



Víctimas **sin** mordaza

El impacto del sistema interamericano en la
justicia transicional en Latinoamérica: los casos
de Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú

Víctimas sin mordaza

El impacto del sistema interamericano en la justicia transicional en Latinoamérica: los casos de Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú

Título original en inglés:

Victims Unsilenced. The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America

Primera edición en inglés, 2007

La versión en inglés se llevó a cabo gracias al generoso apoyo de United States Institute of Peace (USIP)

Diseño de portada y diagramación de la versión en inglés:

Miki Fernández (Washington, D. C.)

miki@ultradesigns.com

Traducción de los textos en español para la versión en inglés:

Gabriela Inés Haymes

Coedición: Due Process of Law Foundation y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Traducción:

Gabriela Inés Haymes

Editora en español:

Mónica Ávila

Diseño de portada de la edición en español:

Miki Fernández

Adaptación de portada:

Edgar Sáenz Lara

D. R. © 2007, Due Process of Law Foundation

Washington, D. C. 20036

www.dplf.org

D. R. © 2007, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Av. Chapultepec 49, Centro Histórico

06040 México, D. F.

www.cd hdf.org.mx

ISBN: 978-970-765-092-3

Ejemplar de distribución gratuita. Prohibida su venta

Impreso en México *Printed in Mexico*

Índice

Siglas	9
Introducción	11
1. Guatemala	
<i>Marcie Mersky y Naomi Roht-Arriaza</i>	17
Casos que se tramitan ante la Comisión y la Corte	18
Reconocimiento de responsabilidad; hechos alcanzados por dicho reconocimiento	22
Intereses, personalidades y política comunes	27
Las reparaciones en los casos que se tramitan ante la Comisión y la Corte	29
Acciones tendientes a dignificar la memoria de la víctima y a otorgar reparaciones morales	29
Medidas de reforma	33
Reparaciones económicas y basadas en servicios	34
El eslabón perdido: investigación, juzgamiento y castigo	41
La opinión de las víctimas	45
Conclusiones	47
2. El Salvador	
<i>Benjamín Cuéllar Martínez</i>	53
Una relación difícil: El Salvador y el Sistema Interamericano de 1969 a 1992	55

La “guerra del futbol” o de las “cien horas”	56
En medio de la violencia política y la guerra	58
“De la paz en la dicha suprema”	65
Abonar el terreno para robustecer la impunidad	66
¿Cambió la actitud del Estado salvadoreño?	71
El impacto del Sistema Interamericano en el país	83
Derechos humanos, ayer como hoy: un asunto de poder	90
Conclusión: pánico y amor por la verdad	98
3. Argentina	
<i>Leonardo G. Filippini</i>	101
Panorama general	105
La dictadura militar (1976-1983)	106
Retorno a la democracia (1983-1992)	107
Supremacía del derecho interamericano (1992-hasta el presente)	108
Condiciones relevantes para la influencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	109
Redes transnacionales de activismo	109
Los principios de derechos humanos	111
Tipologías de Estado y de gobierno	112
Coerción	113
El papel de las facciones en los partidos políticos gobernantes	115
Presentación de la tesis	115
Los gobiernos radicales	117
Presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989)	117
Presidencia de Fernando de la Rúa (1999-2001)	119
La oposición radical durante el gobierno de Néstor Kirchner	120
Los gobiernos peronistas	120
La oposición peronista durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989)	121
Las dos presidencias de Carlos Saúl Menem (1989-1995 y 1995-1999)	121
La presidencia de transición de Adolfo Rodríguez Saá (2001)	123
La presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003)	123

ÍNDICE

La presidencia de Néstor Kirchner (2003-presente)	123
Recapitulación y observaciones finales	124
4. Perú	
<i>Susana Villarán de la Puente</i>	127
La peor guerra de la República peruana	128
La desaparición forzada en Perú: los avances en la justicia transicional	137
Castillo Páez, la primera sentencia sobre desaparición forzada en Perú. Un avance sustantivo en la justicia transicional	141
“La espina del caso Cayara”	142
La democracia en el despeñadero. “La mejor cara del sistema”	146
En nombre de los inocentes	152
Las Leyes de Amnistía de junio de 1995	155
Ocho meses antes: Barrios Altos	157
Retiro de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	165
Elecciones de 2000, la lucha por la democracia y el gobierno de transición	167
5. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos	
<i>Ariel E. Dulitzky</i>	171
La visión integral del Sistema Interamericano de Derechos Humanos	174
Los objetivos del Sistema Interamericano	174
Protección de individuos	175
Concientización sobre la situación de derechos humanos	176
Creación de un espacio de diálogo democrático	179
Legitimación de actores	180
Establecimiento de una cultura de derechos humanos	182
El papel y la interacción de la Comisión y la Corte en la justicia transicional	183
La interacción de la Comisión con los estados: la necesidad de un diálogo	187
Algunas condiciones para la efectividad del Sistema Interamericano en materia de justicia transicional	192
6. La Corte Interamericana de Derechos Humanos	
<i>Douglass Cassel</i>	197

Impunidad	200
El deber de los estados de combatir la impunidad	201
Leyes de amnistía y otros mecanismos legales de impunidad	204
Derechos de acceso a la justicia	210
Derecho a la verdad	211
Justicia transicional y comisiones de la verdad	215
Conclusión: perspectivas futuras	216
7. Leyes de amnistía	
<i>Santiago A. Canton</i>	219
Doctrina y jurisprudencia de la CIDH	224
Análisis por país	227
El Salvador	227
Uruguay	232
Argentina	235
Perú	240
Conclusión	244
8. Lo que enseña la experiencia	
<i>Juan E. Méndez</i>	249
Nuevas normas de derecho internacional	250
Redefinir la “transición”	252
La enseñanza de la experiencia reciente	256
Justicia transicional, paz y reconciliación	260
Colaboradores	265

Siglas

Aprodeh	Asociación Pro Derechos Humanos (Perú)
Arena	Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)
Asvem	Asociación de Veteranos Militares (El Salvador)
CEAS	Comisión Episcopal de Acción Social (Perú)
CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico (Guatemala)
Cejil	Center for Justice and International Law/Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Estados Unidos)
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales (Argentina)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Comisedh	Comisión de Derechos Humanos (Perú)
Conadep	Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Argentina)
Coordinadora	Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Perú)
Copredeh	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Guatemala)
CSJM	Consejo Supremo de Justicia Militar (Perú)
FAES	Fuerza Armada de El Salvador (El Salvador)
Fedepaz	Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz (Perú)
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)
ICC	International Criminal Court/Corte Penal Internacional
IDHUCA	Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (El Salvador)

IDL	Instituto de Defensa Legal (Perú)
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública Universidad Centroamericana (El Salvador)
MRTA	Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (Perú)
ONG	Organización no gubernamental
OEA	Organización de Estados Americanos
Onusal	Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (El Salvador)
Orden	Organización Democrática Nacionalista (El Salvador)
PNR	Programa Nacional de Resarcimiento (Guatemala)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Remhi	Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (Guatemala)
SIE	Servicio de Inteligencia del Ejército (Perú)
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (El Salvador)
UES	Universidad de El Salvador (El Salvador)
USIP	United States Institut of Peace/Instituto de Estados Unidos para la Paz

Introducción

Con enorme satisfacción y entusiasmo, la Fundación para el Debido Proceso Legal presenta esta obra, en la que se analiza la repercusión que ha tenido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en los procesos de justicia transicional en América Latina.¹ Estamos muy complacidos de haber concretado un proyecto concebido por nuestra ex directora ejecutiva, Margaret *Maggi* Popkin (1950-2005), a quien recordamos con profundo afecto. Asimismo, queremos agradecer el generoso apoyo de USIP (United States Institute of Peace), sin el cual esta empresa no hubiera podido llevarse a cabo, y a todos los autores por su aporte innovador que promueve la reflexión.

A lo largo de sus ocho capítulos, esta obra analiza la importancia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte) en la búsqueda de justicia en Argentina, Guatemala, Perú y El Salvador, después de haber atravesado periodos de violaciones masivas de derechos humanos. El estudio analiza la razón por la cual el Sistema Interamericano ha obtenido resultados dispares en relación con los procesos de justicia transicional en estos cuatro países, pese a haber desarrollado parte de la jurisprudencia más progresista del mundo en materia de responsabilidad, reparación y debido proceso. La selección de países tuvo por objeto presentar una am-

¹ Las opiniones, hallazgos, conclusiones y recomendaciones expresadas en la presente publicación corresponden a los autores y no necesariamente reflejan la postura de USIP, de la Fundación para el Debido Proceso Legal ni de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

plia gama de circunstancias y experiencias; El Salvador se sitúa en el extremo más lejano del espectro, ya que ni la Corte ni la CIDH han logrado definir de manera sustancial las políticas nacionales de derechos humanos en dicho país.

