

POLICY BRIEF  
18-2024

Monitoreo,  
evaluación e  
incidencia para la  
la implementación  
de las  
recomendaciones  
de las comisiones  
de la verdad

Adriana Rudling  
Elijah Tsai  
Kelebogile Zvobgo  
Eric Wiebelhaus-Brahm



## Autoría/investigación

Adriana Rudling

Investigadora postdoctoral en el Global Research Institute de William & Mary, Estados Unidos, e investigadora postdoctoral en el Chr. Michelsen Institute (CMI), Noruega. Ha trabajado como consultora e investigadora académica en diferentes aspectos relacionados con la victimización en periodos de violencia política y los marcos jurídicos y burocracias creados para reparar los daños y promover la transición. Sus investigaciones se han publicado en revistas revisadas por pares, informes y capítulos de libros. [adriana.rudling@gmail.com](mailto:adriana.rudling@gmail.com)

Elijah Tsai

Estudiante de último año de Gobierno en William & Mary. Es Global Scholar e investigador del International Justice Lab, ha trabajado como practicante de cuestiones políticas para Amnistía Internacional en temas como la justicia reproductiva y el derecho de asilo, y ha realizado prácticas en la Comisión Provincial por La Memoria en Argentina como parte del equipo de documentación de Crímenes de Lesa Humanidad. Tiene previsto dedicarse a la política de derechos humanos. [elijah.tsai@gmail.com](mailto:elijah.tsai@gmail.com)

Kelebogile Zvobgo

Profesora Asociada del Rector del Gobierno en William & Mary y fundadora y directora del International Justice Lab. También está afiliada al Global Research Institute, al Council on Foreign Relations y a la Brookings Institution. Sus investigaciones abordan cuestiones relacionadas con los derechos humanos, la justicia transicional, el derecho y los tribunales internacionales, y se han publicado o se publicarán próximamente en *Journal of Politics*, *International Studies Quarterly* y *Journal of Human Rights*, entre otros medios académicos. Su trabajo también ha aparecido en diversos periódicos, revistas, podcasts y programas de televisión. [kzvobgo@wm.edu](mailto:kzvobgo@wm.edu)

Eric Wiebelhaus-Brahm

Profesor de la Escuela de Relaciones Públicas de la Universidad de Arkansas en Little Rock. Es autor de tres libros y de más de dos docenas de artículos y capítulos de libros sobre justicia transicional, derechos humanos y consolidación de la paz. Su libro más reciente, con Elin Skaar y Jemima García-Godos, se titula *Exploring Truth Commission Recommendations in a Comparative Perspective: Beyond words* (Intersentia Uitgevers NV, 2022). [eric.brahm@gmail.com](mailto:eric.brahm@gmail.com)

## Este policy brief fue apoyado y patrocinado

por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

### Edición académica

Juliana González Villamizar • Investigadora y docente de la Cátedra de Estudios de Paz de la Universidad Justus-Liebig de Giessen, Alemania

Tatiana Quintero Suárez • Colaboradora científica del Instituto CAPAZ

### Coordinación editorial

Nicolás Rojas Sierra  
Andrea Neira Cruz

### Traducción del inglés

Tiziana Laudato

### Diseño y diagramación

Leonardo Fernández Suárez

### Imágenes de cubierta y contracubierta

Presentación del Informe Final ante la Sala Plena de la Corte Constitucional. Foto de la Comisión de la Verdad.

Bogotá, Colombia, noviembre de 2024

Periodicidad: bimestral  
ISSN: 2711-0346

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

## Resumen

En sus informes finales, las comisiones de la verdad recomiendan diversas medidas para reparar los daños ocurridos en el pasado y prevenir los futuros. Recientemente, se ha comenzado a estudiar más estos organismos y la elaboración e implementación de sus recomendaciones. Algunas investigaciones resaltan la importancia de crear órganos de monitoreo, evaluación e incidencia (órganos de MEI) que guíen a los gobiernos en la implementación de las recomendaciones. A partir de datos novedosos de trece comisiones de la verdad en Latinoamérica, este *policy brief* analiza los distintos tipos de órganos de MEI, así como sus mandatos en los casos en que se han adoptado. También se identifican las variaciones en sus funciones y se discute brevemente su trabajo y sus resultados. Al final se brindan recomendaciones sobre la mejor manera de establecer e implementar las funciones de monitoreo, evaluación e incidencia para las comisiones de la verdad.

### Palabras clave:

comisiones de la verdad; implementación de recomendaciones; justicia transicional; órganos de monitoreo, evaluación e incidencia; posconflicto

### Cómo citar este texto

Rudling, A., Tsai, E., Zvobgo, K., & Wiebelhaus-Brahm, E. (2024). *Monitoreo, evaluación e incidencia para la implementación de las recomendaciones de las comisiones de la verdad* (Policy Brief 18-2024). Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ.

**A** lo largo de las últimas cinco décadas, se han desarrollado diversas herramientas de justicia transicional para apoyar a las sociedades en transición tras la violencia política y las violaciones generalizadas de los derechos humanos. Las comisiones de la verdad (cv) son una de estas herramientas. Estos órganos cuasijudiciales temporales, sancionados por el Estado, colaboran con las comunidades afectadas, investigan las causas y las pautas de la violencia y formulan recomendaciones para reparar los abusos sufridos y evitar que estos se repitan (Hayner, 2011). Aunque las investigaciones se han interesado desde hace tiempo en los efectos de las cv, la mayoría se han centrado en las respuestas a sus indagaciones, audiencias públicas o hallazgos. Solo recientemente se ha empezado a prestar atención a las recomendaciones que emiten en sus informes finales (Byrne et al., 2024; Centeno Martin et al., 2022; Rudling, 2011; Skaar et al., 2022a; 2022b; Wiebelhaus-Brahm et al., 2023; Wiebelhaus-Brahm & Wright, 2021).

