



Asamblea General

Distr. general
18 de enero de 2012
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

19º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez*

Resumen

En el presente informe el Relator Especial brinda un panorama general de las actividades realizadas durante el ciclo de presentación de informes en relación con visitas a países, solicitudes de visita pendientes, presentaciones, consultas, comunicaciones y declaraciones de prensa.

El Relator Especial seleccionó el tema central del informe, a saber, las comisiones de investigación, a fin de contribuir a una mejor comprensión por parte de la comunidad internacional respecto de las condiciones en que los Estados deberían crear tales comisiones para responder a pautas o prácticas de tortura y otras formas de malos tratos. El informe también tiene por objeto generar un debate más amplio sobre las normas aplicables al establecimiento y funcionamiento de las comisiones de investigación y la relación entre esas comisiones y el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones jurídicas internacionales en materia de tortura y otras formas de malos tratos.

El Relator Especial examina el alcance y el papel de las comisiones de investigación en el contexto de los derechos humanos a nivel internacional y rinde homenaje a la labor realizada anteriormente sobre este tema, incluido el Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (el Protocolo de Estambul) y el conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. El Relator Especial hace una evaluación de los objetivos de las comisiones de investigación y el valor que añaden tales mecanismos.

En su informe, el Relator Especial también presenta un panorama general de la práctica actual de las comisiones de investigación en los planos internacional, regional y nacional. Señala que, de ser posible, debería considerarse la posibilidad de establecer

* Documento presentado con retraso.

comisiones de investigación nacionales antes de crear una comisión internacional. El Relator Especial analiza la función complementaria que pueden desempeñar las comisiones, si bien hace hincapié en que ese mecanismo no exime a los Estados de su obligación jurídica de investigar y llevar a los tribunales los casos de tortura y otras formas de malos tratos, así como de proporcionar recursos eficaces a las víctimas de violaciones anteriores, incluida la reparación por los daños sufridos, y de impedir su recurrencia. De hecho, las comisiones de investigación deberían concebirse como el medio más eficaz para el cumplimiento de esas obligaciones.

El Relator Especial identifica las prácticas óptimas y examina las normas como medio de determinar cuándo y cómo las comisiones de investigación contribuyen efectivamente a promover los principios del derecho internacional y ayudan a los Estados y a la comunidad internacional a cumplir sus obligaciones jurídicas internacionales. Señala algunos de los factores más importantes que han de tenerse en cuenta para establecer una comisión de investigación justa, eficaz y rigurosa: recursos; elección entre una comisión internacional o una comisión nacional; composición; mandato, facultades y atribuciones; metodología; evaluación de las pruebas; relación con los procesos judiciales; y presentación de informes.

En conclusión, el Relator Especial estima que las comisiones de investigación son mecanismos fuertes y flexibles que pueden proporcionar considerables ventajas a los gobiernos, las comunidades de víctimas y el público en general. Su propósito es alentar la utilización de las comisiones de investigación poniendo de relieve al mismo tiempo los obstáculos que han de evitarse.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	4
II. Actividades del Relator Especial.....	3–18	4
A. Comunicaciones relativas a las violaciones de los derechos humanos	4	4
B. Visitas a países.....	5	4
C. Solicitudes pendientes	6	5
D. Aspectos destacados de las ponencias y consultas más importantes.....	7–15	5
E. Principales declaraciones de prensa.....	16–18	6
III. Comisiones de investigación de la tortura y otras formas de malos tratos.....	19–56	7
A. Comprensión de la utilización y los límites de las comisiones de investigación y formas de reforzarlas.....	19–24	7
B. Objetivos.....	25–26	8
C. Valor añadido	27–33	9
D. Historia y práctica actual	34–46	10
E. Las comisiones de investigación no eximen a los Estados del cumplimiento de sus obligaciones jurídicas.....	47–56	14
IV. Identificación de las prácticas óptimas y establecimiento de normas para las comisiones de investigación	57–77	17
A. Recursos.....	58	17
B. Elección entre una comisión internacional y una comisión nacional.....	59	18
C. Composición.....	60–63	18
D. Mandato, facultades y atribuciones.....	64–65	19
E. Metodología.....	66–67	20
F. Evaluación de las pruebas.....	68	20
G. Relación con los procesos judiciales.....	69–73	21
H. Presentación de informes	74–77	22
V. Conclusiones	78–79	23

I. Introducción

1. Este informe se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con la resolución 16/23 del Consejo¹.
2. Durante el ciclo de presentación de informes, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes realizó visitas a Túnez (A/HRC/19/61/Add.1) y Kirguistán (A/HRC/19/61/Add.2). Se ha preparado un resumen de la información proporcionada por los Estados y otras partes interesadas sobre las medidas de seguimiento de las recomendaciones formuladas durante los diez últimos años de visitas a los países (A/HRC/19/61/Add.3). Se han presentado asimismo las observaciones del Relator Especial (A/HRC/19/61/Add.4) sobre algunos de los casos tratados en anteriores informes sobre comunicaciones (A/HRC/18/51 y A/HRC/19/44).

II. Actividades del Relator Especial

3. El Relator Especial señala a la atención del Consejo de Derechos Humanos el informe provisional presentado a la Asamblea General (A/65/273) de conformidad con la resolución 64/153 de la Asamblea, que abarca las actividades realizadas por el titular del mandato entre enero y julio de 2011. El presente informe se refiere a las actividades más importantes del titular del mandato desde que se presentó el informe provisional a la Asamblea General (A/66/268).

A. Comunicaciones relativas a las violaciones de los derechos humanos

4. Las comunicaciones enviadas por el Relator Especial entre el 1 de diciembre de 2010 y el 31 de mayo de 2011 y las respuestas recibidas entre el 1 de febrero y el 31 de julio de 2011 están reflejadas en el informe sobre comunicaciones presentado por los titulares de mandatos de procedimientos especiales (A/HRC/18/51). Las comunicaciones enviadas por el Relator Especial entre el 1 de junio y el 31 de noviembre de 2011 y las respuestas recibidas entre el 1 de agosto de 2011 y el 31 de enero de 2012 figuran en el informe sobre comunicaciones correspondiente (A/HRC/19/44).

B. Visitas a países

5. En 2011, el Relator Especial realizó visitas a Túnez (A/HRC/19/61/Add.1) y Kirguistán (A/HRC/19/61/Add.2). Tenía previsto visitar el Iraq del 6 al 15 de octubre de 2011, tal como se había acordado provisionalmente; sin embargo, a solo unos días del viaje previsto el Gobierno aún no había proporcionado una confirmación oficial de las fechas o el programa, por lo que lamentablemente la visita fue anulada. El Relator Especial sigue en conversaciones con el Gobierno del Iraq para tratar de fijar otra fecha en 2012. Toma nota con reconocimiento de la confirmación oficial, por el Gobierno de Bahrein, de su visita a ese país, que se efectuará durante el primer semestre de marzo de 2012. El Relator Especial también ha aceptado una invitación para visitar Tayikistán, misión que espera realizar durante el segundo semestre de 2012.

¹ El Relator Especial desea expresar su reconocimiento y gratitud por la labor de investigación y el apoyo excelentes brindados por Andrew W. Maki y Catherine Cone, J. D., candidatos a título en el Washington College of Law, American University.

C. Solicitudes pendientes

6. El Relator Especial ha reiterado su interés por realizar una visita a varios Estados que tienen solicitudes de invitación pendientes, a saber, la Arabia Saudita (2005), Chipre (2010), El Salvador (2010), Eritrea (2005), Etiopía (2005), la Federación de Rusia (2000), Ghana (2010), Guyana (2010), la India (1993), Irán (República Islámica del) (2005), Kenya (2010), el Pakistán (2010), la República Árabe Siria (2005), Uzbekistán (2006) y Venezuela (República Bolivariana de) (2010). El Relator Especial también ha reiterado sus solicitudes a Cuba y Zimbabwe, cuyos Gobiernos habían cursado sendas invitaciones de visita al titular del mandato; sin embargo, hasta la fecha esos países no se han vuelto a manifestar con respecto a la posibilidad de una visita. En 2011, el Relator Especial solicitó una visita a Belarús, los Estados Unidos de América, Guatemala y Marruecos (incluido el Sáhara Occidental).

D. Aspectos destacados de las ponencias y consultas más importantes

7. El 27 de septiembre, en el Washington College of Law en Washington, D.C., el Relator Especial participó en una mesa redonda de expertos de alto nivel sobre el tema "Deconstrucción de la pena de muerte", en la que se examinaron las consecuencias y la aplicación de la pena de muerte en los Estados Unidos de América.