Esta iniciativa, que analiza el papel que desempeña el Sistema Interamericano en los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), casi no tiene precedentes. Por lo tanto, servirá como recurso vital para los numerosos individuos e instituciones que aplican las normas internacionales de derechos humanos y promueven las iniciativas de justicia transicional en este hemisferio y más allá de él. No obstante, el presente estudio no ahonda excesivamente en consideraciones técnicas y, debido a la diversidad de disciplinas que aborda, resulta accesible para una amplia variedad de lectores. Quienes colaboraron en este trabajo han logrado una riquísima trama en la que se combinan diversos enfoques: histórico, político, sociológico y, naturalmente, jurídico. Así, en la obra resultante se entretajan pasajes oscuros y discordantes con partes auspiciosas y armónicas. En su conjunto, esta obra describe una compleja interacción entre actores clave: la Comisión, la Corte, las víctimas de violaciones de los derechos humanos, los órganos políticos de la OEA y los propios estados latinoamericanos.

Sin embargo, a fin de identificar los factores que impulsan esta dinámica, es necesario un examen minucioso del Estado. Los autores nos instan a analizar detenidamente los distintos componentes de éste, que a menudo son interdependientes y están entrelazados: los tres poderes del gobierno, los partidos políticos, las fuerzas armadas y la sociedad civil en sus diversas manifestaciones. En las páginas que siguen se exponen las alianzas, confrontaciones, el valor y —sobre todo— una asimilación cada vez mayor de principios de derechos humanos por parte de la sociedad en América Latina. Cabe destacar que las conquistas en materia de derechos humanos que aquí se analizan se deben tanto a la presión externa generada por la CIDH y la Corte sobre los gobiernos, como a la perseverancia y el valor de los diversos actores en cada Estado.

En el capítulo 1, elaborado por Marcie Mersky y Naomi Roht-Arriaza, se aborda la actual relación de Guatemala con el Sistema Interamericano. El ensayo nos lleva al mismo frente de batalla, mediante entrevistas con representantes del gobierno y de la sociedad civil guatemalteca que buscan llevar a la práctica las resoluciones y los acuerdos emanados de la Comisión y la Corte. Las dificultades

expuestas y las recomendaciones prácticas propuestas serán de enorme utilidad para la labor del Sistema Interamericano. Vale la pena destacar el análisis que se hace de las medidas de reparación colectivas, un tema que adquiere cada vez mayor relevancia a medida que las comunidades devastadas por ataques armados recurren cada vez más a la Comisión y a la Corte en busca de justicia.

A continuación, Benjamín Cuéllar aborda en el capítulo 2 los juicios y las tribulaciones ocurridas en El Salvador. El ensayo presenta una crónica de casi cuatro décadas de resistencia oficial a las recomendaciones del Sistema Interamericano, pese a los loables esfuerzos de la Comisión y a una importante sentencia emitida recientemente por la Corte. Independientemente del fin del conflicto civil y de la publicación del informe de la Comisión de la Verdad en 1993, Cuéllar sostiene que El Salvador ha permanecido en un estado de crisis y de impunidad casi absoluto. El capítulo analiza las razones de esta trágica falta de avances con el fin de prevenir futuros conflictos internos y de lograr que, finalmente, las víctimas de violaciones de derechos cometidas con el apoyo del Estado tengan su “oportunidad” de obtener justicia.

El capítulo 3, que se centra en Argentina, analiza las variables que permiten que el Sistema Interamericano influya en la adopción de políticas de derechos humanos en un Estado que ha atravesado por un gobierno totalitario. Leonardo Filippini señala que las alianzas políticas locales fueron el factor fundamental que permitió a la Comisión y a la Corte tener efectos durante la evolución del Estado hacia un sistema democrático. De esta manera, los vaivenes de la política oficial con el transcurso del tiempo se atribuyen a los enfrentamientos de las distintas facciones políticas con variadas posibilidades de acceso al poder. Según el análisis de Filippini, los avances significativos de Argentina en materia de derechos humanos tuvieron lugar cuando las facciones que propugnaban por la responsabilidad y la definición de medidas de reparación estaban directamente vinculadas con los responsables de la toma de decisiones.

Susana Villarán narra en el capítulo 4 su experiencia como líder del movimiento de derechos humanos en Perú, ministra de Estado y, posteriormente, miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Villarán hace hincapié en que fueron fuerzas nacionales e internacionales las que guiaron a Perú en su turbulento recorrido hacia la democracia. Según su visión, una red nacional de

organizaciones de derechos humanos consolidada, el escrutinio cada vez más profundo por parte de la Comisión Interamericana de los excesos cometidos por el gobierno y los grupos subversivos, y determinados fallos emblemáticos de la Corte, como el de Barrios Altos, fueron elementos fundamentales en la constante búsqueda de “verdad, justicia y reparaciones” en dicha nación.

En el capítulo 5, Ariel Dulitzky reflexiona acerca del papel de la Comisión Interamericana en relación con otros actores clave de la escena internacional de protección de los derechos humanos. El autor analiza los objetivos fundamentales y las posibilidades del Sistema Interamericano, y subraya que una solución legal tradicional, como la proporcionada por la Corte Interamericana, no siempre resulta la más adecuada. Dulitzky destaca el amplio “espectro de alternativas” que la Comisión pone a disposición para alcanzar las metas de la justicia transicional. Estos mecanismos ofrecen, entre otros recursos, un diálogo entre el Estado y las víctimas, mayores esfuerzos por reparar las violaciones de los derechos humanos y la promoción de una cultura de derechos humanos.

Douglass Cassel, en el capítulo 6, ofrece el único estudio de este libro dedicado exclusivamente al análisis de la jurisprudencia de la Corte Interamericana acerca de temas relativos a la justicia transicional. El ensayo se centra en tres principios críticos desarrollados por la jurisprudencia de la Corte: el deber del Estado de combatir la impunidad, el derecho de acceso a la justicia y el derecho a la verdad. Al analizar los fallos dictados hasta la sentencia paradigmática de 2006 en el caso *Almonacid Arellano et al.* contra Chile, Cassel ofrece una reflexión muy actualizada sobre estos tres conceptos y señala que se han sentado las bases para “un acceso mucho mayor a la justicia, la verdad y las reparaciones que en el pasado”.

Un objetivo fundamental de la justicia transicional es lograr que los autores de violaciones de los derechos humanos asuman la debida responsabilidad por sus actos. El capítulo 7, a cargo de Santiago Canton, aborda en forma directa este imperativo legal tan complejo que enfrentan las naciones latinoamericanas tras periodos de gobiernos autoritarios. Canton reflexiona sobre la profusión de leyes de amnistía tendientes a evitar que los miembros de regímenes dictatoriales fuesen alcanzados por las responsabilidades penales correspondientes, para luego analizar los esfuerzos del Sistema Interamericano por derogar estas leyes. Tal como se evidencia en su análisis de los casos de Argentina, Perú, Uruguay y El Salva-

dor, se han logrado importantes avances para limitar la impunidad, aunque todavía queda mucho por hacer.

Juan Méndez, ex presidente de la Comisión Interamericana y actual presidente del Centro Internacional para la Justicia Transicional, es la persona indicada para reflexionar sobre todo lo aprendido durante las turbulentas batallas por la justicia y la democracia en América Latina. En el capítulo 8, Méndez afirma que “la reconciliación sólo podrá lograrse mediante una investigación honesta y exhaustiva de la verdad, así como mediante la búsqueda de justicia en el marco del respeto del debido proceso, una oferta de reparación generosa para las víctimas y una iniciativa seria de reforma de las instituciones del Estado”.

Méndez señala que la política de justicia transicional más efectiva adapta lo aprendido en experiencias en otros países al contexto cultural de la región en la que se trabaja. La Fundación para el Debido Proceso Legal destaca que el Sistema Interamericano en sí mismo, como un sistema regional de protección de los derechos humanos, fue fundado con base en ese principio. La Comisión y la Corte han adquirido una vasta experiencia en relación con las características singulares de América Latina, y emplean normativa y jurisprudencia regional e internacional sobre derechos humanos para enfrentar los diversos desafíos que se plantean en la región.

En resumen, a pesar de las limitaciones inherentes, la Comisión y la Corte Interamericana han dado testimonio, merced a su valor y sus arraigados principios, de su alianza con las víctimas, la sociedad civil y los estados por igual, acompañando los éxitos y fracasos de las iniciativas de la justicia transicional a lo largo de los años. Tal como se destaca en los capítulos del presente volumen, la colaboración en múltiples ámbitos entre todos estos actores es tan esencial en la actualidad como lo era hace dos décadas, puesto que aún queda un largo camino por recorrer en el camino hacia la justicia.