Un hallazgo clave del proyecto *Beyond words* de Skaar et al. (2022a; 2022b) fue que las cv latinoamericanas a menudo recomiendan la creación de instituciones de seguimiento para continuar parte de su trabajo. Al analizar la trayectoria de implementación de casi mil recomendaciones emitidas por 13 cv que trabajaron en todo el continente entre 1983 y 2014, los autores observaron que los gobiernos establecen los órganos recomendados con más frecuencia de lo que reconocían los estudios anteriores. Dado el potencial de estos órganos a la hora de influir positivamente en la aplicación de las recomendaciones de las cv (Bakiner, 2014, p. 20; Skaar et al., 2022a, p. 150), algunos responsables de la toma de decisiones han incorporado peticiones de instituciones de seguimiento en los mismos

mandatos de las cv. A algunas comisiones recientes, como la de Colombia, de la que hablaremos más adelante, se les ha concedido incluso la libertad de tomar la decisión final sobre las competencias de sus instituciones sucesoras.

Este *policy brief* se basa en las reflexiones de *Beyond words* y se centra en los órganos dedicados al monitoreo, la evaluación y la incidencia (órganos de MEI) de la implementación de las recomendaciones de las cv. Argumentamos que el uso del término general “seguimiento” o “*follow up*” en la bibliografía existente genera confusión sobre las funciones de las instituciones sucesoras de las cv (Bakiner, 2014, p. 20; Hayner, 2011, p. 190; ICTJ, 2013). Con base en las expectativas de quienes se encargan de formular políticas, incluyendo los mismos funcionarios<sup>1</sup> de las cv que redactan las recomendaciones, presentamos una tipología que distingue a los órganos de MEI de una variedad de otras instituciones sucesoras. Este informe también complejiza las afirmaciones anteriores de que los órganos de “seguimiento” garantizan el impacto a largo plazo de las cv mediante el avance de la aplicación de sus recomendaciones. En su lugar, mostramos la gran variación que hay en las funciones de los órganos de seguimiento según sus mandatos y operaciones, cuando fueron adoptados. Para ilustrar las diferencias entre las facultades de monitoreo, evaluación e incidencia otorgadas a estos órganos, utilizamos el mandato expansivo del actual órgano colombiano de MEI, que comenzó a funcionar en 2022, cinco años después de que finalizara la recopilación inicial de datos de *Beyond words*.

1 Para facilitar la lectura, en algunos casos a lo largo del texto se usa el masculino en referencia a ambos sexos.



Este informe se divide en cinco partes. En primer lugar, se ofrece una visión general de los estudios existentes sobre los órganos de seguimiento. En segundo lugar, esbozamos los diferentes tipos de órganos de MEI recomendados por las CV en Latinoamérica. En tercer lugar, analizamos el significado de monitoreo, evaluación e incidencia. En cuarto lugar, abordamos los mandatos y el funcionamiento de los órganos de MEI adoptados en Latinoamérica. Por último, resumimos nuestras conclusiones y ofrecemos recomendaciones dirigidas a los responsables de adoptar disposiciones para el monitoreo, la evaluación o la incidencia de la aplicación de las recomendaciones de las CV.

## Órganos de seguimiento en las investigaciones existentes

Si bien la literatura existente sobre justicia transicional reconoce que, en ocasiones, los gobiernos crean órganos para continuar la labor de las CV, los estudios rara vez se han centrado en estos órganos. Una de las primeras excepciones es Hayner (2011), quien dedica una sección a los órganos de seguimiento que incluye un debate paralelo sobre las recomendaciones dirigidas a las reformas del Estado y los órganos sucesores que supervisan o impulsan la implementación de las recomendaciones. Dado el pesimismo general sobre la implementación (Relator Especial de la ONU, 2020), es alentador ver que algunos autores señalan que estos órganos pueden mejorar las posibilidades de materializar las recomendaciones. Mientras que Hayner (2011, p. 193) solo alude a este efecto, Bakiner (2014, p. 20) afirma que estos órganos tienen un “impacto político directo” con respecto al desarrollo de políticas en el periodo posterior a las CV. Además, a pesar de reconocer que no documentaron variaciones en el funcionamiento interno de cada organismo que enumeran, Skaar et al. (2022a, p. 150) afirman que “existe una relación positiva entre la existencia de [...] instituciones de seguimiento y el historial de implementación de las recomendaciones”. Después de todo, ¿por qué un gobierno designaría un organismo de este tipo si no tuviera la intención de implementar las recomendaciones?

Es importante señalar que esta literatura agrupa una serie de funciones y diseños institucionales bajo “seguimiento”. Por ejemplo, tras hablar específicamente del monitoreo de la aplicación de las recomendaciones y exponer las diferentes opciones institucionales y de la sociedad civil para

hacerlo, el ICTJ (2013) solo considera las funciones de divulgación, difusión y conmemoración de lo que denomina “organizaciones sucesoras”. Las “instituciones de seguimiento” que Bakiner (2014, p. 20) plantea en su análisis parecen fusionar la implementación concreta de las recomendaciones y los órganos de MEI, en la medida en que estos órganos “llevan a cabo las reformas recomendadas y supervisan el progreso”. Por último, en la sección que dedican a las “instituciones de seguimiento”, Skaar et al. (2022a, p. 150) analizan diversos mecanismos en función de cómo los imaginaron los comisionados y el personal de las CV y de cómo se implementaron realmente.