8. Del 18 al 20 de octubre de 2011, el Relator Especial presentó su informe provisional (A/66/268) a la Asamblea General en la Sede, donde también participó en dos actividades paralelas: una organizada por la Misión Permanente de Dinamarca y el Consejo Internacional para la Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura, centrada en el tema "Rehabilitación de los supervivientes de la tortura", y la otra organizada conjuntamente por Human Rights Watch y la American Civil Liberties Union sobre "El peligro del recurso excesivo a la reclusión en régimen de aislamiento". Además, se reunió con representantes de las misiones permanentes de Dinamarca y el Iraq. El Relator Especial se reunió asimismo con representantes de organizaciones no gubernamentales del ámbito sanitario que son partidarias de poner fin a la tortura.

9. El 21 de octubre de 2011, el Relator Especial y los demás titulares de mandato que participaron en el estudio sobre la detención secreta (A/HRC/13/42), incluidos el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, enviaron cartas de seguimiento a 59 Estados solicitando a sus respectivos Gobiernos que proporcionaran una actualización sobre la aplicación de las recomendaciones contenidas en el estudio.

10. Del 29 de octubre al 2 de noviembre de 2011, el Relator Especial participó en la reunión anual de la Asociación Internacional de Abogados en Dubai. Habló sobre los acontecimientos recientes ocurridos en el África septentrional y el Oriente Medio y sus repercusiones en los derechos humanos.

11. Los días 10 y 11 de noviembre de 2011, en Ginebra, el Relator Especial pronunció el discurso de apertura del Foro Mundial sobre el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes organizado por la Asociación para la Prevención de la Tortura, en el que centró la atención en el tema "Prevención de la tortura y respeto a la dignidad: de las promesas a la acción". Además, pronunció un discurso titulado "Para una estrategia más inclusiva en materia de prevención de la tortura". El Relator Especial también se reunió con un representante de la Misión Permanente de Kirguistán a fin de preparar su visita a ese país.

12. El 14 de noviembre de 2011, el Relator Especial participó en una serie de reuniones temáticas y geográficas organizada por la Secretaría Internacional de Amnistía Internacional en Londres.

13. Los días 21 y 22 de noviembre de 2011, en Buenos Aires, el Relator Especial participó en una reunión sobre prevención de la tortura patrocinada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) junto con autoridades federales y provinciales y organizaciones no gubernamentales argentinas. Además, se reunió con el Presidente de la Comisión sobre Derecho Constitucional del Senado a fin de conocer la situación de un proyecto de ley destinado a crear un mecanismo nacional de prevención. Por otra parte, el Relator Especial participó en una reunión de información para corresponsales extranjeros sobre la situación de los procesos judiciales relacionados con flagrantes violaciones de los derechos humanos, incluida la tortura, en América Latina.

14. Los días 29 y 30 de noviembre de 2011, el Relator Especial participó en una mesa redonda en el marco de la consulta regional para las Américas, celebrada en la secretaría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington, D.C., sobre el logro de una mejor cooperación entre las Naciones Unidas y los mecanismos regionales de derechos humanos para la prevención de la tortura y la protección de las víctimas, especialmente las personas privadas de libertad.

15. Los días 15 y 16 de diciembre de 2011, el Relator Especial participó en una mesa redonda en el marco de las consultas regionales para Europa, celebradas en Ginebra, sobre el logro de una mejor cooperación entre las Naciones Unidas y los mecanismos regionales de derechos humanos para la prevención de la tortura y la protección de las víctimas, especialmente las personas privadas de libertad. El Relator Especial también se reunió con el Embajador de Bahrein.

E. Principales declaraciones de prensa

16. El 22 de agosto y el 2 de diciembre de 2011, el Consejo de Derechos Humanos, en sus períodos extraordinarios de sesiones 17º y 18º, tuvo ante sí una declaración conjunta presentada por todos los titulares de mandatos de procedimientos especiales sobre la situación de los derechos humanos en la República Árabe Siria. Los expertos hicieron un llamamiento a la acción, en particular para poner fin a la violencia y la represión, dar acceso a los medios de comunicación, investigar de forma completa e inmediata las presuntas violaciones, llevar ante la justicia a los autores de flagrantes violaciones de derechos humanos y proporcionar resarcimiento e indemnización apropiada a las víctimas y sus familiares.

17. El 22 de septiembre de 2011, el Relator Especial, junto con el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Islámica del Irán y la Relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, condenó la ejecución pública en la horca de un menor de 17 años de edad y la práctica de ejecutar a las personas acusadas de delitos relacionados con las drogas que siguen aplicando las autoridades iraníes. Los expertos instaron a que se firmara una moratoria inmediata de la pena de muerte, especialmente en casos relativos a drogas y menores de edad.

18. El 18 de octubre de 2011, el Relator Especial hizo un llamamiento a favor de la prohibición de la reclusión en régimen de aislamiento indefinido y de la incomunicación prolongada, que definió como la impuesta por un período superior a 15 días. El Relator Especial también instó a que se pusiera fin a la práctica de incomunicación durante la

prisión preventiva basada únicamente en la gravedad del presunto delito y se prohibiera totalmente su aplicación a menores de edad y personas con discapacidad mental.

III. Comisiones de investigación de la tortura y otras formas de malos tratos

A. Comprensión de la utilización y los límites de las comisiones de investigación y formas de reforzarlas

19. En el contexto internacional de los derechos humanos, las comisiones de investigación son comisiones investigadoras independientes creadas en respuesta a las violaciones de los derechos humanos, incluidos, aunque no únicamente, la tortura, el genocidio, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones y los incidentes de asesinato múltiple o de asesinato importante (A/HRC/8/3, párr. 12). La mayoría de las comisiones de investigación se establecen por iniciativa de las autoridades gubernamentales nacionales. Los expertos internacionales pueden formar parte de ellas. En el presente informe se definen las comisiones de investigación como comisiones de investigación nacionales y comisiones de verdad, incluidas las investigaciones realizadas por las instituciones nacionales de derechos humanos. La exigencia de rendición de cuentas y del respeto a los derechos de las víctimas son denominadores comunes de las comisiones de investigación y de las comisiones de verdad. Mientras que las primeras suelen crearse cuando la violencia ha llegado a su máxima expresión, las segundas solo pueden establecerse una vez terminado el conflicto. Es frecuente que tanto las comisiones nacionales como las internacionales surjan como resultado de llamamientos de la sociedad civil o de la comunidad internacional. No obstante, los mandatos de las comisiones de investigación internacionales tienden a ser más breves y temporales y su propósito es identificar los patrones de las violaciones durante un período prolongado de conflicto armado.

20. En términos generales, el alcance de la investigación de una comisión tiene un límite temporal y/o geográfico y suele acotarse a la investigación de un acontecimiento o una serie de acontecimientos determinados. Cuando el Estado desee impedir violaciones futuras o afianzar el régimen de justicia penal, podrá también dar a la comisión de investigación un mandato más amplio para que informe de las causas de la violación y formule recomendaciones de reforma institucional² y de reparación a las víctimas.

21. Hoy en día, las comisiones de investigación han pasado a desempeñar un papel central en los esfuerzos destinados a determinar los patrones y las prácticas de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en todas partes del mundo.

22. El Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (el Protocolo de Estambul) brinda orientación completa sobre las normas jurídicas internacionales pertinentes y las obligaciones éticas que rigen los procedimientos de investigación, las entrevistas y la reunión de pruebas de tortura tanto materiales como psicológicas, e incluye una sección sobre las comisiones de investigación sobre la tortura y otras formas de malos tratos. Además, el conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad³ contiene ocho principios relativos específicamente a las comisiones de investigación. Sin embargo, apenas se han examinado las circunstancias en

² A/HRC/8/3, párr. 18.

³ E.CN.4/2005/102/Add.1.

que procede establecer comisiones de investigación y las formas en que estas pueden proporcionar beneficios singulares.

23. La finalidad del presente informe es profundizar el diálogo entablado por la comunidad internacional sobre las comisiones de investigación y orientar a los Estados con respecto a las circunstancias en que deberían crearlas a fin de responder a patrones o prácticas de tortura y otras formas de malos tratos. Cuando se utilizan correctamente, las comisiones de investigación pueden ser una herramienta potente para descubrir y poner fin a los patrones de violaciones; adoptar medidas preliminares para reivindicar el derecho de las víctimas a conocer la verdad y determinar las medidas de reparación pertinentes en consulta con las víctimas; velar por la debida actuación de las instituciones estatales y el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos; y promover la participación democrática de la sociedad civil en la vigilancia de los derechos humanos. Además, las comisiones de investigación pueden desempeñar un papel integral en aras de facilitar la investigación de los sistemas o las tradiciones vigentes en relación con la tortura y otras formas de malos tratos y sentar las bases para lograr procesos judiciales eficaces y justos. Se ha derivado un acervo importante de experiencia de las comisiones de investigación establecidas en el marco de las jurisdicciones nacionales, así como las creadas por la comunidad internacional cuando el descubrimiento y la divulgación de la verdad se consideran esenciales para preservar o restablecer la paz y la seguridad de las naciones. Esas experiencias pueden proporcionar orientación sobre los factores que determinan el éxito o el fracaso de las comisiones de investigación.