1. Guatemala

*Marcie Mersky y Naomi Roht-Arriaza**

A primera vista, Guatemala parece decir mucho a favor de la eficacia que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha alcanzado en los últimos años. Durante mucho tiempo, este país evadió e ignoró a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, defendió enérgicamente su inocencia en los casos presentados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos e intentó evitar y reducir al mínimo las visitas *in loco* por parte de la Comisión. El escenario comenzó a cambiar paulatinamente luego de la suscripción de los acuerdos de paz en diciembre de 1996. En el año 2000 la situación pareció dar un vuelco cuando el go-

* Además del análisis de los textos, el presente capítulo se basa en exhaustivas entrevistas realizadas en Washington, en abril de 2006, y en Guatemala en mayo de 2006. Entre los entrevistados se encuentran las autoridades actuales y de mandatos anteriores de la Copredek, un ex ministro de Relaciones Exteriores, activistas de derechos humanos, abogados litigantes, trabajadores de salud mental y funcionarios del sistema de justicia, todos ellos de Guatemala, así como personas que han desempeñado distintas funciones en el Sistema Interamericano. Las autoras expresan su más sincero agradecimiento a Mayra Alarcón, Roxana Altholtz, Marta Altolaquiere, Judith Erazo, Aura Elena Farfán, Karen Fischer, Alfonso Fuentes Soria, Juan de Dios García, Edda Gaviola, Víctor Hugo Godoy, Angélica González, Claudio Grossman, Edgar Gutiérrez, Domingo Hernández, Frank La Rue, Helen Mack, Mynor Melgar, Miguel Moerth, Claudia Paz, Olga Alicia Paz, Edgar Pérez, Yolanda Pérez, María Claudia Pulido, Willie Ramírez y María Eugenia de Sierra. Todas las entrevistas se realizaron con base en un acuerdo de no atribución. Los autores desean agradecer a sus informantes, así como a Simona Agnolucci y a Cassandra Kueh, por su colaboración en la investigación, y a Claudia Lissette de Minera, por prestar apoyo administrativo.

bierno de Adolfo Portillo decidió reconocer su responsabilidad en una gran cantidad de casos que, en ese entonces, se tramitaban ante la Comisión y la Corte. El gobierno se comprometió a asumir una actitud de mayor colaboración, lo que generó la expectativa de que podría iniciarse una nueva era de responsabilidad y justicia.

Desde entonces, salvo algunas excepciones, el gobierno ha intentado llegar a acuerdos de solución amistosa en diversos casos y ha implementado, al menos en parte, las decisiones de la Corte. Sin embargo, esta actitud de relativa colaboración por parte del Poder Ejecutivo no ha sido imitada por los órganos del sistema judicial de este país: la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público, los tribunales y el sistema penitenciario. A pesar de que tanto la CIDH como la Corte instaron reiteradamente a las autoridades a investigar y juzgar a los autores de violaciones de derechos humanos en el pasado, a fines de 2006 pocos delitos cometidos en el marco del conflicto armado interno habían sido investigados, y mucho menos juzgados. Los actos de intimidación, la corrupción y la ineficiencia continúan asolando los tribunales.

El presente capítulo intenta explicar estos fenómenos, describe el cambio en la postura del gobierno —que va del rechazo absoluto a la colaboración parcial con el engranaje del Sistema Interamericano— y evalúa el grado de avance del Estado respecto a distintos tipos de reparaciones. Aquí se analiza el efecto que tuvieron algunos casos prominentes y se estudia la repercusión de las acciones de la Comisión y la Corte sobre diversos actores locales, como funcionarios de gobierno, fiscales, jueces, abogados particulares, organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos de víctimas. En especial, este capítulo se centra en algunas de las dificultades que se suscitan al conceder abultadas reparaciones económicas, así como en los problemas inextricables relacionados con el sistema de justicia del país. Por último, presentamos algunas conclusiones que apuntan a mejorar la eficacia de la Comisión y de la Corte.

CASOS QUE SE TRAMITAN ANTE LA COMISIÓN Y LA CORTE

Guatemala ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1978 y aceptó la jurisdicción de la Corte en marzo de 1987. Desde hace años, las con-

diciones en Guatemala están entre las cuestiones primordiales del Sistema Interamericano, que comenzó a recibir denuncias sobre la situación de los derechos humanos en ese país poco después del comienzo del conflicto armado en 1962. Para 2001, la Comisión había elaborado cinco informes especiales de país sobre Guatemala, había llevado a cabo al menos 10 visitas *in loco* desde 1982 y había publicado informes de seguimiento sobre la situación en cada uno de sus informes anuales desde 1983 hasta 1991, y también en 1993, 1994, 1996 y 1997.¹

La conclusión de la Comisión —en los más de 40 informes individuales publicados entre 1993 y 2004— fue que el Estado había violado la Convención. Durante los últimos años, la Comisión ha emitido conclusiones y resoluciones y ha supervisado los acuerdos de solución amistosa celebrados entre el Estado de Guatemala y los peticionarios en otros 80 casos. La mayoría de estos acuerdos han implicado importantes reparaciones económicas y el compromiso por parte del Estado de reconocer públicamente su responsabilidad, modificar la legislación que impide la acción judicial y garantizar que los casos prosperen en los tribunales nacionales.

Por su parte, la Corte ha dictado sentencia en 11 casos contenciosos, lo que constituye el mayor número de resoluciones judiciales para cualquier país, con excepción de Perú. De los casos en los que se ha pronunciado la Corte, ocho estaban directamente relacionados con el conflicto armado interno y versaban sobre desapariciones, casos de tortura y asesinatos que tuvieron lugar en las décadas de 1980 y 1990. Muchos estaban vinculados con asesinatos cometidos por el ejército, y en uno de ellos estaban implicadas las patrullas civiles locales, estructuras paramilitares creadas por el ejército en 1981. Otro caso trataba sobre el abuso de niños de la calle por parte de miembros de la policía, en tanto los dos más recientes están vinculados con cuestiones de pena de muerte y debido proceso que no guardan relación directa con el conflicto armado interno. A continuación se enumeran estos casos, según el orden cronológico de resolución:

¹ Como resultado de la supervisión llevada a cabo por la Comisión durante los primeros años del conflicto, en 1966 se publicó *Solicitudes de información transmitidas al gobierno de Guatemala*, a lo que siguió la publicación de informes especiales de país en 1981, 1983, 1985, 1993, 1994 y 2001.

- El caso Panel Blanca (Paniagua Morales *et al.*, 8 de marzo de 1998), sobre la desaparición de Ana Elizabeth Paniagua Morales y el asesinato de Erik Chinchilla junto con otras personas, todas ellas aparentemente detenidas en forma arbitraria por la Policía del Tesoro en 1987 y 1988. La Corte determinó que se habían violado los artículos 1(1), 4, 5, 7, 8(1) y 25 de la Convención Americana.
- El caso Blake (24 de enero de 1998), sobre el secuestro y asesinato de Nicholas Chapman Blake por miembros de las patrullas civiles, en calidad de agentes del Estado, en 1985. Debido a que el cadáver fue ocultado, hasta 1992 pudo conocerse el destino de la víctima. Si bien la Corte declaró que no tenía competencia para considerar la detención y la muerte, puesto que se habían producido antes de que Guatemala aceptara la jurisdicción de la Corte, determinó que el Estado había violado el artículo 8(1), que establece el derecho a una audiencia, y el artículo 5, basándose en el sufrimiento ocasionado a los familiares de Blake.
- El caso de los niños de la calle (Villagrán Morales *et al.*, 19 de noviembre de 1999), sobre el secuestro y asesinato de cinco jóvenes por parte de la policía en 1990. Además de la violación de los artículos 1(1), 4, 5, 7, 8 y 25, la Corte determinó que el Estado había infringido también el artículo 19 sobre derechos del niño.
- El caso Bámaca Velásquez (25 de noviembre de 2000). En 1992, el líder guerrillero Efraín Bámaca Velásquez fue capturado vivo por el ejército, torturado y asesinado, a pesar de que su detención nunca fue reconocida por esta fuerza y jamás se halló su cuerpo. La Corte dictaminó que si bien se trataba de un guerrillero capturado durante un conflicto interno, Bámaca debería haber sido juzgado por un tribunal, y determinó que en los casos de desaparición forzada la violación de la integridad psíquica y moral de los familiares cercanos es una consecuencia directa de la desaparición. La Corte concluyó que el Estado había violado los artículos 1(1), 4, 5, 7, 8 y 25.
- El caso Myrna Mack (25 de noviembre de 2003), sobre la antropóloga Myrna Mack, asesinada por agentes del Estado en 1990 a causa de su investigación sobre poblaciones desplazadas internamente como resultado de la guerra.