El conjunto de datos de *Beyond words* identificó 8 “instituciones de seguimiento” recomendadas por las 13 CV latinoamericanas que analizan (véase el Apéndice). En su análisis, Skaar et al. (2022a) reconocen que, si bien se esperaba específicamente que algunos órganos sucesores supervisarán el estado de implementación de las recomendaciones, otros tenían un mandato más amplio, que abarcaba cuestiones tan variadas como la educación en derechos humanos y la preservación de archivos. Además, una vez creados, estos órganos pueden asumir tareas diferentes o una estructura distinta de lo que se había previsto para ellos. Por ejemplo, Skaar et al. (2022a, p. 152) señalan que el organismo encargado de sistematizar la totalidad de las recomendaciones de la CV y asesorar a las instituciones del Estado peruano en su operación “se desvió un poco de su mandato y ha asumido el liderazgo en materia de reparaciones colectivas en particular”. Si bien en la práctica puede darse el caso de que estos órganos mezclen funciones en la etapa de recomendación, diseño o implementación, sostenemos que es teórica y metodológicamente importante separarlas desde el principio, como discutimos en la siguiente sección.

## Seguimiento, órganos de MEI y recomendaciones de las CV

*Beyond words* encontró que las cerca de mil recomendaciones que analizó se dividían en siete categorías principales superpuestas, a saber: reforma institucional, reforma jurídica, reforma constitucional, acción penal, reparaciones, garantías de no repetición y medidas de seguimiento (ver Skaar et al., 2022a)<sup>2</sup>. Por lo tanto, se constató que

<sup>2</sup> También tenían una categoría residual denominada “otros”.



diversos órganos se crearon *a partir* de las recomendaciones de las cv. Por ejemplo, al reconocer que no disponen del tiempo o los recursos necesarios para investigar todos los casos de derechos humanos, las cv pueden recomendar órganos que concluyan o amplíen sus investigaciones sobre la violencia política del pasado. Un ejemplo de esto es la recomendación final de la cv panameña, que pide una unidad de seguimiento para “dar continuidad a todo el material investigado, documentos desclasificados, pruebas tomadas y remitidas, así como restos por recuperar, producto de las investigaciones llevadas a cabo por la Comisión de la Verdad de Panamá” (cvp, 2002, p. 265). Dado que las cv, al menos en Latinoamérica, suelen recomendar reparaciones, a menudo también solicitan la creación de un órgano que ofrezca o coordine estas iniciativas. La cv salvadoreña fue la primera en recomendar la creación de un “entidad autónoma particular con las debidas facultades legales y administrativas, para garantizar, al más breve plazo posible, una compensación material adecuada a las víctimas de violencia” (CVES, 1993, p. 196).

Las recomendaciones de las cv también pueden exigir la creación de nuevas instituciones estatales que se encarguen de la difusión de los informes de las cv, mejoren la cultura de los derechos humanos o preserven y permitan el acceso a los archivos de las cv. Las recomendaciones de la segunda cv chilena, conocida como Comisión Valech, reservan todas estas tareas y el monitoreo de la aplicación de todas sus recomendaciones al “Instituto Nacional de Derechos Humanos” (cvc, 2005, p. 632). Por último, para garantizar la no repetición, algunas cv recomiendan la modificación de la estructura institucional del Estado ordinario o no transicional. La primera cv chilena, conocida como Comisión Rettig, pidió la creación de un “Ministerio Público en primera instancia a fin de separar la función acusatoria de las funciones investigadora y sentenciadora” (CRC, 1991, p. 1280).

La adopción de estas entidades es una forma de impacto político directo por parte de las cv, como argumentó Bakiner (2014, p. 20), porque son la encarnación del “cambio político inducido por la comisión de la verdad... en relación con las recomendaciones de reforma de la comisión”. Puesto que se derivan directamente de las recomendaciones y proceden a ponerlas en práctica en los términos que en ellas se esbozan, puede decirse que estos órganos amplían los compromisos de las cv más allá del final de su propio mandato. Los “órganos de seguimiento” que coordinan las

reparaciones, concluyen las investigaciones, o trabajan para mejorar la cultura de derechos humanos de un país son agentes *directos* de la aplicación de la recomendación o recomendaciones de las que surgen. Una vez creados estos organismos, la recomendación se considera aplicada, y las investigaciones posteriores pueden evaluar *qué tan bien* llevan a cabo sus tareas. Su actuación puede ser evaluada por una serie de agentes, incluyendo las instituciones estatales ordinarias, como las comisiones del Congreso, las interventorías o las organizaciones de la sociedad civil e investigadores independientes. Las evaluaciones del cumplimiento de sus funciones por parte de estas instituciones sucesoras también pueden encontrarse en sus informes de rendición de cuentas anuales o en los informes de lo que denominamos órganos de MEI.

Cuando surgen de una recomendación, los órganos de MEI están vinculados directamente con la recomendación concreta de la que proceden, del mismo modo que los órganos de seguimiento antes mencionados están vinculados con las recomendaciones que les dan origen. Si se aplica la recomendación y se adopta el órgano de MEI, este también puede ser objeto de una evaluación del cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, al hablar del resto de las recomendaciones, incluyendo las relativas a algún tipo de creación institucional, la relación con los órganos de MEI es diferente. Los órganos de MEI afectan indirectamente la probabilidad de aplicación de otras recomendaciones de las cv mediante:

1. **Monitoreo:** recopilación de información para evaluar el estado de implementación de las recomendaciones y entrega de informes periódicos orales o escritos a nivel (inter) nacional. La función de monitoreo sugiere la documentación de las acciones o medidas específicas adoptadas para implementar las recomendaciones, independientemente de si tienen éxito o de su adecuación a los resultados esperados. La cv brasileña, por ejemplo, pide al gobierno que establezca un órgano que “supervise el cumplimiento de las recomendaciones, con acceso ilimitado y facultades para solicitar información, datos y documentos de organizaciones y entidades del poder público” (CNV, 2014, p. 973).
2. **Evaluación:** recopilación de información sobre *qué tan bien* se ajustan las medidas adoptadas para implementar las recomendaciones a sus propios objetivos así como a las expectativas de las partes cubiertas por



las recomendaciones y de los funcionarios y comisionados de la CV que las redactaron (Dancy, 2010). A modo de ejemplo, uno de los cinco objetivos que la CV guatemalteca reservó para la “Fundación”, como denominó a su órgano de MEI, fue “vigilancia del *adecuado cumplimiento* de las recomendaciones” (CEH, 1999, p. 82; énfasis propio).