24. Por ello, otro de los objetivos del presente informe es profundizar el diálogo sobre las normas aplicables al establecimiento y funcionamiento de las comisiones de investigación y sobre la relación entre estas y el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales relativas a la tortura por los Estados. Entre esas obligaciones se cuentan la de investigar y llevar ante la justicia los casos de tortura y otras formas de malos tratos, así como de proporcionar recursos eficaces a las víctimas de violaciones anteriores, incluida la reparación por los daños sufridos, y prevenir su repetición⁴.

B. Objetivos

25. En general, el objetivo principal de las comisiones de investigación es descubrir, aclarar y formalmente reconocer las causas y consecuencias de las violaciones cometidas a fin de establecer la responsabilidad correspondiente. En esa calidad, las comisiones de investigación son mecanismos de determinación de hechos cuya finalidad es establecer un registro exacto de lo ocurrido al esclarecer y profundizar la comprensión del público sobre ciertos acontecimientos o un determinado período. Este objetivo se logra realizando una serie de entrevistas y/o proporcionando un lugar donde pueda recogerse el testimonio de una amplia gama de interesados, como víctimas, testigos y funcionarios gubernamentales. El historial ampliado resultante permite obtener una visión más precisa de los patrones de violencia, determinar en qué sectores se carece de salvaguardias contra la tortura y otras formas de malos tratos, abrir un espacio para el diálogo público tal vez inexistente hasta entonces y corregir las percepciones erróneas del público sobre determinados hechos o períodos. Las comisiones de investigación eficaces pueden contribuir a la rendición de cuentas al sentar las bases para el establecimiento de una estrategia efectiva en aras del enjuiciamiento de los infractores.

⁴ En su resolución 18/7, el Consejo de Derechos Humanos estableció el mandato del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. El Consejo nombrará al titular del mandato en su 19º período de sesiones.

26. Las comisiones de investigación también pueden tener otros objetivos, entre los que se cuentan los siguientes:

- a) Contribuir a la rendición de cuentas por parte de los infractores;
- b) Responder a las necesidades de las víctimas;
- c) Determinar la responsabilidad institucional y proponer reformas institucionales, jurídicas y de personal⁵;
- d) Promover la reconciliación.

En efecto, el proceso de rendición de cuentas puede verse facilitado por la labor de las comisiones de investigación cuando estas comparten con las autoridades judiciales la información y los nombres que acopian en el marco de su labor. Si bien las pruebas reunidas por las comisiones de investigación no suelen ser admisibles en los tribunales debido al nivel inferior de exigencia en materia de prueba que aplican esas comisiones a fin de fomentar una amplia colaboración, esos datos pueden servir de antecedentes y proporcionar nuevas pistas a la labor probatoria⁶.

C. Valor añadido

27. Para los Estados, las comisiones de investigación pueden ser un valioso instrumento en relación con su obligación dimanante de la normativa internacional de derechos humanos de llevar a cabo una investigación independiente sobre torturas, muertes (por ejemplo, las resultantes de ejecuciones extrajudiciales) y otras atrocidades (A/HRC/8/3, párr. 12).

28. Aunque las comisiones de investigación pueden variar en cuanto su origen y mandato, hay tres factores que las caracterizan como una herramienta eficaz y única: son generalmente de carácter *ad hoc*, autónomas e independientes, además de centradas en las víctimas, lo que les permite lograr una participación más amplia y activa de las víctimas en el proceso de determinación de los hechos e identificación de los elementos prioritarios que han de incluirse en las medidas de reparación.

29. Para algunas víctimas y otros interesados, la importancia de divulgar la verdad no solo estriba en la revelación de nuevos datos, sino también en la creación de un foro en el que se reconocen oficialmente hechos que ya eran de conocimiento público. Los especialistas en materia de justicia de transición han hecho hincapié en que la importancia del reconocimiento oficial de los hechos es proporcional al grado en que estos estaban encubiertos o puestos en entredicho anteriormente; mientras más se hayan encubierto o cuestionado los hechos, mayor importancia y significación tendrá el establecimiento de un registro histórico correcto y más completo avalado por una declaración oficial.

⁵ Por ejemplo, el informe de la Comisión Nacional para la Verdad y la Justicia de Haití (1995) se utilizó posteriormente como base para rechazar la solicitud de ciertos nuevos candidatos a la fuerza policial civil.

⁶ Véanse, por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Florencio Chitay Nech y Otros (Caso 12.599) contra la República de Guatemala* (abril de 2009); Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, sentencia de 29 de abril de 2004 (Fondo), Serie C Nº 105; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Maritza Urrutia vs. Guatemala*, sentencia de 27 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C Nº 103; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Myrna Mack-Chang vs. Guatemala*, sentencia de 25 de noviembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C Nº 101.

30. Las comisiones de investigación pueden satisfacer algunas de las necesidades de las víctimas en cuanto a lograr una recuperación y reparación adecuadas, dado que les proporcionan un foro público donde pueden relatar su experiencia. En este contexto, las comisiones de investigación también pueden contribuir a que los familiares de las víctimas logren dejar atrás los hechos en cuestión. En general, las comisiones de investigación también entregan sus resultados puntualmente, lo que realza la prioridad dada a las víctimas por este mecanismo, sobre todo en comparación con los procesos judiciales que suelen ser mucho más dilatados.

31. Las comisiones de investigación pueden surgir tras acontecimientos importantes que susciten dudas sobre la capacidad de los órganos de investigación para revelar de forma inmediata, completa e imparcial las causas de fondo de ciertos delitos graves o políticamente motivados o de violaciones sistémicas. En tales situaciones, como lo señaló un titular de mandato anterior, las autoridades estatales que de ordinario se encargarían de investigar los hechos y llevar a juicio a los presuntos culpables pueden mostrarse reacias a desempeñar debidamente sus obligaciones o es poco probable que las desempeñen⁷.

32. Además, gracias a su estructura y mandato independientes, las comisiones de investigación pueden ser apropiadas para determinar la responsabilidad institucional y proponer reformas. Debido al gran número de fuentes de pruebas y hechos de que disponen las comisiones de investigación, suelen estar en condiciones de señalar la ineficacia de determinadas políticas y detectar las deficiencias o prácticas sistémicas de ciertos organismos gubernamentales. Por último, las comisiones de investigación pueden contribuir a determinar las medidas necesarias para promover la reconciliación en el seno de sociedades divididas al confrontarlas directamente con las violaciones del pasado.

33. Las comisiones de investigación son especialmente útiles si se carece de información pública sobre un determinado acontecimiento o asunto, como cuando, por razones de seguridad nacional o inteligencia, cierta información es de carácter secreto o confidencial. En tales circunstancias, a fin de respetar los principios de participación constructiva y sustantiva de las víctimas en la determinación de los hechos, la búsqueda de la verdad y la rendición de cuentas por los responsables, es esencial garantizar el derecho de las víctimas a una investigación y reparación efectivas. A este respecto, las comisiones de investigación pueden ayudar a lograr una óptima divulgación de la información pertinente en el dominio público. Cuando la información es transmitida por cámara, la comisión de investigación puede presentar un extracto o resumen de esa información a la autoridad judicial competente para asegurarse de que toda afirmación por parte de los Estados sobre la confidencialidad de cierta información se someta al mayor nivel de comprobación.

D. Historia y práctica actual

34. Las comisiones de investigación de la tortura y otras formas de malos tratos se remontan por lo menos a la práctica de las investigaciones públicas *ad hoc* o las investigaciones reales sobre una cuestión determinada realizadas en el Reino Unido en el siglo XI y posteriormente en otros países del Commonwealth. En los siglos XIX y XX, las investigaciones públicas pasaron a ser frecuentes en Australia, el Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Esas investigaciones tenían por cometido asesorar al Gobierno sobre una gran variedad de cuestiones de política pública, denuncias de comportamiento indebido por parte de funcionarios gubernamentales e investigación de las causas de desastres importantes. Muchos otros Estados, incluidos la

⁷ A/HRC/8/3, párr.12.