El autor directo de su asesinato fue finalmente condenado y encarcelado en Guatemala; sin embargo, los autores intelectuales de su muerte han eludido la justicia durante años, y los testigos, la policía, los fiscales, los jueces y los familiares han sido objeto de amenazas, han debido exiliarse o han sido asesinados. La Corte determinó que no se actuó con la debida diligencia en el procedimiento penal y que se habían violado los artículos 1(1), 4, 5 (en relación con los familiares), 8 y 25.

- El caso Maritza Urrutia (27 de noviembre de 2003). Urrutia, una supuesta integrante de un grupo guerrillero, fue capturada en 1993 por un grupo de hombres armados y permaneció en un centro de detención del ejército durante ocho días. Durante este lapso, fue interrogada, maltratada y obligada a presentarse en televisión para expresar su repudio por la guerrilla. Urrutia fue liberada sólo después de que se ejerciera una gran presión internacional. La Corte determinó que habían sido violados los artículos 1(1), 5, 7, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- El caso Masacre de Plan de Sánchez (29 de abril de 2004), sobre la masacre de 268 personas perpetrada por tropas del ejército y sus colaboradores civiles en la localidad de Plan de Sánchez, Rabinal, en 1982. La Corte determinó que se habían violado los artículos 1(1), 5, 8, 11, 12, 13, 16, 21, 24 y 25 de la Convención.
- El caso Carpio Nicolle *et al.* (22 de noviembre de 2004), sobre el asesinato de Jorge Carpio Nicolle, director de un periódico y ex candidato presidencial, junto con sus colaboradores, durante una emboscada en 1993, presuntamente preparada por una patrulla de defensa civil paramilitar. La Corte determinó que se habían violado los artículos 1(1), 4, 13 y 23, en relación con Carpio, y los artículos 5, 8 y 25, en relación con los sobrevivientes y familiares.
- El caso Molina Theissen (4 de mayo de 2004), sobre el secuestro de Marco Antonio Molina Theissen, de 14 años, por miembros del ejército en 1981. Nunca más se conoció su paradero y su familia finalmente escapó de Guatemala. La Corte determinó que se habían violado los artículos 1(1), 4, 5, 7,

8, 17, 19 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los artículos 1 y 2 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

- El caso Fermín Ramírez (20 de junio de 2005), sobre la pena de muerte impuesta a Fermín Ramírez en el marco de un proceso judicial que, según determinó la Corte, no cumplió las exigencias del debido proceso. La Corte ordenó al Estado conceder a Ramírez un nuevo juicio y modificar la ley sobre apelación de la pena de muerte.
- El caso Raxcacó Reyes (15 de septiembre de 2005). Ronald Ernesto Raxcacó Reyes fue condenado a muerte por la comisión del delito de secuestro, al amparo de una ley que ampliaba el alcance de la pena de muerte, con posterioridad a que Guatemala ratificara la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prohíbe ampliar los supuestos de aplicación de dicha pena. La Corte ordenó a Guatemala suspender la aplicación de la pena de muerte a Raxcacó Reyes e imponerle una condena distinta, que guardara proporción con la naturaleza y gravedad del delito. La Corte ordenó asimismo a Guatemala que se abstuviera de ejecutar a personas que estuvieran condenadas a muerte por el delito de secuestro en virtud de la legislación vigente.

RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD;

HECHOS ALCANZADOS POR DICHO RECONOCIMIENTO

Hasta 1996, la respuesta de Guatemala al Sistema Interamericano consistió, a grandes rasgos, en retrasos, negativas y evasivas. Tal vez el cambio más significativo desde entonces haya sido la tendencia cada vez más marcada, aunque no generalizada, que tuvo lugar durante los últimos tres gobiernos (de los presidentes Álvaro Arzú, Alfonso Portillo y Oscar Berger), a reconocer la responsabilidad por los casos “históricos” de violaciones cometidas durante el conflicto armado. En algunas ocasiones, la CIDH ha presentado los casos ante la Corte, y el gobierno se ha allanado a los fundamentos planteados en ellos. No obstante, el gobierno también ha aceptado resolver una serie de casos pendientes ante la Comisión mediante acuerdos de solución amistosa, en los que se reconoce la responsabilidad del Estado y se otorgan reparaciones.

¿A qué se debió esto? En esencia, los gobiernos evaluaron que los beneficios de reconocer las violaciones y pagar algunas reparaciones —eliminar los casos de la agenda internacional, confirmar su propio compromiso con los derechos humanos, destacar la naturaleza “posconflicto” de la coyuntura y apaciguar parcialmente los reclamos de justicia— superaban ampliamente los costos financieros y políticos. Esta postura, que muchas veces ha generado una encarnizada oposición dentro del gobierno y, de manera más generalizada, dentro del Estado, pareciera, a menudo, responder al esfuerzo individual de unas pocas personas clave dentro del gobierno más que a una política coherente. En más de un aspecto, este enfoque prácticamente se ha revertido.

El cambio se inició durante el gobierno de Arzú (1996-2000), que se presentaba como el gobierno de los acuerdos de paz y necesitaba legitimidad internacional a fin de obtener apoyo para los acuerdos. Ante las más de 200 demandas individuales pendientes ante la CIDH o la Corte, el representante de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (Coprodeh), la entidad responsable de coordinar cuestiones relativas a derechos humanos para el Poder Ejecutivo, comenzó a buscar posibles soluciones. Las negociaciones previas al primer acuerdo de solución amistosa de envergadura comenzaron a mediados de 1996 con el caso Colotenango/Juan Chanay Pablo, y en febrero de 1997 se firmó un acuerdo conciliatorio. El acuerdo incluyó reparaciones económicas para las víctimas individuales, algunas reparaciones de tipo colectivo para la comunidad y el compromiso de investigar, procesar y castigar a los responsables de los asesinatos cometidos en ese caso.² El gobierno reconoció su responsabilidad por no haber llevado a cabo una investigación ni procedimientos judiciales suficientes.³

Sin embargo, el compromiso del gobierno de Arzú con esta agenda no fue absoluto, y la pugna interna en el seno del gobierno por el control de la política de derechos humanos puso en marcha un proceso que subsiste hoy en día. Parecería

² Corte Internacional de Derechos Humanos, *Juan Chanay Pablo vs. Guatemala*, Informe 19/97, Caso 11.212, Solución Amistosa, Guatemala, 13 de marzo de 1997. En *Corte Internacional de Derechos, Informe anual 1996*, cap. III.

³ Los miembros de las patrullas civiles locales finalmente fueron procesados y condenados, pero hasta el momento no se les ha podido encarcelar y han vuelto a vivir en la comunidad nuevamente.

que, durante el gobierno de Arzú, se fijaron límites a la responsabilidad, si no en la teoría, al menos en la práctica. Como resultado, se mantuvieron las antiguas medidas dilatorias y el gobierno se rehusó a reconocer la responsabilidad en casos que involucraran directamente al ejército o sus estructuras de inteligencia.

El gobierno de Portillo (2000-2004) representó a una coalición política dirigida por el general Efraín Ríos Montt y sus partidarios, responsables de las masacres y las campañas de tierra arrasada de principios de la década de 1980. En consecuencia, gozó de muy poca credibilidad en el ámbito de los derechos humanos y recibió un tibio apoyo por parte de la clase media educada y de la prensa. A pesar de esto, entre los asesores de Portillo se incluían correligionarios exiliados en México y varias personas con antecedentes en derechos humanos; a su vez, el personal jerárquico de la Copredek también mantenía vínculos con la Procuraduría de los Derechos Humanos. Estas personas sugirieron a Portillo que una de las vías para obtener apoyo internacional para un régimen débil sería que lograra posicionarse como una especie de paladín de los derechos humanos. Sostuvieron que dejar sin resolver los casos anteriores a 1996 mantendría la atención pública en el pasado (y en el papel de Ríos Montt), en lugar de enfocarse en la agenda populista que había prometido el gobierno. Además, reconocer la responsabilidad del Estado permitiría evitar largas audiencias ante la Corte, en las cuales los testigos —incluidos los miembros del ejército— podrían ser llamados a declarar acerca de las numerosas violaciones de los derechos humanos, y llevar a cabo audiencias más breves centradas exclusivamente en los resarcimientos.

De este modo, en marzo de 2000, debido a una medida que resultó inesperada, el gobierno de Portillo anunció que cumpliría las recomendaciones emitidas por la Comisión en relación con 44 casos de ejecución extrajudicial que tuvieron lugar en 1990 y 1991, y cinco casos de desaparición forzada correspondientes al mismo periodo. En abril el gobierno, en el marco de esos casos, “aceptó la responsabilidad por los hechos determinados por la Comisión y las consecuentes violaciones de la Convención (así como de la Constitución de Guatemala)”.⁴ El presidente Portillo también anunció su intención de llegar a acuerdos de solución amistosa con los peticionarios de otros casos, los cuales finalmente se lograron “sobre la base

⁴ Corte Internacional de Derechos Humanos, *Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, OEA/Ser.L/V/II.111, doc. 21, rev. 6 de abril de 2001, cap. II, B7.

del reconocimiento expreso del Estado de su responsabilidad institucional por las violaciones denunciadas, su compromiso de hacer justicia y su compromiso de garantizar reparaciones a las víctimas y familiares”.⁵ En agosto de 2000, durante una visita de la Comisión a Guatemala, el gobierno aceptó reconocer la responsabilidad en otros nueve casos de gran resonancia y, posteriormente, amplió la lista e incluyó otros para solución amistosa.