3. **Incidencia:** ejercer presión sobre los responsables de la implementación; asesorar sobre los pasos y la forma en la que se pueden implementar las recomendaciones; en general, mantener las recomendaciones de la CV en el ojo público. Por ejemplo, la CV peruana recomendó la creación de un grupo de trabajo interinstitucional temporal que, entre otras cosas, elaborara un plan de implementación que incluyera proyectos de ley, plazos y proyectos de resoluciones internas para las instituciones estatales ordinarias del poder judicial (CVR, 2003, p. 292).

Por lo tanto, dependiendo de la formulación de la recomendación, los órganos de MEI pueden impulsar la implementación de las recomendaciones de forma indirecta al presentar sus informes periódicos (inter)nacionales y señalar públicamente a los actores que no hayan tomado las medidas suficientes para la implementación. Los organismos de MEI también pueden impulsar la implementación de las recomendaciones de forma más directa al presionar a los responsables o facilitar el asesoramiento y la formulación de proyectos de ley y documentos de políticas públicas que despejen el camino para la implementación.

### Significado(s) de monitoreo, evaluación e incidencia: una nota sobre el lenguaje y la traducción

Skaar et al. (2022a) discuten los problemas interconectados de inferir la intención detrás de la formulación de las recomendaciones y de delinear lo que cuenta como una recomendación para los propósitos del seguimiento de la implementación. En primer lugar, es habitual que las CV publiquen informes voluminosos, que a veces abarcan decenas de miles de páginas, en los que se solicitan diversas medidas para seguir abordando los daños del pasado y evitar la repetición de la violencia con distintos grados de claridad. Comparemos, por ejemplo, la recomendación de “[m]odificar el

actual sistema electoral vigente por listas cerradas que restringen los derechos políticos del elector” (CVJP, 2008, p. 112) con la recomendación que pide “[q]ue la República de Panamá cumpla fielmente con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos a fin de que el derecho interno propicie la efectiva tutela de los mismos” (CVP, 2002, p. 246). Aunque para ajustar el sistema electoral con respecto a las listas cerradas existen tan solo un par de opciones, es difícil saber exactamente qué se entiende por “cumpl[ir] fielmente con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos”. Además, los debates sobre qué constituye exactamente la eficacia siguen abiertos en los espacios académicos y profesionales, por lo que medir la eficacia de la legislación nacional a la hora de garantizar los derechos humanos tampoco es tarea fácil.

Además de discernir el verdadero significado de las recomendaciones, también existe el problema de contabilizarlas. Las CV tienden a agrupar varias acciones en una sola recomendación sin clasificarlas necesariamente como acciones separadas, lo que a veces requiere la coordinación entre actores o la intervención de diferentes actores. Además, las CV pueden incluso no identificar explícitamente las recomendaciones. Por ejemplo, la CV de Guatemala pide “que las conmemoraciones y ceremonias por las víctimas del enfrentamiento armado tomen en cuenta el carácter multicultural de la nación guatemalteca, a cuyo efecto el Gobierno y las instituciones del poder local han de *promover* y *autorizar* el *levantamiento de monumentos* y la *creación de cementerios comunales* acordes con las formas de memoria colectiva maya” (CEH, 1999, p. 62; énfasis propio). En términos de las acciones que conllevan, los verbos “promover” y “autorizar” implican medidas diferentes. Del mismo modo, monumentos y cementerios son dispositivos de memoria muy diferentes, hasta el punto de que suelen ser gestionados por ministerios distintos. Por último, cabe destacar que, así como la CV salvadoreña ofrece “sugerencias”, no todas las CV utilizan explícitamente el término “recomendación”. Para realizar un mejor seguimiento de la implementación, Skaar et al. (2022a, p. 31) se concentran en las recomendaciones identificadas explícitamente en un capítulo o sección titulada bajo este rubro, en lugar de buscar cualquier presencia de la palabra “recomienda” o “recomendación” en el informe. Además, dado que las CV pueden agrupar en una sola recomendación dos o más elementos que se pueden aplicar de forma independiente, dividen



las recomendaciones en elementos que se pueden poner en práctica individualmente.

Durante su funcionamiento, los órganos de MEI se enfrentan a estos mismos problemas, aunque podría decirse que en menor medida, ya que, a diferencia de los académicos que realizan investigaciones transnacionales, trabajan en el mismo contexto de las CV con el que su personal está familiarizado. Al considerar las especificidades y competencias de estos organismos, el problema de la traducción aumenta la dificultad. Mientras que las funciones de incidencia suelen aparecer con bastante claridad en las recomendaciones de las CV y los mandatos de los órganos de MEI, distinguir entre monitoreo y evaluación es una tarea bastante compleja. La mayoría de las recomendaciones utilizan términos ambiguos como “seguimiento” o “dar seguimiento”, en español, o “suivi”, en francés. Por ejemplo, entre las muchas funciones reservadas a la “Secretaría Nacional de Derechos Humanos, adscrita a la Presidencia” recomendadas por la CV paraguaya, también se encomendaba a la secretaria “impulsar la implementación y dar seguimiento a las recomendaciones presentadas por la [Comisión]” (CVJP, 2008, pp. 88-89). ¿Esperaba la CV que este órgano monitoreara o evaluara las recomendaciones? Es difícil saberlo. Después de comparar esta formulación con la de la CV guatemalteca presentada anteriormente, que pide el monitoreo del “adecuado cumplimiento”, o con la de la CV salvadoreña, que habla de “seguimiento al estricto rigor con el que se cumplen [sus] recomendaciones” (CVES, 1993, p. 197), preferimos el parámetro más bajo de “monitoreo” en el caso paraguayo. Es preciso tener en cuenta que, de acuerdo con los criterios que hemos introducido anteriormente, el monitoreo solo toma nota de los pasos dados para implementar las recomendaciones, sin evaluar necesariamente *qué tan bien* se ajustan estos mismos a los resultados esperados de las recomendaciones.