Argentina, el Brasil, Chile, los Estados Unidos de América, Kenya, Marruecos, Sierra Leona, Sudáfrica y Suecia, también han establecido, en el pasado o recientemente, comisiones de investigación con una determinada composición o han dado a instituciones nacionales de derechos humanos el mandato de llevar a cabo investigaciones de carácter más sistemático a fin de investigar ciertos delitos o acontecimientos.

35. En general, la decisión de los Estados de establecer comisiones de investigación en respuesta a presuntas violaciones debe considerarse un acontecimiento positivo, puesto que los Estados tienen que responder ante la comunidad internacional del cumplimiento de sus obligaciones solemnemente contraídas. Sin embargo, algunos Estados pueden establecer una comisión para dar la impresión de que se está llevando a cabo una investigación a fondo y así disminuir las probabilidades de que la comunidad internacional tome medidas al respecto. Cabe suponer que el Estado que crea una comisión de investigación actúa de buena fe, pero a la larga esa buena fe debe corroborarse a la luz de los resultados obtenidos por la comisión.

36. Existen también casos de comisiones de investigación cuyo éxito limitado se ha debido a otros factores. En 2009, el Gobierno de Sri Lanka disolvió la Comisión Presidencial de Investigación, creada para investigar graves violaciones de derechos humanos cometidas desde 2006. La Comisión no pudo terminar su cometido debido a que su mandato no fue prorrogado por falta de recursos y de voluntad política⁸. El informe final de la comisión para la verdad y la reconciliación de Liberia fue objeto de críticas por mala redacción, falta de una explicación clara de las pruebas que le sirvieron de base y recomendaciones de política incoherentes⁹. La ley por la que se creó la comisión para la verdad y la reconciliación en Indonesia en 2005 fue anulada por el Tribunal Constitucional, el cual estimó que el requisito de otorgar una amnistía a los infractores constituía una violación de los derechos de las víctimas consagrados en la Constitución de Indonesia¹⁰. La comisión para la verdad y la reconciliación establecida en la República Democrática del Congo en 2003 adolecía de varias deficiencias estructurales críticas, especialmente una falta de transparencia en la selección de sus integrantes, entre los que se incluían personas relacionadas con presuntos partícipes en los delitos que habían de investigarse¹¹.

1. Comisiones de investigación internacionales

37. En años recientes, las Naciones Unidas han nombrado comisiones de investigación de carácter no judicial que han revestido diversas formas. Tales comisiones han sido establecidas por el Consejo de Seguridad, por ejemplo con respecto a Darfur (resolución 1564 (2004))¹² y el Líbano (resoluciones 1595 (2005), 1636 (2005) y 1644 (2005)); y por el Secretario General, por ejemplo, en relación con Côte d'Ivoire¹³,

⁸ Véase Amnistía Internacional, "Twenty Years of Make-Believe: Sri Lanka's Commissions of Inquiry", ASA 37/005/2009.

⁹ Véase "Beyond the Truth and Reconciliation Commission: Transitional Justice Options in Liberia", Centro Internacional para la Justicia Transicional, mayo de 2010.

¹⁰ Véase "Derailed: Transitional Justice in Indonesia Since the Fall of Soeharto", Centro Internacional para la Justicia Transicional y Commission for the Disappeared and Victims of Violence, marzo de 2011. Disponible en http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Kontras-Indonesia-Derailed-Report-2011-English_0.pdf.

¹¹ Véase "Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC", Centro Internacional para la Justicia Transicional, marzo de 2009.

¹² La comisión recomendó que el Consejo de Seguridad remitiera la situación de Darfur a la Corte Penal Internacional en La Haya.

¹³ S/2004/384.

Timor-Leste (resolución 1690 (2006)), Guinea¹⁴ y el Pakistán¹⁵. Las comisiones de investigación tenían atribuciones específicas, centradas principalmente en las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario¹⁶.

38. Los levantamientos conocidos como la "primavera árabe" y la represión resultante también han sido el tema de varias comisiones de investigación creadas recientemente por el Consejo de Derechos Humanos. Por ejemplo, en su resolución S-15/1, el Consejo estableció una comisión de investigación independiente encargada de investigar las presuntas violaciones de las normas internacionales de derechos humanos en la Jamahiriya Árabe Libia, determinar los hechos e identificar a los responsables y hacer recomendaciones sobre medidas de rendición de cuentas¹⁷. El Consejo, en su resolución S-16/1, estableció una comisión de investigación internacional independiente a fin de investigar las presuntas violaciones de la normativa internacional de derechos humanos en la República Árabe Siria desde marzo de 2011¹⁸.

39. Además, el Consejo de Derechos Humanos estableció sendas misiones de determinación de hechos sobre el conflicto de Gaza¹⁹, en 2009, y sobre la República Árabe Siria, en 2012²⁰.

2. Comisiones de investigación regionales

40. El Consejo de Europa ha establecido comisiones de investigación con mandatos diversos bajo la autoridad de distintos órganos²¹. En 2006, se creó una comisión de investigación del Parlamento Europeo integrada por 46 miembros a fin de investigar la presunta utilización de países europeos por la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos para el transporte y la detención ilegal de presos²². En un discurso pronunciado ante el Parlamento Europeo en 2009, el experto en derecho internacional Antonio Cassese instó a que se estableciera una comisión de investigación permanente en Europa a fin de facilitar la realización de investigaciones rápidas para determinar eventuales casos de tortura o delitos de carácter internacional.

3. Comisiones de investigación nacionales

41. En años recientes se han establecido varias comisiones de investigación nacionales para examinar cuestiones relativas a secretos de Estado y complicidad en casos de tortura a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001²³. Dos de esas comisiones de

¹⁴ S/2009/693.

¹⁵ S/2010/191.

¹⁶ Las Naciones Unidas también ha apoyado las comisiones de la verdad; véanse, por ejemplo, la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala, que publicó sus resultados en 1999, y la comisión de la verdad de El Salvador, cuyo mandato dimanó de los acuerdos de paz del 16 de enero de 1992 que pusieron fin a la guerra.

¹⁷ La comisión publicó un informe (A/HRC/17/44) y publicará su informe final en marzo de 2012.

¹⁸ La comisión publicó un informe (A/HRC/S-17/2/Add.1) y presentará por escrito al Consejo de Derechos Humanos, en su 19º período de sesiones, una actualización del informe correspondiente al período actual.

¹⁹ A/HRC/12/48.

²⁰ A/HRC/18/53.

²¹ Véase Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, "Setting up an independent European commission of inquiry into serious allegations of grave human rights violations", 7 de abril de 2011.

²² Cuatro titulares de mandatos de procedimientos especiales examinaron los resultados de la investigación, así como otras investigaciones nacionales e internacionales (A/HRC/13/42).

²³ Muchas otras comisiones de investigación nacionales establecidas en épocas recientes han examinado otros temas; por ejemplo, en Guatemala, una comisión que publicó su informe final en 1999 examinó

investigación son la Investigación sobre los detenidos, en el Reino Unido (generalmente conocida como la Investigación Gibson) y la Comisión de investigación sobre la actuación de oficiales canadienses en relación con Maher Arar, en el Canadá (también conocida como la Comisión Arar).

42. La Investigación Gibson tuvo por objeto determinar si las agencias estatales de seguridad e inteligencia habían participado o sido cómplices en el trato indebido o la entrega de personas detenidas por otros Estados en el contexto de operaciones antiterroristas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, y en qué medida. Algunas organizaciones no gubernamentales han criticado la investigación por su falta de transparencia y de oportunidades de participación de las víctimas y otros interesados²⁴.

43. La Comisión Arar fue creada para investigar la detención, en 2002, de Maher Arar mientras estaba en tránsito en Nueva York y su posterior entrega a la República Árabe Siria, donde fue sometido a tortura. En su informe, la Comisión reconoció el daño infligido al Sr. Arar y recomendó posibles medidas de reparación; además, examinó las políticas y actividades de la Real Policía Montada del Canadá y formuló recomendaciones sobre mecanismos de intercambio de información y de supervisión para las agencias de seguridad, incluidas directrices concretas destinadas a garantizar la rendición de cuentas y prevenir toda posible complicidad con la tortura en el futuro.