No obstante, continuaba sin esclarecerse cuáles eran exactamente los hechos por los que el gobierno reconocía su responsabilidad. Este asunto llegó a un punto crítico en 2003, con el caso Myrna Mack. Desde el inicio, la peticionaria Helen Mack se mantuvo firme en su propósito de hacer trabajar a los tribunales nacionales, así como de acusar y procesar no sólo a quienes habían perpetrado el asesinato de su hermana en forma directa, sino también a sus autores intelectuales. Consideraba que los procedimientos ante la CIDH y, posteriormente, ante la Corte, constituían un medio para ejercer presión a efectos de lograr dicho propósito, y no para obtener una reparación. Por ello, cuando la Comisión sugirió que se celebrase un acuerdo de solución amistosa en ese caso y que el Estado reconociera su responsabilidad por no haber investigado el delito de manera satisfactoria, Helen Mack se negó. Alegó que los procedimientos internos ya habían establecido la responsabilidad de algunos agentes del Estado por el asesinato, y que uno de sus autores materiales, un sargento del ejército, había sido condenado en 1993; de manera que el ofrecimiento del Estado no le reportaba beneficio alguno. En lugar de esto, su objetivo era que el Estado reconociera que el Estado Mayor Presidencial había planeado y cometido el delito.⁶ Si bien se negó a celebrar un acuerdo de solución amistosa, finalmente negoció con el gobierno la creación de una comisión de verificación integrada por dos miembros, que informaría a la Comisión los avances en el proceso iniciado hacia dentro contra los autores intelectuales del asesinato de Myrna. Seis meses más tarde, la misma Helen Mack pagó para que los dos observadores se reunieran con la Comisión en Washington, donde informaron debidamente que no había voluntad política de impulsar el procedimiento interno. En esa instancia, Helen insistió en que el caso fuera llevado ante la Corte.

⁵ *Ibid.*, cap. II, B6.

⁶ El Estado Mayor Presidencial, si bien oficialmente estaba a cargo de garantizar la seguridad del presidente y su familia, operó en el conflicto interno como una estructura de inteligencia clave y tuvo una amplia participación en las violaciones de los derechos humanos perpetradas.

Si bien existen distintas versiones acerca de quién siguió qué instrucciones, el Estado se presentó ante la Corte y reconoció la responsabilidad en términos generales. A pesar de esto, se negó a reconocer que algún órgano específico del Estado hubiera cometido algún ilícito. Los representantes del Estado alegaron no poder aceptar como hechos ciertos algunas circunstancias que todavía debían ser determinadas por los tribunales locales y que, debido a que se había reconocido la responsabilidad absoluta, no era necesario que declararan los testigos y el caso debía pasar directamente a la instancia de reparación. Cuando la Corte denegó este pedido, los representantes del gobierno se retiraron de la audiencia en un acto sin precedentes, y no regresaron hasta el final de ésta. Finalmente, el ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala viajó a San José, Costa Rica, para presentar personalmente un memorial de allanamiento absoluto en el caso.⁷

Durante el gobierno de Berger (2004 hasta la actualidad) han surgido cuestiones similares, aunque menos graves, en tanto el gobierno decide si allanarse o no a los fundamentos de los distintos casos. El gobierno de Berger, al igual que el anterior, muestra una actitud algo ambivalente al respecto. Si bien Berger designó a un reconocido defensor de los derechos humanos al frente de la Copredek, él mismo no ha demostrado particular interés en el tema y deja la mayoría de las decisiones en manos del vicepresidente, quien ha dado su apoyo a los acuerdos. Sin embargo, al mismo tiempo, algunos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y otras personas del gobierno continúan resistiéndose a reconocer la responsabilidad.

En el caso Plan de Sánchez, por ejemplo, los funcionarios del gobierno se rehusaban a reconocer la responsabilidad internacional; especialmente porque el caso formaba parte de una demanda interna en la que se alegaba la comisión de genocidio.⁸ Hasta el momento mismo en que se celebró la audiencia ante la Corte, no

⁷ Corte Interamericana, *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, sentencia del 25 de noviembre de 2003, Serie C, núm. 101, párr. 65-116.

⁸ Esa demanda fue presentada en 2001 por la Asociación para la Justicia y la Reconciliación, un grupo de sobrevivientes mayas del genocidio y, en 2007, todavía estaba siendo investigada. En ella se denuncia como autores a los jefes del ejército. El Ministerio Público ha designado a un fiscal que ha recogido numerosos testimonios, pero, hasta hoy, no se han emitido órdenes judiciales de arresto.

estaba claro si el gobierno se allanaría completamente a las pretensiones del peticionario, si guardaría silencio o si realizaría un reconocimiento general de su responsabilidad. Los representantes del Estado recibieron instrucciones de allanarse por completo a último momento. En la mayoría de los casos más recientes, relacionados con las violaciones cometidas antes de 1996, el Estado se ha allanado a todos los fundamentos del caso y ha intentado reducir al mínimo el monto de las reparaciones pagadas.

INTERESES, PERSONALIDADES Y POLÍTICA COMUNES

Durante los tres gobiernos posteriores a los acuerdos de paz se observó un cambio de actitud profundo que implicó reconocer la responsabilidad del Estado, en distintas medidas, e intentar celebrar acuerdos de solución amistosa en los casos anteriores a 1996 que se encontraban pendientes en el Sistema Interamericano. El reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado y su decisión de colaborar con la CIDH en la resolución de los casos ha tenido una relevancia innegable para las víctimas y también ha reportado importantes beneficios al gobierno.

Asimismo, ha ayudado a establecer grandes ventajas para la Comisión en un momento clave. En febrero de 2000, cuando Portillo evaluaba la posibilidad de reconocer la responsabilidad e intentar celebrar acuerdos de solución amistosa en gran cantidad de casos, el nuevo secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA) propuso implementar una reforma del Sistema Interamericano que hubiera coartado sensiblemente la independencia de la Comisión. El acuerdo con el gobierno guatemalteco demostró, en esa oportunidad, que la CIDH podía obtener resultados y ayudó a fortalecer su posición en las negociaciones acerca de las reformas propuestas. Además, la Comisión, al igual que el gobierno de Guatemala, mostraba preocupación por el tiempo y los recursos que se necesitarían para investigar y tramitar lo que posiblemente sería una gran cantidad de casos derivados del conflicto armado. Resolver estos expedientes mediante acuerdos de solución amistosa reduciría el volumen de trabajo para el personal de la Comisión.

Prácticamente todas las personas entrevistadas respecto de esta cuestión creían que los avances en este terreno respondían al problema de los costos políticos y al

papel individual desempeñado por ciertas personalidades en posiciones clave. De hecho, ninguna mencionó que hubiera una clara política articulada que contara con el respaldo absoluto del gobierno. Por el contrario, los profundos desacuerdos internos, las decisiones de último momento y el estatus, en cierto modo precario, de la Copredeb han sido constantes. Durante cada uno de estos tres gobiernos, la Copredeb ha estado bajo la dirección de personas con una trayectoria pública en la defensa de los derechos humanos. La gran capacidad que ha tenido cada una de ellas para trabajar entre bastidores y sellar alianzas parece haber sido el factor determinante de algunos de los avances y retrocesos en las acciones del gobierno durante esos años.