El mandato de un órgano de MEI creado recientemente en Colombia, un caso que quedó fuera del alcance temporal de *Beyond words*, ofrece más información sobre esta cuestión. Tanto la CV<sup>3</sup> colombiana como su órgano de MEI<sup>4</sup> surgieron del Acuerdo Final de Paz de 2016 entre el Gobierno

de Colombia y las FARC-EP, aunque el desarrollo del mandato completo de este último recayó en la primera. La Resolución N.º 019/2022 de la CV encomendó al órgano de MEI varias funciones, entre ellas las de incidencia, monitoreo y evaluación. La incidencia aparece con bastante claridad, ya que se pide al órgano de MEI “[d]efinir y desarrollar una estrategia de relacionamiento, interlocución e incidencia con las diferentes entidades, sectores, [sociales y políticos]” al “[d]esarrollar diálogos con las entidades, sectores y organizaciones, nacionales e internacionales”, así como “[f]ormular una estrategia de participación amplia y plural con el fin de aunar esfuerzos para incidir en la implementación de las recomendaciones” (CEV, 2022d).

Además, a este organismo de MEI también se le encomendó monitorear el cumplimiento de las recomendaciones de la CV y “publicar informes semestrales, de seguimiento y monitoreo a las recomendaciones que incluyan la evaluación de los avances y dificultades encontradas, así como las gestiones realizadas”. Este uso conjunto de “monitoreo y evaluación” ofrece poca claridad conceptual sobre la distinción entre ambos, pero profundizar en algunas recomendaciones concretas puede ayudarnos a definir el límite en cada caso. Por ejemplo, la CV insta al gobierno a “construir un plan de acción para implementar la Resolución 1325 de 2020 del Consejo de Seguridad de [la Organización de las] Naciones Unidas en la prevención y resolución de conflictos en el país, con la presencia y el concurso activo de las mujeres” (CEV, 2022a, p. 204). Por lo tanto, es bastante sencillo lo que buscaría aquí un enfoque tanto de monitoreo como de evaluación. En línea con las definiciones presentadas anteriormente, la *evaluación* examinaría *qué tan bien* las políticas adoptadas se ajustan a este propósito, mediante el análisis de sus repercusiones y su relación con la recomendación específica que pretenden implementar. Por otro lado, el *monitoreo* se limitaría a comprobar si se ha adoptado alguna política que mencione la Resolución 1325 de 2020 y, en caso afirmativo, en qué medida su texto coincide con el documento de la ONU.

El marco de análisis para un enfoque de evaluación orientado a “superar el racismo estructural, el colonialismo y la exclusión injusta e inmensamente torpe que se ha infligido a indígenas, afrocolombianos, raizales y pueblos rrom” (CEV, 2022b, p. 49) o

3 Su nombre completo es “Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición” según el Decreto 588/2017 que la creó (sobre su mandato y su Informe Final, véase <https://www.comisiondelaverdad.co/>).

4 Su nombre completo es “Comité de Seguimiento y Monitoreo a las Recomendaciones de la Comisión para

el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición” (véase <https://tinyurl.com/23f9393a>).



para determinar si los empresarios han “rechaza[do] la lucha armada y exige[do] a los diferentes actores [armados] poner fin a la confrontación” (CEV, 2022c, p. 641) es menos claro. Dada la vaga formulación de estas dos recomendaciones, vincular los cambios observados en el cumplimiento y la cultura de los derechos humanos con las acciones emprendidas para ponerlas en práctica de cara a evaluar su implementación resulta mucho más difícil que en el caso de la recomendación analizada antes. Un enfoque de monitoreo recopilaría ejemplos de acciones emprendidas en ambas direcciones. A diferencia de la evaluación, el monitoreo no se ocupa necesariamente de evaluar las repercusiones a largo plazo de las medidas adoptadas ni de determinar qué tan bien se ajustan los resultados de la implementación a las expectativas del personal y los comisionados que redactaron las recomendaciones o de sus supuestos beneficiarios.

### Funciones y órganos de MEI en las recomendaciones de las CV

En primer lugar, como se indica en la Tabla 1, volvemos a clasificar las recomendaciones de las CV descritas por Skaar et al. (2022a) como “instituciones

de seguimiento” con base en si incluyen funciones de monitoreo, evaluación o incidencia en la redacción de la recomendación. Utilizando este nuevo enfoque, encontramos que la CV Valech de Chile (2004) recomendaba un órgano de MEI no considerado previamente por los autores. Por el contrario, ni la CV de Uruguay de 2003 ni la CV de Panamá recomendaron órganos de MEI. En su lugar, los dos órganos recomendados simplemente se encargarían, según las recomendaciones, de continuar diferentes aspectos del trabajo de las CV.

