verdad deberían considerar las siguientes propuestas:

a) La estructura del informe debe resultar significativa y relevante para las comunidades indígenas, respondiendo a sus preguntas y respetando sus técnicas narrativas. La contribución indígena a las conclusiones y recomendaciones debe ser reconocida y garantizada.

⁶⁸ En particular, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los organismos regionales pertinentes.

⁶⁹ Nótese que las prácticas de exhumación son contrarias a las tradiciones y la perspectiva de algunas comunidades indígenas (como los asháninkas) en el Perú.

b) Las conclusiones deben reconocer la dignidad de los pueblos indígenas y establecer claramente que los abusos cometidos contra ellos son ética y legalmente inaceptables. La comisión debe detallar claramente los hechos, el contexto, la responsabilidad política y, cuando sea apropiado, las presuntas responsabilidades por las violaciones.

c) El informe debe hacer recomendaciones de medidas transformadoras, promoviendo el pleno goce de los derechos indígenas, especialmente la libre determinación, el acceso a la tierra y el territorio, y los derechos culturales.

d) El formato del informe debe garantizar la máxima difusión entre las poblaciones indígenas (vídeo, audio, versiones en la lengua indígena, resúmenes educativos, etc.).

e) La presentación del informe final a las máximas autoridades del Estado debe incluir ceremonias solemnes, respetando las costumbres y los simbolismos indígenas.

Seguimiento de los informes

84. Las comisiones de la verdad deberían considerar las siguientes propuestas:

a) El mandato legal de la comisión o bien su informe debe establecer una institución sucesora la cual debe entablar un diálogo directo con el gobierno a fin de implementar las recomendaciones de la comisión. La creación de tal institución debe contar con el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas.

b) La conservación de los registros de la comisión debe proporcionar garantías de acceso y uso por parte de las comunidades y las personas indígenas, respetando las garantías de privacidad y debido proceso otorgadas a esos documentos en el marco jurídico existente.

c) Para aplicar las recomendaciones que puedan afectar a los derechos de los pueblos indígenas habrá que consultarlos con antelación y obtener su consentimiento libre, previo e informado.