A su vez, las acciones de conducción de la Copredeb en el marco del Sistema Interamericano a menudo no concordaban con el de otros integrantes del gabinete. Aunque se supone que la Copredeb debería coordinar las actividades de derechos humanos desde la Presidencia, en carácter de “comisión presidencial”, su estructura resulta débil en relación con otras instituciones del Estado. En varias ocasiones ha discrepado del Ministerio de Relaciones Exteriores, que se ha mostrado muy dispuesto a defender al Estado a cualquier precio y a negar cualquier tipo de responsabilidad. Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores continuó llevando ciertos casos ante la Comisión y la Corte durante los tres últimos gobiernos. Por ejemplo, desde hacía algún tiempo la representación del Estado ante la Corte en el caso Carpio había sido asignada a este ministerio, cuyos funcionarios se rehusaban a aceptar la responsabilidad y a pagar indemnizaciones. El caso fue traspasado a la Copredeb en 2004, y el Estado finalmente reconoció los hechos, así como su responsabilidad en virtud del derecho internacional.⁹ Previamente, durante el gobierno de Portillo, los funcionarios del Ministerio también se habían opuesto de manera tajante a reconocer la responsabilidad del Estado, pero habían perdido la batalla. Quienes se oponían dentro de esa administración a cualquier tipo de responsabilidad por las violaciones cometidas en el pasado, finalmente crearon un “gabinete de seguridad y derechos humanos” bajo la dirección del vicepresidente, como un centro de poder alternativo a la Copredeb. Esta pugna interna explica algunas incoherencias en las posturas públicas del

⁹ Véase Corte Interamericana, *Nicolle Carpio et al. vs. Guatemala*, sentencia del 22 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 117, párr. 36 y 38.

gobierno y, en cierta medida, evidencia la fragilidad incluso de algunos de los importantes avances logrados en los últimos años.¹⁰

LAS REPARACIONES EN LOS CASOS QUE SE TRAMITAN ANTE LA COMISIÓN Y LA CORTE

En los casos que se tramitaron ante la Corte, y en aquellos que fueron resueltos por la CIDH antes de someterlos a ese tribunal, las reparaciones acordadas por el Estado, o impuestas a éste, pueden clasificarse en alguna de las cuatro categorías generales siguientes: *a)* investigación y juzgamiento en jurisdicciones internas; *b)* reparaciones individuales y colectivas; *c)* acciones tendientes a dignificar la memoria de la víctima y otro tipo de reparación moral; y *d)* reforma legislativa o administrativa.

El grado de cumplimiento de las reparaciones ordenadas por la Corte o convenidas mediante acuerdos de solución amistosa ha sido diverso. Las indemnizaciones se han pagado en casi todos los casos, y en algunas ocasiones se han implementado medidas dignificantes, pero los supuestos de reforma, investigación penal y avance en cuestiones de justicia han sido pocos y aislados. Analizaremos, en primera instancia, las medidas dignificantes y las reparaciones morales, para luego abordar cuestiones como las medidas de reforma, las indemnizaciones, la investigación y las acciones judiciales.

Acciones tendientes a dignificar la memoria de la víctima y a otorgar reparaciones morales

La mayoría de las recomendaciones de la Comisión, los acuerdos de solución amistosa y las sentencias de la Corte han incluido medidas tendientes a dignificar la memoria de las víctimas o a otorgar algún otro tipo de reparación moral.

¹⁰ La pugna continúa: en enero de 2007, el fiscal general del país declaró que la Copredeb debía ser eliminada y que su propia oficina asumiría sus funciones de representación del Estado en los casos de derechos humanos ante el Sistema Interamericano. Una decisión de este tipo casi seguramente permitiría al Estado volver a adoptar la actitud de negación y obstaculización de hace más de una década.

La exigencia de que el gobierno encuentre los cuerpos de los desaparecidos y los devuelva a sus familiares ha sido un reclamo constante. En el caso Bámaca, en el que el Estado intentó varias veces hacer pasar un cadáver no identificado por el de la víctima, la Corte sostuvo específicamente que el Estado debía encontrar los restos de la víctima, exhumarlos en presencia de la viuda y los familiares cercanos, y entregarlos a estos. Hasta el momento no se ha cumplido ninguno de estos supuestos. En los casos Panel Blanca y de los niños de la calle, también se ordenó al Estado trasladar los restos mortales de las víctimas y darles sepultura en el lugar que eligieran sus familiares cercanos.

En muchos casos, con el propósito de honrar a la víctima, se ha ordenado al Estado que asigne su nombre a una calle o escuela, o que cree una beca con su nombre. Si bien esta orden se cumplió en varios casos, en general fue resultado de la presión constante ejercida sobre el gobierno por las partes interesadas. La Corte también ha exigido al Estado que publique su decisión respecto del fondo, con indicación de los hechos del caso, en periódicos locales. En un caso, también se requirió al Estado que publicara en los periódicos la sentencia de la Corte en lengua maya. En general, el gobierno cumplió finalmente con estas exigencias.

En cambio, en relación con algunos acuerdos de solución amistosa mediante los cuales el gobierno aceptó difundir los hechos del caso en vez de aguardar a que la Corte Interamericana lo tratara y se pronunciara al respecto, se han suscitado problemas. Las circunstancias del caso Dos Erres sobre la masacre de cientos de pobladores perpetrada por el gobierno en la provincia de Petén en 1982, durante la presidencia de Ríos Montt, generaron algunas complicaciones. Como parte de un acuerdo de solución amistosa, el gobierno se comprometió a difundir un documental sobre la masacre en la señal de televisión nacional, durante el horario de máxima audiencia, en dos oportunidades distintas. La producción de dicho video dependería de un proceso de colaboración que incluiría a la Copredek y a los representantes de las víctimas. De hecho, el video fue producido e incluyó declaraciones tanto de testigos oculares como de los autores de la masacre, y todos señalaron claramente al ejército como responsable. El video se transmitió por primera vez un domingo por la noche, en marzo de 2001. Al día siguiente el presidente, enfurecido, exigió la renuncia de Víctor Hugo Godoy y Ricardo Alarcón, presidente y vicepresidente de la Copredek, respectivamente. Si bien la renuncia de Godoy respondería a un incidente no vinculado con este hecho en

la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,¹¹ la de Alarcón aparentemente se debió al video. El Congreso de Guatemala, bajo el control de los partidarios de Ríos Montt, repudió el video y pidió la disolución de la Copredeh. El video fue retirado y la segunda emisión se canceló.

En varios casos la Corte ordenó al gobierno que ofreciera una disculpa y en otros fueron los familiares de las víctimas quienes la exigieron como parte de un acuerdo, lo que implicaba un gesto de dignificación de la memoria de sus seres queridos y la confirmación pública del papel del Estado en la comisión de las violaciones. Durante el gobierno de Berger se han ofrecido varias disculpas públicas, pero ha sido conflictiva la cuestión acerca de quién debía disculparse dentro del gobierno y, con frecuencia, las disculpas han sido pospuestas por mucho tiempo.¹²

Los tres gobiernos posteriores al acuerdo de paz han ofrecido disculpas generales por los excesos cometidos durante el conflicto, sin que esto se debiera a los compromisos del Sistema Interamericano. Arzú se disculpó unos pocos meses antes de que la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), un organismo creado en virtud de los acuerdos de paz, finalizara su informe.¹³ Portillo, a su vez, lo hizo durante su discurso en la ceremonia de investidura. Si bien en ningún momento ofreció disculpas públicas en casos concretos que estuvieran relacionados con los procedimientos del Sistema Interamericano, como ya se señaló, ambos aceptaron cierto grado de responsabilidad en las comunicaciones cursadas en el marco de los casos ante la Comisión. El gobierno de Berger, en un intento por

¹¹ Este incidente no relacionado, supuestamente estaba vinculado con el voto de Guatemala respecto de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Según señaló otra fuente del gobierno de Portillo, éste creía que el momento de la emisión, justo antes de que se realizara una votación acerca de una profunda reforma tributaria, constituía un intento deliberado por debilitar al partido gobernante debido a su vinculación con Ríos Montt.

¹² Por ejemplo, en el caso Bámaca, si bien la Corte incluyó en la parte sobre reparaciones de su sentencia de 2002 la obligación del Estado de ofrecer una disculpa pública, y exigió el cumplimiento en varias oportunidades, el Estado sólo cumplió hasta fines de 2006.

¹³ Arzú recibió críticas generalizadas por parte de los representantes de la comunidad de derechos humanos por la disculpa genérica que ofreció en diciembre de 1998 en Santa Cruz del Quiché. Esta disculpa fue percibida como una estrategia para evitar el reconocimiento futuro de las conclusiones de la CEH, que se publicarían tres meses después. Su gobierno nunca presentó ninguna respuesta formal a este informe.

“relanzar” los acuerdos de paz en febrero de 2004, poco tiempo después de que asumiera la Presidencia, también reconoció públicamente la responsabilidad general del Estado por las violaciones cometidas en el pasado y se refirió a la necesidad de “dignificar” a las víctimas.

Helen Mack, una demandante tenaz, insistió en que la Corte exigiera que fuera el presidente mismo quien ofreciera una disculpa relacionada específicamente con el asesinato de su hermana Myrna. El presidente Berger se disculpó efectivamente en una ceremonia pública inusual celebrada en el Palacio Nacional, que contó con la presencia y la participación de los presidentes del Poder Judicial y del Poder Legislativo, los miembros del gabinete y la cúpula militar. No obstante, no asistió a la ceremonia conmemorativa que se llevó a cabo unos días antes en la Jefatura de Policía en honor del investigador de la policía que había sido asesinado por el Estado después de que su informe inicial señalara claramente que el ejército estaba involucrado en el asesinato de Myrna Mack.