44. Durante las visitas a países realizadas por el titular del mandato, se analizaron informes de tortura proporcionados por fuentes nacionales, como una comisión de investigación oficial, a fin de corroborar las denuncias de tortura y otras formas de malos tratos²⁵. En mayo de 2011, el Relator Especial realizó una visita a Túnez a fin de examinar juntamente con el Gobierno provisional las violaciones cometidas por el régimen anterior, evaluar las violaciones perpetradas durante el período intermedio bajo el Gobierno de transición y determinar las medidas necesarias para prevenir la tortura y otras formas de malos tratos en el futuro. En su informe conexo (A/HRC/19/61/Add.1), el Relator Especial se refiere a la "comisión nacional encargada de determinar los hechos relativos a abusos y violaciones ocurridos del 17 de diciembre hasta la eliminación de la causa", y recomienda que se mejore la metodología de determinación de hechos utilizada por la comisión, en particular con respecto a las medidas que cabría adoptar para preservar de forma óptima las pruebas reunidas.

45. Ante la presión internacional, el Presidente de Kirguistán, tras celebrar consultas con la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, estableció una comisión de investigación para examinar los acontecimientos en Kirguistán meridional. El Relator Especial tomará nota de esos resultados en su próximo informe sobre Kirguistán, una vez realizada su visita a ese país en diciembre de 2011. Tomará nota asimismo de la respuesta del Gobierno a la hora de formular sus propias recomendaciones, que incluirán un examen de los acontecimientos de junio de 2010 en Osh y provincias vecinas, además de otras cuestiones abarcadas por su mandato.

46. En Bahrein se creó una comisión de investigación en virtud de la Real Orden N° 28 a raíz de los acontecimientos ocurridos en febrero y marzo de 2011 y en fechas posteriores con miras a investigar las presuntas violaciones de las normas internacionales de derechos

las características y las causas de la guerra civil ocurrida en ese país a principios de la década de 1980.

²⁴ Véase, por ejemplo, la carta conjunta dirigida a la Investigación sobre los detenidos, 3 de agosto de 2011. Disponible en www.amnesty.org/en/library/asset/EUR45/010/2011/en/daf5cd13-dea8-47d2-99d2-6628b963f511/eur450102011en.pdf.

²⁵ Véase E/CN.4/1997/7, anexo.

humanos y proponer recomendaciones. En respuesta al informe de la Comisión, publicado en noviembre de 2011, el Gobierno puso en marcha un proceso de consultas con las partes interesadas a fin de aplicar las recomendaciones, incluido un examen de todas las denuncias de tortura y otras formas de malos tratos. El Relator Especial acoge favorablemente la oportunidad de dar seguimiento al informe de la Comisión, dentro del alcance de su mandato, y de contribuir al proceso de reforma durante su visita oficial a Bahrein en marzo de 2012.

E. Las comisiones de investigación no eximen a los Estados del cumplimiento de sus obligaciones jurídicas

47. Si bien las comisiones de investigación pueden ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones jurídicas internacionales con respecto a la tortura y otras formas de malos tratos, la creación de una comisión de investigación no constituye un atenuante de dichas obligaciones. Por tanto, en todas las etapas del establecimiento y la puesta en marcha de las comisiones de investigación de la tortura y otras formas de malos tratos debe tenerse en cuenta el marco jurídico internacional. El derecho internacional impone una amplia gama de obligaciones a los Estados y reconoce los correspondientes derechos de las víctimas de la tortura y otras formas de malos tratos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y los documentos constitutivos de los sistemas regionales de derechos humanos²⁶ prevén seis obligaciones de los Estados, las cuales están relacionadas entre sí. En general, esas obligaciones son las siguientes: a) el deber de otorgar protección contra los malos tratos perpetrados por agentes públicos o privados; b) el deber de investigar; c) el deber de promulgar y aplicar legislación destinada a penalizar la tortura; d) el deber de excluir de las pruebas contra la persona acusada en un juicio penal toda declaración obtenida bajo tortura y otras formas de malos tratos; e) el deber de prestar capacitación al personal y prever salvaguardias procesales; y f) el deber de proporcionar resarcimiento y reparación a las víctimas. Toda comisión de investigación eficaz ayudará al Estado a cumplir estas obligaciones, todas las cuales permanecen vigentes independientemente del alcance del mandato o las atribuciones de la comisión.

48. La obligación positiva de los Estados de investigar las violaciones flagrantes de la normativa de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario²⁷ está íntimamente vinculada a la obligación de enjuiciar, así como al derecho a la verdad²⁸. En su jurisprudencia, el Comité de Derechos Humanos invoca regularmente la obligación de los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de investigar y castigar las violaciones de los derechos humanos²⁹. En los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las

²⁶ El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales dispone que los Estados tienen la obligación de investigar, ya sea para hacer efectivos los derechos y las libertades enunciados en el Convenio o cuando la reparación efectiva requiera una investigación eficaz. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos estipula la obligación de los Estados de dar efecto a los derechos, deberes y libertades consagrados en la Carta, lo que hace necesaria una investigación de las denuncias de violaciones de los derechos humanos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que el pleno disfrute de los derechos y las libertades reconocidos en la Convención crea la obligación positiva de los Estados de investigar las violaciones.

²⁷ Véase A/HRC/18/25.

²⁸ Véase E/CN.4/2006/9.

²⁹ *Abubakar Amirov c. Federación de Rusia*, comunicación N° 1447/2006, dictamen aprobado el 2 de abril de 2009, párr. 11.2; *Orly Marcellana y Daniel Gumanoy c. Filipinas*, comunicación N° 1560/2007, dictamen aprobado el 30 de octubre de 2008, párr. 7.2.

normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, la Asamblea General dispuso que la obligación de aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario comprende el deber de investigar las violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial y, en su caso, adoptar medidas contra los presuntos responsables de conformidad con el derecho interno e internacional. Además, los Estados tienen la obligación de investigar y, si hay pruebas suficientes, enjuiciar a las personas presuntamente responsables de las violaciones y, si se las declara culpables, la obligación de castigarlas³⁰.

49. El artículo 12 de la Convención contra la Tortura estipula expresamente la obligación de los Estados partes de investigar cualquier denuncia de tortura y dispone que todo Estado Parte velará por que las autoridades competentes procedan a una investigación pronta e imparcial cuando haya motivos razonables para creer que dentro de su jurisdicción se ha cometido un acto de tortura. En su observación general N° 20, el Comité de Derechos Humanos afirmó que las denuncias relativas a la tortura y los malos tratos prohibidos por el artículo 7 deberán ser investigadas con celeridad e imparcialidad por las autoridades competentes para que el recurso sea eficaz. Además, se entiende generalmente que el derecho a un recurso efectivo previsto en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos incluye la obligación de investigar.

50. El Comité de Derechos Humanos, en su observación general N° 31, señaló que además del establecimiento por los Estados Partes de mecanismos judiciales adecuados, se requerían en particular mecanismos administrativos para dar efecto a la obligación general de investigar las alegaciones de violaciones con rapidez, a fondo y de manera efectiva mediante órganos independientes e imparciales. La falta de realización por un Estado Parte de una investigación sobre las alegaciones de violaciones podría en sí constituir, por separado, una violación del Pacto.

51. Conforme a los Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los principales objetivos de la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes son los siguientes:

- a) Aclarar los hechos y establecer y reconocer la responsabilidad de las personas o los Estados ante las víctimas y sus familias.
- b) Determinar las medidas necesarias para impedir que se repitan estos actos.
- c) Facilitar el procesamiento y, cuando convenga, el castigo mediante sanciones disciplinarias de las personas cuya responsabilidad se haya determinado en la investigación, y demostrar la necesidad de que el Estado ofrezca plena reparación, incluida una indemnización financiera justa y adecuada, así como los medios para obtener atención médica y rehabilitación³¹. Entre las características de una investigación eficaz se cuentan el establecimiento de un mecanismo que pueda recibir e investigar las denuncias³², investigadores competentes e imparciales, una documentación cuidadosa de los delitos cometidos³³, y una protección adecuada de las víctimas, los testigos y quienes realicen la investigación³⁴. Solo a menos que la acusación sea manifiestamente infundada debería suspenderse en el ejercicio de sus funciones a los funcionarios públicos relacionados con la

³⁰ Resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo, párrs. 3 b) y 4.

³¹ Resolución 55/89 de la Asamblea General, anexo, párr. 1.

³² E/CN.4/2003/68.

³³ A/62/221, párr. 52.

³⁴ Resolución 55/89 de la Asamblea General, párr. 3 b).

denuncia en espera del resultado de la investigación y de cualquier actuación jurídica o disciplinaria a que esta dé lugar³⁵.