Si bien esto se encuentra fuera del alcance de este informe, cabe destacar que, con base en la formulación de algunas de las recomendaciones, también hemos identificado organismos de MEI que se esperaba que tuvieran otras funciones además de la incidencia, el monitoreo y la evaluación, que son el centro de su trabajo. Este fue el caso de Guatemala, Paraguay y Brasil, donde se esperaba que los órganos de seguimiento realizaran nuevas investigaciones sobre el pasado y aplicaran directamente algunas recomendaciones. La Secretaría Nacional de Derechos Humanos de Paraguay es un buen ejemplo de implementación directa ya que, entre sus muchas tareas, también debía coordinar la implementación del programa de reparaciones que recomendó la CV (CVJP, 2008, pp. 88-89).

Tabla 1. Comparación con Skaar et al. (2022a) con base en las recomendaciones de las CV

Skaar et al. (2022a)		Funciones de MEI en las recomendaciones de la CV			Fuente
Año del informe de la CV	Instituciones de seguimiento	Monitoreo	Evaluación	Incidencia	
Argentina 1984	No	No	No	No	CONADEP (1994)
Uruguay 1985	No	No	No	No	Datos de <i>Beyond words</i>
Chile Rettig 1991	No	No	No	No	CRC (1991)
El Salvador 1993	Sí	Sí	Sí	Sí	CVES (1993, p. 242)
Haití 1996	Sí	Sí	No	Sí	CNVJ (1996, p. 196)
Guatemala 1999	Sí	Sí	Sí	Sí	CEH (1999, p. 82)
Panamá 2002	Sí	No	No	No	CVP (2002)
Uruguay 2003	Sí	No	No	No	CPU (2002)
Perú 2003	Sí	No	No	Sí	CVR (2003, p. 292)
Chile Valech 2004	No	Sí	No	No	CVC (2005, p. 632)
Paraguay 2008	Sí	Sí	No	Sí	CVJP (2008, p. 88-89)
Ecuador 2010	No	No	No	No	CVE (2010)
Brasil 2014	Sí	Sí	No	No	CNV (2014, p. 973)

Fuente: elaboración propia.



## Funciones y operación de los órganos de MEI según su mandato

Skaar et al. (2022a) concluyen que se estableció algún tipo de institución o mecanismo de seguimiento tras ocho de las trece CV que analizan. Dado que se centran más en si hubo alguna actividad de implementación que en sus características y resultados, los autores solo proporcionan información limitada sobre estos organismos de seguimiento. Teniendo en cuenta las funciones descritas para estos organismos en los mandatos que hemos

podido localizar, ya sea en parte o en su totalidad, llegamos a la conclusión de que solo cinco de ellos pueden considerarse órganos de MEI, tal y como se muestra en la Tabla 2.

En comparación con las recomendaciones de las CV examinadas en la Tabla 1, cabe destacar dos cosas. En primer lugar, tres de los órganos de MEI recomendados nunca llegaron a adoptarse. En segundo lugar, mientras que las recomendaciones de las CV incluían una mayor variedad de funciones, la mayoría de los mandatos que vemos aquí favorecen las facultades de incidencia sobre las

**Tabla 2.** Comparación con Skaar et al. (2022a) con base en los mandatos de MEI

Skaar et al. (2022a)		Funciones previstas en el mandato de MEI				Fuente
Año del informe de la CV	Institución de seguimiento	Nombre del órgano de MEI adoptado	Monitoreo	Evaluación	Incidencia	
Argentina 1984	No		No se adoptó tal órgano.			
Uruguay 1985	No		No se adoptó tal órgano.			
Chile Rettig 1991	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación	No	No	Sí	Ley No. 19.123/1992
El Salvador 1993	Experto independiente de la ONU para El Salvador		No se adoptó tal órgano.			
Haití 1996	Institución estatal existente, sin nombre	Bureau de poursuites et suivi	No hay mandato disponible.			
Guatemala 1999	No		No se adoptó tal órgano.			
Panamá 2002	Comisión Institucional de la Verdad-Oficina de Seguimiento	Comisión Institucional de la Verdad-Oficina de Seguimiento	No	No	Sí	Decreto Ejecutivo 559/2003
Uruguay 2003	Secretaría de Seguimiento		No se adoptó tal órgano.			
Perú 2003	Comisión Multisectorial Alto Nivel	Comisión Multisectorial Alto Nivel	Sí	No	Sí	Decreto supremo No. 011-2004-PCM
Chile Valech 2004	No existe información.	Instituto Nacional de Derechos Humanos	No	No	Sí	Ley No. 20.405/2009
Paraguay 2008	Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación	Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación	No	No	Sí	Defensoría del Pueblo Res. 179/09
Ecuador 2010	No		No se adoptó tal órgano.			
Brasil 2014	Sí, sin nombre		No se adoptó tal órgano.			

Fuente: elaboración propia.



de monitoreo y evaluación. Una situación un tanto atípica en relación con este punto la presentan la cv Rettig chilena y la cv panameña, ya que ambas “recuperan” un órgano de MEI mediante la adopción de organizaciones sucesoras con poderes de incidencia no contemplados en las recomendaciones. Si nos fijamos en el trabajo real que llevaron a cabo estos dos órganos, el de Panamá fue incluso más allá al presentar una evaluación, recomendación por recomendación, del estado de aplicación de las 11 recomendaciones de la cv (CVP, 2002).

Esta interpretación y aplicación expansiva del mandato de MEI en Panamá contrasta con la situación de El Salvador y Guatemala. Mientras que el órgano de MEI recomendado en Guatemala nunca se implementó, la Misión de Verificación de la Organización de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua) elaboró y lanzó un informe públicamente disponible sobre el estado de implementación de las recomendaciones en el quinto aniversario del fin de la CEH (Minugua, 2004). Del mismo modo, lo que sabemos sobre el estado de aplicación de las recomendaciones en El Salvador no proviene del órgano de MEI que la cv recomendó (Notre Dame Peace Accords Matrix, 2019). Tal vez temiendo este resultado, la última recomendación de la cv salvadoreña incluyó un llamado para que el experto de la ONU considerara una “evaluación correspondiente sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad” en su informe sobre el Acuerdo de Paz. Así pues, lo que sabemos sobre las recomendaciones en este caso procede de este informe.