En algunos casos ha sido el vicepresidente quien ha ofrecido disculpas, mientras que, en otros, el gobierno ha intentado enviar personal de menor jerarquía. Esta situación, en más de una oportunidad, despertó el rechazo de los peticionarios, para quienes estas disculpas no cuentan, puesto que carecen de valor. En el caso Carpio, el gobierno intentó organizar una ceremonia privada en vez de pública y se rehusó a que el presidente ofreciera una disculpa pública, sosteniendo que él “no pide perdón”. A su vez, en otros casos, el gobierno ha sostenido que, en vista de la gran cantidad de casos, no resulta realista pretender que el presidente y otros funcionarios de alto rango del gobierno participen en cada oportunidad.

A pesar de estos desacuerdos, se han realizado varias ceremonias de disculpa, la mayoría en las comunidades en las que ocurrieron las violaciones. En el caso Plan de Sánchez, por ejemplo, después de varias discusiones en el seno del gobierno, el vicepresidente finalmente asistió a la ceremonia celebrada en el pueblo y se disculpó. A pesar de esto, algunos de los peticionarios protestaron por la ausencia del presidente y, más claramente, de representantes de las fuerzas armadas. Sin embargo, la ceremonia fue profundamente conmovedora, ya que los niños del pueblo —entre ellos, hijos de sobrevivientes y de quienes habían cometido las violaciones— llevaron a cabo una representación de la masacre ante la comunidad, la prensa y los funcionarios del gobierno presentes. La cobertura de los me-

dios, que en general fue favorable y exhaustiva, permitió que las poderosas imágenes llegaran a todo el país.

Las discusiones acerca de quién debe ofrecer las disculpas y en qué circunstancias debe hacerlo han provocado que algunos peticionarios duden de la sinceridad de la disculpa ofrecida.¹⁴ A pesar de esto, algunos observadores opinan que el efecto acumulativo de las disculpas en los casos individuales ha sido importante para generar, paulatinamente, un consenso público respecto de la responsabilidad del Estado por las violaciones de los derechos humanos que tuvieron lugar durante el conflicto. Ciertamente, han sido más efectivas que las disculpas indiscriminadas ofrecidas por los tres últimos jefes de Estado.

Medidas de reforma

En la mayoría de sus sentencias, la Corte ha instado a que se implementen reformas legislativas y administrativas generales tendientes a lograr uno de los siguientes propósitos principales, o bien ambos: *a)* que la legislación nacional sea acorde con la Convención Interamericana o, en términos más generales, con el derecho internacional de derechos humanos y el derecho internacional humanitario (como en los casos *Bámaca* y de los niños de la calle); y *b)* eliminar los obstáculos que permiten que el caso continúe impune, brindar medidas de seguridad adecuadas a las autoridades judiciales, los fiscales, los testigos, los operadores jurídicos y los familiares cercanos de las víctimas, así como agilizar los procedimientos judiciales. Sin embargo, ni la Comisión ni la Corte parecen hacer un seguimiento sistemático de este tipo de resoluciones.

En varias ocasiones, al exigir reformas, la Corte y la CIDH siguieron el ejemplo sentado por los activistas guatemaltecos que ya habían impulsado iniciativas de reformas legislativas con el fin de combatir algunos aspectos del sistema judicial que favorecían la impunidad. Por ejemplo, varios años atrás, en respuesta a las demoras en los casos *Mack* y *Dos Erres*, entre otros, los activistas presentaron un pro-

¹⁴ En algunos acuerdos de solución amistosa, los peticionarios no han querido que se realizara una ceremonia de disculpa pública, debido a que temían que la publicidad acerca de su caso y de las posibles indemnizaciones los convirtiera en víctimas de intentos de robo.

yecto legislativo para la reforma del proceso de amparo que permitiera limitar el abuso por parte de los demandados. La Corte Interamericana, en su sentencia del caso Mack, ordenó que se implementaran reformas en este terreno. Sin embargo, esta ley se encuentra paralizada en el Congreso de Guatemala.

El juzgamiento de casos anteriores a 1996 ha propiciado otras reformas legislativas; actualmente se está impulsando un proyecto de ley que propone permitir los convenios sobre declaración de culpabilidad (*plea bargaining*) y proteger a los demandados que presenten pruebas del Estado (como lo hicieron las fuerzas especiales en el caso Dos Erres). Estas iniciativas locales de reforma, que surgieron como respuesta a los obstáculos enfrentados al intentar litigar los casos prominentes en los tribunales nacionales, lograron que los organismos del Sistema Interamericano incluyeran estas cuestiones en sus decisiones posteriores. Al mismo tiempo, las decisiones de la CIDH y de la Corte en algunos casos “no históricos” han propiciado procesos de control judicial de legalidad centrados en cuestiones como la pena de muerte (casos Fermín Ramírez y Raxcacó) y la discriminación de género (caso María Eugenia de Sierra). No obstante, respecto a este último caso, en 2005 el Congreso todavía no había adoptado el proyecto legislativo de reforma que se había prometido como parte del acuerdo de solución amistosa.

Como resultado de la consideración de varios casos en el Sistema Interamericano, también se han exigido reformas legislativas y administrativas específicas relacionadas con la naturaleza de las violaciones. En los casos de detención no reconocida (por ejemplo, Panel Blanca), la Corte exigió al Estado que prepare y publique un registro de personas detenidas. En el caso sobre la desaparición de Molina Theissen, la Corte instó al Estado a diseñar un procedimiento acelerado que permitiera dictar la declaración de ausencia y la presunción de muerte como resultado de la desaparición forzada, así como un sistema de información genética que ayudara a identificar la filiación de los niños desaparecidos. Hasta hoy, no se ha implementado ninguna de estas medidas.

Reparaciones económicas y basadas en servicios

Independientemente del modo de resolución que se haya adoptado en cada caso, ya sea mediante acuerdos de solución amistosa o a través de una sentencia de la

Corte, todos incluyeron indemnizaciones. En los casos de masacre, además, las soluciones generalmente incluyeron algún tipo de reparación colectiva, que muchas veces consistió en servicios adicionales para la comunidad. Con el tiempo, la Corte ha adoptado una concepción más compleja y abarcadora de las reparaciones adecuadas. Todos los casos de la Corte citados concedieron tanto reparaciones económicas como de otro tipo, que incluyeron indemnizaciones por lucro cesante o ingresos no percibidos, gastos y —como componente principal— la indemnización por daños no pecuniarios (por el daño moral).

El Estado ha efectuado sistemáticamente el pago de las reparaciones económicas. No obstante, tanto estas reparaciones como aquellas basadas en los servicios han provocado gran cantidad de discusiones y tensiones entre las organizaciones de derechos humanos, los grupos de víctimas y las comunidades afectadas. En general, los pagos de las reparaciones se han efectuado en forma bastante rápida, no obstante, se han formulado quejas acerca de que el gobierno ha intentado reducir el pago al mínimo, ha regateado las indemnizaciones y ha intentado prolongar los periodos de pago más allá del final de su mandato.¹⁵ Los problemas que se presentan en el terreno de las reparaciones económicas tienen que ver más que con el incumplimiento, con los efectos respecto de los beneficiarios, la solidaridad de la comunidad, los incentivos para iniciar acciones y la interacción con el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), creado en 2003.

En el Sistema Interamericano el resarcimiento individual se basa en los daños compensatorios e incluye gastos médicos y de asesoramiento jurídico, ingresos no percibidos, daños morales, pérdida del proyecto de vida y otras categorías similares. Cuando se trata de las graves violaciones cometidas en los casos previos a 1996 —pérdida de la vida, tortura, desaparición, denegación de justicia—, las cifras son considerables, especialmente en el caso de víctimas jóvenes y con muchos familiares sobrevivientes. Las sumas otorgadas van desde los 54 000 dólares

¹⁵ Algunas de las dificultades más recientes están relacionadas con los graves daños provocados por el huracán *Stan* en 2005, que exigieron estirar al máximo los presupuestos del gobierno y dieron lugar a la necesidad de reestructurar los pagos a las víctimas durante un plazo más largo. Sin embargo, durante el gobierno actual, la Copredek ha logrado pagar a las víctimas solicitando la utilización de fondos del presupuesto correspondientes a diversas instituciones del gobierno que no hayan sido utilizados al cierre del ejercicio.

en el caso Urrutia, en el que la víctima sobrevivió, hasta una indemnización máxima de 1.36 millones de dólares por concepto de costos no económicos, más una suma de entre 60 000 y 110 000 dólares por salarios no percibidos y 62 000 por concepto de costos otorgados a las cuatro personas asesinadas y al sobreviviente del caso Carpio. El promedio de indemnizaciones de los casos individuales superó ampliamente los 100 000 dólares. En los casos de masacre, las indemnizaciones fueron mucho más altas. Por ejemplo, en el caso Plan de Sánchez se ordenó al gobierno pagar 25 000 por cada una de las 236 víctimas y sobrevivientes, lo que significó un total de 7.9 millones de dólares. También se ordenó conceder reparaciones colectivas para la comunidad mediante fondos destinados a mantener una capilla en honor de las víctimas, un centro de salud, carreteras, maestros y otros servicios, así como servicios de salud física y mental.