52. El alcance y el tipo de información que revelan las comisiones de investigación son a menudo diferentes de la información que sale a la luz en la investigación y el juicio penales de carácter formal. Dado que los procesos judiciales tienen por objeto cumplir la obligación del Estado de garantizar la rendición de cuentas individual, es posible que solo revelen una cantidad y un tipo de información limitados. Una vez que una denuncia de tortura u otras formas de malos tratos se remite a las autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento, los resultados completos de la investigación no siempre se divulgan al público³⁶. Si bien el objetivo central de las comisiones de investigación es la rendición de cuentas, su examen de los hechos y las circunstancias pertinentes que dieron lugar a las violaciones es más profundo y amplio que el que realizan las autoridades encargadas de las investigaciones judiciales. De este modo, al analizar no solo las consecuencias humanas, jurídicas y políticas de la tortura utilizada como política de Estado, sino también al revelar mayores detalles sobre patrones más extensos de violaciones, participación y responsabilidad institucionales y responsabilidad de mando, las comisiones de investigación pueden ayudar a obtener una imagen más completa de cómo y por qué ocurre la tortura y proporcionar valiosa información de antecedentes y pistas sobre testigos (véase por ejemplo la Investigación Gibson).

53. Las comisiones de investigación pueden complementar la función judicial³⁷ dado que pueden utilizar información que no es admisible en un tribunal debido a que las normas probatorias que aplican son menos estrictas. Por esta razón, las pruebas basadas en testimonios de oídas son generalmente admisibles en las comisiones de investigación. Asimismo, el requisito de la carga de la prueba no suele ser tan riguroso como en los juicios penales; por ejemplo, puede bastar con que la prueba sea preponderante, contrariamente a la que excluye toda duda razonable. Además, en las comisiones de investigación se suele invitar a los testigos a que presten testimonio o presenten declaraciones escritas de forma voluntaria, en vez de recurrir a los procedimientos más formales en materia de testimonio que normalmente se exigen en los tribunales tradicionales³⁸.

54. Las comisiones de investigación también pueden apoyar directamente los procesos penales poniendo a disposición de las autoridades judiciales la información reunida por la comisión. La información derivada del informe final de una comisión puede constituir una herramienta útil, aunque no sea exhaustiva, para el juicio formal relacionado con la causa de una víctima. Por ejemplo, los resultados de la comisión pueden proporcionar información sobre el papel y el grado de complicidad de funcionarios estatales en casos de tortura. En todos los casos, cuando una comisión de investigación recibe denuncias de tortura y otros malos tratos cometidos por agentes estatales o no estatales, la denuncia y todas las pruebas pertinentes deben presentarse a las autoridades judiciales competentes a fin de poner en marcha una investigación jurídica formal y, si procede, una acción judicial.

55. Si una comisión de investigación se adelanta a la acción judicial formal, o si ambos mecanismos existen simultáneamente, debe velarse por que la labor de la comisión no

³⁵ E/CN.4/2003/68, párr. 2.

³⁶ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, art. 7.

³⁷ La Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona coexistió con el Tribunal Especial para Sierra Leona, establecido conjuntamente por el Gobierno de Sierra Leona y las Naciones Unidas y encargado de enjuiciar a los principales responsables de delitos internacionales cometidos durante el conflicto.

³⁸ Véase ACNUDH, "Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Iniciativas de enjuiciamiento", Nueva York y Ginebra, 2006, pág. 33.

interfiera de ninguna manera en el juicio³⁹. Cuando se creó una comisión de investigación internacional para investigar el asesinato de la ex Primera Ministra del Pakistán, Mohtarma Benazir Bhutto, el Secretario General convino en que el cometido de la comisión internacional fuera determinar los hechos y no realizar una investigación penal; la tarea de llevar a cabo la investigación penal, encontrar a los responsables y llevarlos ante la justicia incumbía a las autoridades pakistaníes competentes⁴⁰.

56. Además, las comisiones de investigación no pueden dar efecto a una ley o decreto de amnistía, pues "de conformidad con el derecho internacional y la política de las Naciones Unidas, las amnistías son impermisibles si impiden el enjuiciamiento de personas que pueden resultar penalmente responsables de crímenes de guerra, genocidio, crímenes de lesa humanidad o violaciones graves de derechos humanos"⁴¹.

IV. Identificación de las prácticas óptimas y establecimiento de normas para las comisiones de investigación

57. El acervo de experiencia reunido por las comisiones de investigación nacionales e internacionales es una fuente de múltiples enseñanzas sobre prácticas buenas y malas. El Protocolo de Estambul y el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad son ejemplos de establecimiento de normas aplicables a la institución, los objetivos, los métodos de trabajo y los resultados de las comisiones de investigación. Dada la gran variedad de contextos y objetivos que determinan la creación de las comisiones de investigación, se entiende que las normas son de carácter indicativo y no totalmente vinculantes con arreglo al derecho internacional. No obstante, el examen de las normas puede ser importante para determinar cuándo y cómo las comisiones de investigación fomentan efectivamente los principios del derecho internacional y ayudar a los Estados, así como a la comunidad internacional, a cumplir sus obligaciones jurídicas internacionales.

A. Recursos

58. Las comisiones de investigación deberían disponer de los medios para realizar un examen serio y riguroso de los hechos, la mayoría de los cuales estarán encubiertos o serán difíciles de determinar. Por esa razón, es indispensable que las comisiones cuenten con los recursos financieros necesarios para realizar viajes, prever la protección de los testigos, encargar informes de expertos y sufragar investigaciones y análisis forenses. Las comisiones deberían poder contratar personal de confianza y con cualificaciones profesionales probadas, en particular abogados, los cuales deben ser inmunes a toda influencia política. La especialización técnica y la experiencia en materia de investigación deberían constituir requisitos del proceso de contratación.

³⁹ Véase E/CN.4/2003/68, párr. 26 k).

⁴⁰ Véase el informe de la Comisión de Investigación de las Naciones Unidas sobre los hechos y circunstancias del asesinato de la ex Primera Ministra del Pakistán, Mohtarma Benazir Bhutto (disponible en www.un.org/News/dh/infocus/Pakistan/UN_Bhutto_Report_15April2010.pdf), p. v.

⁴¹ Véase ACNUDH, "Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Amnistías", Nueva York y Ginebra, 2006, anexo, pág. 44.

B. Elección entre una comisión internacional y una comisión nacional

59. De ser posible, deberían crearse comisiones de investigación nacionales antes de establecer una comisión de investigación internacional. A menudo la proximidad de la población afectada presta más legitimidad e impacto a la comisión de investigación. Sin embargo, los Estados deberían solicitar asistencia internacional cuando carezcan de los recursos y/o expertos necesarios. Cuando el Estado no pueda romper el ciclo de impunidad o no tenga la voluntad o la capacidad para buscar la verdad y hacer justicia, o cuando las violaciones de los derechos humanos pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales, la comunidad internacional tiene la obligación de crear una comisión de investigación recurriendo a los diversos mecanismos disponibles. Además, las comisiones de investigación internacionales pueden desempeñar un valioso papel en la promoción de ulteriores investigaciones a nivel nacional.

C. Composición

60. Los miembros de una comisión de investigación deben ser elegidos en función de criterios que garanticen la independencia e imparcialidad de ese órgano⁴². Los comisionados deben gozar de suficiente importancia y reconocimiento entre la comunidad local que les permitan infundir confianza al público. Otro factor relevante es que sean personas de considerable talla moral y nivel profesional para que las víctimas y los testigos sientan que pueden acercarse a la comisión y participar en sus actuaciones sin temor a que se haga uso indebido de su testimonio.

61. Existen diversos modelos en cuanto al perfil deseado de los miembros de una comisión de investigación y todos ellos son válidos en el contexto de las circunstancias y cultura jurídica particulares de cada Estado. Por ejemplo, algunos Estados tal vez deseen reflejar en la composición de la comisión todo su espectro político o ideológico, pero esto no siempre es el caso. Sin embargo, en todas las circunstancias, es necesario que los miembros de la comisión que seleccionen los Estados sean absolutamente imparciales y estén comprometidos ante todo con la búsqueda de la verdad. Es importante incluir a personas con experiencia en metodologías de determinación de hechos y de evaluación de la calidad de las pruebas; por esta razón, es aconsejable seleccionar al menos a algunos magistrados o fiscales activos o jubilados. También es importante reflejar en el seno de la comisión una amplia gama de especializaciones para garantizar que su labor se enriquezca con diversas interpretaciones de los problemas en cuestión. Conviene asimismo incluir a personas de excelente reputación moral procedentes del ámbito científico (especialmente la medicina, la psiquiatría y la medicina forense), así como de las ciencias sociales y las humanidades, incluido el periodismo.