## Conclusión y recomendaciones

En este *policy brief*, nos basamos en un proyecto anterior para argumentar que el uso del término general “órganos de seguimiento” en la bibliografía existente entremezcla las funciones de las instituciones sucesoras de las cv. Con base en los datos de Skaar et al. (2022a), hemos distinguido el monitoreo, la evaluación y la incidencia de otras funciones desempeñadas por los órganos que han surgido a partir de las recomendaciones de las cv. También hemos demostrado que no todas estas instituciones son iguales, ni tienen la misma relación con las recomendaciones. A diferencia de algunas instituciones encargadas de implementar directamente determinadas recomendaciones, los órganos de MEI afectan indirectamente la implementación al prestar asesoramiento técnico

a los responsables, redactar proyectos de ley y desarrollar otras herramientas para dar vida a las recomendaciones a través de la incidencia. También pueden elaborar informes que supervisen el cumplimiento de las recomendaciones y evalúen qué tan bien las medidas adoptadas se ajustan a las expectativas de los funcionarios, y los comisionados, y si cumplen con el objetivo más amplio de apoyar mejoras en la cultura de los derechos humanos en las sociedades en transición en general.

### Recomendaciones para responsables de las políticas y el personal de las cv

1. Recomendar, ordenar e implementar estrategias de monitoreo, evaluación e incidencia para la implementación de las recomendaciones de la cv.
2. Distinguir entre las competencias de monitoreo, evaluación e incidencia en los mandatos de los órganos de MEI y dotar a estos órganos de sólidas funciones de evaluación.
3. Si estas funciones se llevan a cabo a través de órganos temporales de MEI, asegurarse de que estos mecanismos tengan mandatos prolongados, estén bien dotados de personal y fondos, y de que exista un plan de transición para cuando finalicen sus operaciones.
4. Garantizar que los órganos de MEI puedan acceder a la información, coordinar tareas e incluir a los actores de la sociedad civil en sus procesos.
5. Las tareas de monitoreo y evaluación deben considerar posibles reacciones en contra de la implementación y diseñar estrategias para continuar e incidir a favor de la implementación a lo largo de diferentes gobiernos.
6. Considerar la posibilidad de incluir el establecimiento de relaciones y el diálogo con la comunidad internacional en las competencias de los órganos de MEI, especialmente cuando apoyen negociaciones previas y conversaciones de paz.

### Recomendaciones para la sociedad civil y la comunidad internacional

1. Instar a las cv para que incluyan órganos de MEI en sus recomendaciones e incentivar y apoyar a los gobiernos para que los creen.
2. Reconocer los órganos de MEI como mecanismos de influencia en su activismo, declaraciones de misión y estrategias de desarrollo y ayuda a los países.



- Responsabilizar a los órganos de MEI de la presentación de informes y otros documentos previstos en sus mandatos.

## Referencias

- Bakiner, O. (2014). Truth Commission impact: An assessment of how commissions influence politics and society. *International Journal of Transitional Justice*, 8(1), 6-30.
- Byrne, A., Zerie, B. & Zvobgo, K. (2024). Producing truth: Public memory projects in post-violence societies. *Human Rights Quarterly*.
- Centeno Martín, H., Wiebelhaus-Brahm, E., Wright, D., & Nieto Librero, A. B. (2022). Explaining the timeliness of implementation of Truth Commission recommendations. *Journal of Peace Research*, 59(5), 710-726.
- Comisión de la Verdad (CEV). (2022a). *Mi cuerpo es la verdad*. Tomo del Informe Final. *Hay futuro si hay verdad*. <https://www.comisiondelaverdad.co/mi-cuerpo-es-la-verdad>
- Comisión de la Verdad (CEV). (2022b). *Convocatoria a una paz grande*. Tomo del Informe Final. *Hay futuro si hay verdad*. <https://www.comisiondelaverdad.co/convocatoria-la-paz-grande-0>
- Comisión de la Verdad (CEV). (2022c). *Hallazgos y recomendaciones*. Tomo del Informe Final. *Hay futuro si hay verdad*. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones-1>
- Comisión de la Verdad (CEV). (2022d). Resolución N.º 019/2022. Resolución por la cual se reglamenta el Comité de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. <https://tinyurl.com/2yysudet>
- Comisión de la Verdad de Ecuador (CVE). (2010). *Ni silencio, ni impunidad*. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/59430>
- Comisión de la Verdad de El Salvador (CVES). (1993). *From madness to hope: The 12-year war in El Salvador: Report of the Commission on the Truth for El Salvador*. <https://tinyurl.com/29en85po>
- Comisión de la Verdad de Panamá (CVP). (2002). *Informe de la Comisión de la Verdad "... la verdad os hará libres"*. <https://tinyurl.com/2dhnn5fk>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Informe final*. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- Comisión Nacional de Verdad y Justicia de Haití (CNVJ). (1996). *Si m pa rele: 29 septembre 1991- 14 octobre 1994*. <https://ufdc.ufl.edu/UF00085926/00001/images>
- Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas de Argentina (CONADEP). (1994). *Nunca más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*. <https://tinyurl.com/khnfs6fe>
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala (CEH). (1999). *Informe: Guatemala, memoria del silencio*.
- Comisión para la Paz de Uruguay (CPU). (2003). *Informe Final de la Comisión para la Paz*. <https://tinyurl.com/3d6hc4mt>
- Comisión Rettig de Chile (CRC). (1991). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. <https://tinyurl.com/2ajrn65q>
- Comisión Valech de Chile (CVC). (2005). *Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*. <https://tinyurl.com/2cfd4y9u>
- Comissão Nacional da Verdade (Brasil) (CNV). (2014). *Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade*. <https://tinyurl.com/22yjrptd>
- CVJP. (2008). *Informe Final. Síntesis y caracterización del régimen* (tomo 1). <https://tinyurl.com/mrk83usx>
- Dancy, G. (2010). Impact assessment, not evaluation: Defining a limited role for positivism in the study of transitional justice. *International Journal of Transitional Justice*, 4(3), 355-376.
- Decreto Ejecutivo 559 (2003). Por medio del cual se crea la Oficina de Seguimiento de la Comisión de la Verdad para las víctimas del régimen militar (1968-1989). <https://tinyurl.com/hvema23r>
- Decreto Supremo 011 (2004). Conformen Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz... <https://tinyurl.com/4f36vafh>