62. Cuando las violaciones de derechos humanos han tenido una determinada dimensión étnica, racial o religiosa, es importante que entre los miembros de la comisión se incluyan personas que entiendan plenamente la difícil situación de las comunidades afectadas. En cualquier circunstancia, debe prestarse atención especial a la inclusión de mujeres entre los miembros de la comisión. Además, es enriquecedor incluir a personas conscientes de la perspectiva de género a fin de fomentar una mejor comprensión de las distintas maneras en que las personas vulnerables, incluidas las mujeres, los niños, los integrantes de la

⁴² Según las recomendaciones del Protocolo de Estambul, los miembros de la comisión no deberían estar asociados a ninguna persona, entidad estatal, partido político u otra organización que pudiese estar implicada en la tortura (párr. 109). Se recomienda asimismo que las comisiones de investigación estén integradas por al menos tres miembros.

comunidad lesbiana, gay, homosexual y transgénero, las personas con discapacidad y las personas pertenecientes a grupos minoritarios o indígenas enfrentan las consecuencias de violaciones graves, incluidas la tortura y otras formas de malos tratos, y de cómo esas violaciones afectan a sus comunidades. Por otra parte, el equilibrio geográfico y transcultural es un elemento importantísimo para una comisión, siempre y cuando los niveles de especialización y profesionalismo no se vean menoscabados en aras de lograr un equilibrio político.

63. En el caso de las comisiones creadas por la comunidad internacional, la selección de los miembros debería reflejar ante todo una reconocida trayectoria en materia de derecho internacional. La experiencia previa en comisiones de investigación ha sido un importante factor de éxito en comisiones recientes.

D. Mandato, facultades y atribuciones

64. La creación de comisiones de investigación debería basarse en el instrumento jurídico que sea más apropiado a su contexto y reflejar la gran relevancia que esos órganos investigadores revisten para los Estados. El instrumento jurídico que avala el establecimiento de la comisión de investigación puede ser una ley del parlamento, una orden o decreto del ejecutivo, o una decisión de los tribunales superiores en ejercicio de sus funciones investigativas. En toda circunstancia, el instrumento jurídico por el que se establece una comisión de investigación debe definir claramente las atribuciones previstas en el mandato de la comisión, incluido un marco temporal y/o geográfico acotado y adecuado a la cuestión que se investiga. El mandato no debería incluir una gama demasiado amplia de violaciones que han de investigarse. El texto del instrumento que autoriza la creación de la comisión también debería describir claramente el alcance de la investigación y citar con precisión los acontecimientos y las cuestiones que han de abordarse. Las atribuciones deberían enunciarse en un lenguaje neutro a fin de no sugerir un resultado predeterminado. En circunstancias excepcionales, la comisión debería tener flexibilidad para enmendar su mandato, a condición de que surjan elementos nuevos que justifiquen tal modificación y la decisión de la comisión se explique de forma pública y transparente⁴³.

65. El instrumento jurídico también debería mencionar específicamente las facultades y atribuciones de la comisión. Independientemente de que los resultados de la comisión tengan o no carácter vinculante en la jurisdicción nacional o constituyan directrices para la acción futura de instituciones estatales, es imperativo que las comisiones se consideren órganos "oficiales" cuyos trabajos y resultados sean avalados y aplicados por el Estado. La comisión debe tener capacidad para inspeccionar todos los documentos de organismos y archivos públicos, incluidos los clasificados como secretos o de distribución limitada. La comisión de investigación debería tener facultades de citación; en caso contrario, debería estar facultada para obtener pruebas mediante solicitud a los tribunales para que estos citen a los testigos y les exijan que presten testimonio, sin perjuicio del derecho de la persona a no declarar si su testimonio pudiese inculparla. Estas facultades deberían incluir la obtención de órdenes de inspección de locales y de registro y confiscación de documentos y pruebas materiales. Además, la comisión debería ser competente legalmente para proteger a los testigos, las víctimas y sus familiares contra posibles represalias por su testimonio⁴⁴.

⁴³ Protocolo de Estambul, párr. 107.

⁴⁴ Protocolo de Estambul, párr. 108.

E. Metodología

66. En el desempeño de sus funciones, la comisión debería velar por formular una estrategia para descubrir efectivamente cada hecho pertinente a su misión, de conformidad con sus atribuciones. A fin de garantizar que la metodología de la comisión sea ampliamente aceptada y aplicada, para la redacción de su mandato deberían celebrarse extensas y genuinas consultas con las partes interesadas a nivel internacional y nacional, incluida la sociedad civil. Además, es importante divulgar ampliamente el mandato y los métodos de trabajo a fin de contar con la confianza del público en las actuaciones y los resultados finales de la comisión.

67. Es muy aconsejable que las audiencias sean públicas, como las realizadas por primera vez por las comisiones para la verdad y la reconciliación creadas en Sudáfrica y el Perú⁴⁵. Las audiencias abiertas, en que las víctimas y los testigos pueden hablar directamente al público con voz propia, son decisivas para fomentar la comprensión y la confianza del público respecto de la metodología utilizada por la comisión de investigación. Al mismo tiempo, es importante que en las audiencias públicas se respete la dignidad de cada víctima y cada testigo y se protejan los derechos de los presuntos infractores, conforme al derecho penal, a fin de no poner en peligro en modo alguna la presunción de inocencia. Esa preferencia por las audiencias abiertas no debe impedir que existan ciertas excepciones con respecto a la recepción de testimonios grabados por cámara, como cuando es necesario, por ejemplo, garantizar la confidencialidad y la seguridad de las víctimas o testigos o cuando hay razones legítimas en interés de la seguridad nacional⁴⁶. Por ningún motivo deben invocarse "secretos de Estado" como justificación para encubrir la comisión de violaciones de derechos humanos. Los miembros de la comisión de investigación deberían ser los únicos que pueden juzgar si se requieren actuaciones confidenciales o a puerta cerrada. Las audiencias deberían tener carácter confidencial únicamente en circunstancias excepcionales; en tales casos, la justificación precisa de la confidencialidad debe ser transparente y hacerse pública.

F. Evaluación de las pruebas

68. Los objetivos de una comisión de investigación justifican la adopción de un enfoque más flexible respecto de las normas probatorias, incluida la credibilidad de las declaraciones de los testigos⁴⁷. Al evaluar la credibilidad de las pruebas, la comisión de investigación debería otorgar especial importancia a los testimonios que hayan sido corroborados y a los sometidos a contrainterrogatorio. La comisión de investigación también debería aplicar reglas generales al evaluar la credibilidad de los testigos, incluido su comportamiento, teniendo en cuenta las sensibilidades culturales y de género. Una comisión siempre debería aceptar testimonios que no hayan sido objeto de contrainterrogatorio, así como aquellos que, si fuesen presentados ante un tribunal, serían desestimados como testimonios de oídas.

⁴⁵ Sin embargo, no debe permitirse que los infractores dominen las actuaciones o intimiden a las víctimas de modo que estas se sientan presionadas a perdonar en aras de la reconciliación nacional.

⁴⁶ La Comisión Arar escuchó el testimonio de 85 testigos en audiencias públicas. El decreto que estableció la investigación incluía instrucciones sobre el tratamiento de la información sujeta a confidencialidad por razones de seguridad nacional. Véase el Informe sobre los acontecimientos relativos a Maher Arar: análisis y recomendaciones, Comisión de investigación sobre la actuación de oficiales canadienses en relación con Maher Arar, 2006, secc. 3.2.

⁴⁷ Protocolo de Estambul, párr. 117.

G. Relación con los procesos judiciales

69. Por sí sola, una comisión de investigación nunca es suficiente para satisfacer plenamente las obligaciones contraídas por un Estado en virtud del derecho internacional con respecto a la tortura y otras formas de malos tratos. Este marco exige que los Estados (y, en su defecto, la comunidad internacional) garanticen la verdad, la justicia, la reparación a las víctimas y las seguridades de no repetición mediante una reforma institucional profunda. Cualquier política o práctica destinada a cumplir uno de esos objetivos en detrimento de los demás constituiría una violación de obligaciones jurídicas firmemente avaladas.

70. Por tanto, las comisiones de investigación deben considerarse un complemento de otros mecanismos, en particular las investigaciones penales y el enjuiciamiento de los autores, el ofrecimiento de reparación a las víctimas y las reformas institucionales amplias, incluido un examen de los antecedentes de los funcionarios públicos. Cuando funcionan simultáneamente con los procesos penales, las comisiones de investigación desempeñan un papel muy importante en el establecimiento de una imagen más amplia y matizada de las decisiones de política (independientemente del carácter público o secreto de estas) que hayan dado lugar a patrones de tortura y otras formas de malos tratos. El primer deber de una comisión de investigación es investigar y analizar los hechos de manera rigurosa y completa a fin de descubrir los detalles precisos de las campañas de tortura, protegerlos contra cualquier intento de alterarlos o destruirlos, y divulgarlos ampliamente. Este proceso de búsqueda de la verdad requiere una adhesión estricta a las directrices contenidas en el Protocolo de Estambul. La información reunida por una comisión de investigación también puede orientar las estrategias de investigación y enjuiciamiento sin sustituirlas. Además, los resultados de una comisión de investigación pueden servir de base para la adopción de decisiones de política por las ramas ejecutiva y legislativa, las cuales no deberían depender de los resultados de los juicios. De este modo, los resultados y las recomendaciones de las comisiones de investigación pueden contribuir a colmar las futuras lagunas de la protección de los derechos humanos, sin perjuicio de la determinación de la culpabilidad o la inocencia de las personas, la cual incumbe únicamente a los tribunales.

71. En los países que salen de situaciones de conflicto o regímenes represivos es necesario dar prioridad a la reforma del sistema judicial a fin de que los tribunales puedan considerarse lo suficientemente independientes, imparciales y eficaces para estar en condiciones de cumplir la obligación del Estado de procesar a los infractores y garantizar juicios justos. En tales circunstancias, es posible que el recurso a una comisión de investigación como primer paso del proceso de establecer la verdad y la justicia sea no solo útil sino necesario.

72. Sin embargo, en todos los casos, deben adoptarse ciertas medidas para velar por que las actividades de la comisión de investigación no pongan en peligro las normas relativas a las garantías procesales en las causas penales, en especial los derechos de los acusados potenciales. Las comisiones de investigación no deberían identificar a determinadas personas como penalmente responsables por actos descritos en el informe final si esa identificación constituye una violación de los derechos de esas personas, las cuales deben gozar de la presunción de inocencia, y si ello puede añadir un elemento más de parcialidad a cualquier investigación penal o juicio formales que se realicen posteriormente. Se podrían "nombrar nombres" de forma no acusatoria, sin necesariamente asignar responsabilidad penal⁴⁸. No obstante, cuando una comisión determina que las pruebas indican de manera contundente la participación de una o más personas en delitos cuya investigación está

⁴⁸ Como, por ejemplo, en los informes de la Comisión de la Verdad de El Salvador y de la Comisión Internacional de Investigación sobre Timor-Leste.

abarcada en su mandato, debería proporcionar los nombres y la información o pruebas conexas a los órganos judiciales o fiscales para que estos procedan de acuerdo con las leyes procesales y sustantivas aplicables a la justicia penal. Bajo ningún concepto debería una comisión de investigación demorar u obstruir la investigación penal y el juicio formales en casos de tortura y otras formas de malos tratos.

73. En sus recomendaciones, la comisión de investigación debería mencionar claramente los propósitos para los cuales se entiende que el informe podría ser aprovechado por otros mecanismos, incluidos, aunque no exclusivamente, la investigación de casos de tortura y otras formas de malos tratos y el enjuiciamiento de los infractores, el resarcimiento y la indemnización de las víctimas y la prevención de la tortura y otros malos tratos.

H. Presentación de informes

74. El instrumento de autorización debe facultar claramente a una comisión a presentar un informe público sobre sus resultados⁴⁹. Ese informe deberá publicarse como documento oficial y recibir amplia circulación sin ningún tipo de interferencia. Los contenidos del informe deberían depender exclusivamente de los miembros de la comisión y no ser objeto de ninguna forma de censura previa por una autoridad gubernamental. Si los miembros de la comisión no están de acuerdo sobre todos y cada uno de los aspectos del informe, las opiniones discordantes y concurrentes de los distintos miembros de la comisión deberían hacerse constar en el acta⁵⁰. Además, a fin de garantizar la confianza del público en los métodos y resultados de la comisión de investigación, es esencial que se informe al público con antelación de la fecha prevista de publicación del informe final de la comisión.

75. El informe final de la comisión de investigación debería ser de amplio alcance y satisfacer todos los aspectos de su mandato tal como esté estipulado en el instrumento jurídico en que se basó su creación. Más que una enumeración de hechos, el informe de una comisión de investigación debería tratar de proporcionar una visión precisa del entorno social y político en el que se cometieron los actos de tortura y otros delitos internacionales. Es muy importante que en el informe se identifiquen las lagunas existentes en el ordenamiento institucional público y privado que han permitido el quebrantamiento de las protecciones jurídicas y procesales y dado lugar a una cultura de impunidad por los delitos investigados por la comisión. El informe debería contener recomendaciones concretas y detalladas sobre medios de restablecer el sistema de controles y salvaguardias o de "rendición de cuentas horizontal" entre las ramas de gobierno y el funcionamiento eficaz de las instituciones de control.

76. A menudo las pruebas permiten identificar a los principales responsables del colapso del estado de derecho, pues las instituciones suelen quebrantarse cuando los funcionarios públicos que las dirigen no hacen honor a su deber. Sin embargo, la comisión debería resistir la tentación de "nombrar nombres". Como se señaló anteriormente, los funcionarios deben gozar de la presunción de inocencia y su conducta ha de ser juzgada por los tribunales y no por un órgano investigador de carácter cuasi judicial. Esta regla también es aplicable a las personas cuya participación en el presunto comportamiento delictivo haya sido indirecta. En todos los casos, la comisión debería presentar los nombres y las pruebas preliminares contra cada presunto infractor a los tribunales o fiscales para que estos tomen las disposiciones legales pertinentes. Si la comisión decide separar las deficiencias institucionales de la presunta actividad delictiva y mencionar los nombres de las personas responsables de las primeras, de todos modos debería adoptar medidas para respetar las

⁴⁹ Protocolo de Estambul, párr. 108 b).

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 118.

garantías procesales de las personas identificadas; como mínimo, estas deben poder comparecer ante la comisión, confrontar las acusaciones sobre su comportamiento indebido y ofrecer su propia versión de los hechos.

77. El informe de la comisión de investigación debería difundirse ampliamente y de forma que sea accesible al mayor público posible, y contener una explicación de las conclusiones de la comisión sobre los hechos, así como el análisis jurídico en que se fundamentan esas conclusiones. El informe también debería incluir recomendaciones detalladas a todas las ramas de gobierno (o a la comunidad internacional, si procede) sobre cómo han de cumplirse las obligaciones del Estado con respecto a la verdad, la justicia, la reparación a las víctimas y las garantías de no repetición. El Estado debería responder prontamente a la publicación del informe de la comisión por conducto de sus autoridades superiores e indicar su aceptación o el rechazo de cada recomendación, mediante explicaciones cuidadosamente razonadas, así como, de ser posible, un calendario para la puesta en práctica de las recomendaciones⁵¹.

V. Conclusiones

78. **Las comisiones de investigación de la tortura y otras formas de malos tratos son mecanismos fuertes y flexibles que pueden tener considerables ventajas para los gobiernos, las comunidades de víctimas y el público en general. Contrariamente a otros mecanismos que suelen intervenir a raíz de acusaciones de tortura y otros malos tratos, como las investigaciones penales y los procesos judiciales, las comisiones de investigación brindan oportunidades inigualables para lograr una comprensión más plena del contexto general en el que se cometieron las violaciones, examinar las políticas, prácticas y deficiencias institucionales del gobierno, desentrañar la verdad y contribuir a la recuperación de las comunidades de víctimas y formular recomendaciones de expertos independientes sobre reparación y garantías de no repetición. Las comisiones de investigación también pueden desempeñar una función integral en cuanto a alentar y eventualmente facilitar la investigación formal de los sistemas o tradiciones vigentes en materia de tortura y otras formas de malos tratos y sentar las bases para juicios eficaces y justos. Estas son algunas de las formas en que las comisiones de investigación pueden ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones jurídicas internacionales cuando surgen denuncias de tortura y otras formas de malos tratos. No obstante, si se carece de mecanismos judiciales, las comisiones de investigación por sí solas no podrán garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado.**

79. Para los Estados que deseen crear una comisión de investigación, el Protocolo de Estambul y el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad⁵² proporcionan orientación indispensable para la elaboración y aplicación de la práctica internacional. El presente informe complementa esos documentos altamente respetados, así como el trabajo realizado hasta la fecha en el marco de los procedimientos especiales, al proponer nuevas recomendaciones y prácticas óptimas derivadas específicamente de la labor de las comisiones de investigación de la tortura y otras formas de malos tratos.

⁵¹ Protocolo de Estambul, párr. 119.

⁵² E.CN.4/2005/102/Add.1.