- Defensoría del Pueblo (2009). Res 179/09. Dirección de Verdad, Justicia y Reparación. <https://tinyurl.com/2yx4muah>
- Hayner, P. B. (2011). *Unspeakable truths: Transitional justice and the challenge of truth commissions* (2.ª ed.). Routledge.
- ICTJ. (2013). The final report and afterlife of a Truth Commission. En *Truth seeking. Elements of creating an effective truth commission* (pp. 55-70). <https://tinyurl.com/4n3spr2n>
- Ley 19.123 (1992). De la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30490>
- Ley 20.405 (2009). Del Instituto Nacional de Derechos Humanos. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1008867>
- Misión de Verificación de la Organización de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua). (2004). *Presentación del Informe sobre las recomendaciones de la CEH*. Latin American Digital Initiatives. <https://tinyurl.com/29quul8o>
- Notre Dame Peace Accords Matrix. (2019). *Dispute Resolution Committee: Chapultepec Peace Agreement*. <https://tinyurl.com/224gxwux>
- Rudling, A. (2011). ¿Algo más que verdad? Un estudio sobre la implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Panamá. *Revista Panameña de Ciencia Política*, 12(1), 73-93.
- Skaar, E., Wiebelhaus-Brahm, E. & Garcia-Godos, J. (2022a). *Exploring truth commission recommendations in a comparative perspective: Beyond words* (vol. 1). Intersentia.
- Skaar, E., Wiebelhaus-Brahm, E & García-Godos, J. (Eds.). (2022b). *Latin American experiences with truth commission recommendations: Beyond words* (vol. 2). Intersentia.
- UN Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-Recurrence. (2020). *Memorialization processes in the context of serious violations of human rights and International Humanitarian Law: The fifth pillar of transitional justice*. A/HRC/45/45. Human Rights Council. <https://tinyurl.com/44rdphuj>
- Wiebelhaus-Brahm, E., & Wright, D. (2021). Temporal patterns in Latin American truth commission recommendation formulation and implementation. *International Criminal Law Review*, 21(5), 990-1023.
- Wiebelhaus-Brahm, E., Centeno Martín, H., Nieto Librero, A. B., & Wright, D. (2023). Examining compliance with domestic human rights bodies: the case of truth commission recommendations. *Journal of Human Rights*, 22(3), 406-424.

## Apéndice. Comisiones de la verdad oficiales de Latinoamérica que finalizaron sus operaciones antes de 2014

País	Nombre	Años de operación	¿Recomendaciones?
Bolivia	Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos Forzados	1982-1984	No hay informe
Argentina	Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*	1983-1984	Sí
Uruguay	Comisión Investigadora sobre Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron*	1985	Sí
Chile	Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*	1990-1991	Sí
El Salvador	Comisión de la Verdad para El Salvador*	1992-1993	Sí
Haití	Comisión Nacional de la Verdad y la Justicia*	1994-1996	Sí
Ecuador	Comisión de la Verdad para impedir la impunidad	1996-1997	No hay informe
Guatemala	Comisión para el Esclarecimiento Histórico*	1997-1999	Sí
Uruguay	Comisión para la Paz*	2000-2002	Sí
Panamá	Comisión de la Verdad de Panamá*	2001-2002	Sí
Perú	Comisión de la Verdad y Reconciliación*	2001-2003	Sí
Chile	Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura*	2003-2005	Sí
Paraguay	Comisión de Verdad y Justicia*	2004-2008	Sí
Ecuador	Comisión de la Verdad para impedir la impunidad*	2008-2010	Sí
Brasil	Comisión Nacional de la Verdad*	2012-2014	Sí
Bolivia	Comisión de la Verdad	2017-2021	Recopilación de datos externos
Colombia	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición	2018-2022	Recopilación de datos externos

Nota: Las CV marcadas con asterisco se incluyeron en la base de datos y el análisis de *Beyond words*.

Fuente: elaboración propia.





## Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

Es gestionado formalmente por la Universidad Justus-Liebig de Giessen, Alemania.

## Serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines, se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

## Proyecto “Estabilización del proceso de paz en Colombia por medio de justicia, verdad y protección de derechos humanos”

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al fortalecimiento del Sistema Integral para la Paz, desde la cooperación académica colombo-alemana y en colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Adicionalmente, con el ánimo de lograr una paz real, integral y duradera, se busca aportar al debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en la prevención de las violaciones de derechos humanos en el contexto del posacuerdo. Este proyecto es liderado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. A través de estos *policy briefs* se pretende facilitar la circulación de conocimiento sobre temas importantes para el desarrollo del mandato de las instituciones que componen el Sistema Integral para la Paz, entre el público no experto en justicia transicional.

[www.instituto-capaz.org](http://www.instituto-capaz.org)  
[info@instituto-capaz.org](mailto:info@instituto-capaz.org)  
(+57 1) 342 1803 extensión 29982  
Carrera 8 n.º 7-21  
Claustro de San Agustín  
Bogotá - Colombia