Debido al contexto económico de Guatemala, una indemnización de entre 100 000 y 250 000 dólares representa una cantidad inimaginable para la mayoría de las familias, aun cuando esté totalmente justificada en términos de daños. Se trata de una cifra considerablemente mayor, al menos en cuanto a magnitud, que las propuestas por el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), que indemnizará abusos similares. En consecuencia, el mero volumen de las cifras, junto con las disparidades entre víctimas en situación similar, ha causado diversos problemas.

Sorprendentemente, pareciera que los acuerdos de solución amistosa han contribuido, de algún modo, a la creación del PNR. Los funcionarios del gobierno esperaban implementar el programa, comenzar a otorgar reparaciones al amparo de la legislación interna —asignando mucha menos prioridad a las indemnizaciones individuales— y así evitar que tramitaran futuros casos ante la Comisión, con las graves consecuencias financieras que esto implica. El gobierno ha intentado canalizar los pagos ordenados por la Corte o negociados por la Comisión a través del PNR, pero las falencias de este programa, sumadas a la evidente imposibilidad del gobierno de ofrecer cantidades siquiera próximas a las otorgadas mediante el Sistema Interamericano a la mayoría de las víctimas, han obstaculizado dichas iniciativas.

Prácticamente todos nuestros informantes coincidieron en que, si bien el dinero representaba una victoria para los derechos humanos en términos abstractos, había generado profundas divisiones en las familias, las organizaciones y las co-

munidades. Se presentaron familiares con los que no se estaba en contacto desde hacía mucho tiempo, y se sabe de al menos un supuesto caso de fraude. En los casos de masacre, ha sido difícil determinar quiénes deben incluirse como víctimas, especialmente cuando la comunidad ya no existe o muchas personas se han mudado a otros lugares. En el caso Dos Erres, los abogados se comunicaron con la mayor cantidad de sobrevivientes posible, a través del padre de un testigo menor de edad que había sobrevivido. El padre conocía el domicilio de algunos de los sobrevivientes, quienes, a su vez, se contactaron con otros. A pesar de estos esfuerzos, al menos 18 familias no fueron identificadas a tiempo para ser incluidas en el acuerdo; entre ellas, varias familias que vivían en Petén y estaban entre las más atemorizadas al darse a conocer e identificarse como sobrevivientes. A su vez, en el caso Dos Erres se incluyó a personas que habían sido víctimas de otras masacres cometidas en localidades cercanas, no relacionadas con el caso en cuestión. En el caso Plan de Sánchez, debido a que la masacre había sido perpetrada durante un día de mercado, las víctimas pertenecían a distintas comunidades vecinas y resultó difícil encontrar y organizar a los sobrevivientes. Un grupo central de demandantes había trabajado en el caso desde 1994; sin embargo, cuando se ordenaron las reparaciones, estas personas fueron marginadas, en tanto otras recién llegadas, a menudo de otros pueblos, asumían el papel de líderes. Se produjeron fuertes discusiones en torno a quién debía recibir el dinero y cuál debía ser su destino.

En varios casos, la falta de preparación de las personas y las comunidades para recibir esa cantidad de dinero fue lamentable. Muchos gastaron el dinero de las indemnizaciones en bebida o, como sucedió en un caso, para construir una capilla evangélica, en tanto sus condiciones de vida continuaron siendo precarias. La propuesta presentada por algunos de los líderes de Plan de Sánchez para que los beneficiarios reservaran una pequeña parte de su indemnización para asignarla a un fideicomiso de la comunidad no prosperó. En algunos casos, el Estado, o al menos la Copredek, ha intentado mitigar estos problemas ofreciendo capacitación sobre administración financiera y estableciendo acuerdos financieros rudimentarios para los beneficiarios. Así, en el caso Plan de Sánchez, la Copredek trasladó a los beneficiarios hasta la capital provincial para que abrieran cuentas bancarias individuales antes de recibir el dinero. Asimismo, el Estado contrató a un consultor para que dictara talleres sobre administración de dinero e inversiones, aunque no se sabe a ciencia cierta si sirvieron de algo. En el caso Dos

Erres se prometió que se ofrecería capacitación, pero aparentemente esto nunca se concretó. En síntesis, si bien al menos algunos funcionarios del gobierno tuvieron iniciativas y reconocieron el problema, parecería que nadie apoyó lo suficiente a los beneficiarios como para concebir e implementar planes que les permitieran utilizar el dinero de las indemnizaciones para lograr un desarrollo a largo plazo.

Algunos beneficiarios han sufrido amenazas o han sido víctimas de robos.¹⁶ El temor a este tipo de agresiones ha impulsado a algunos beneficiarios a contratar guardias de seguridad, cambiar de domicilio o, al menos en un caso conocido, huir del país. Algunos prefieren no exponerse a ningún tipo de publicidad, incluido el reconocimiento público de responsabilidad por parte del Estado. En Plan de Sánchez, el caso de mayor envergadura hasta el momento, el gobierno, al explicar en los periódicos cómo y cuándo se pagarían las reparaciones, no hizo más que exacerbar los posibles problemas de seguridad.

A menudo las reparaciones consistieron en la entrega de tierras o la provisión de capacitación sobre negocios. En el acuerdo de solución amistosa del caso Chuj, la Copredeb aceptó brindar a los familiares de la víctima capacitación técnica que les permitiera organizar una asociación para invertir los fondos que recibirían como compensación financiera. La capacitación se centraría en el funcionamiento de microempresas y pequeñas empresas, el Estado aceptó proporcionar fondos para que se constituyera legalmente una sociedad comercial para los familiares y se arrendaran las instalaciones necesarias. Al menos en dos de los acuerdos de solución amistosa (Tec Pop y Sucunu Panjoj) se suponía que los familiares sobrevivientes recibirían semillas además de dinero, sin embargo, en 2005, en el caso Tec Pop, esto no había ocurrido, aparentemente debido a que la víctima se había mudado. En otro caso, la viuda de la víctima recibió tierras.

En el caso Los Cimientos, el ejército y las patrullas civiles desalojaron a más de 600 familias de las tierras de las que eran propietarias en Chajul, Quiché, durante el conflicto armado. En el acuerdo de solución amistosa, los peticionarios negociaron que el gobierno comprara tierras similares y los reubicara allí. Además de exigir la compra de dos establecimientos agrícolas, el acuerdo insta a la asociación comunitaria y al gobierno a “identific[ar] [y] negoci[ar], dentro de los 60 días

¹⁶ Se denunciaron amenazas en varios casos, entre ellos los de Bámaca, Plan de Sánchez y Dos Erres.

posteriores al asentamiento de la comunidad, proyectos de carácter urgente que reactiven su capacidad productiva y de carácter económico y social, con el propósito de contribuir al desarrollo y bienestar de la comunidad”.¹⁷ Aparentemente, estos proyectos fueron identificados, pero en 2005 la comunidad todavía no contaba con electricidad, agua ni sistemas de alcantarillado. Es decir, los aspectos de las reparaciones relacionadas con el desarrollo, pese a haber sido reconocidos en algunos casos, no se llevaron a cabo con la misma eficacia.

El hecho de recibir indemnizaciones también generó tensiones entre los abogados y sus clientes. Tras el paso del huracán *Stan*, el gobierno solicitó que se le permitiera pagar la indemnización correspondiente al caso Plan de Sánchez en cuatro cuotas, la última de las cuales se haría efectiva durante el siguiente gobierno. Cuando los abogados de los demandantes les aconsejaron rechazar la propuesta, los funcionarios de la Copredek hicieron caso omiso de esta recomendación y se dirigieron directamente a la comunidad para convencerlos de aceptar el plan en cuotas (finalmente aceptaron que se efectuara en tres pagos). Durante el gobierno de Portillo se presentó una situación similar en el marco de las negociaciones acerca del caso Los Cimientos, cuando los funcionarios del gobierno advirtieron que los abogados posponían el acuerdo con la comunidad.

Algunos integrantes de agrupaciones de derechos humanos también manifestaron su preocupación respecto a que el dinero estaba opacando el reclamo de justicia, tanto en el modo en que el país en su conjunto percibía las reparaciones como en las motivaciones de las víctimas al interponer nuevas demandas. El gobierno estaba ansioso por mostrar que cumplía con el aspecto económico de las sentencias y los acuerdos, así como por reducir al mínimo las referencias al aspecto relacionado con la justicia (que no se había cumplido), y se complacía en publicitar que estaba entregando cheques a las víctimas. El temor de los activistas de derechos humanos era que, en la percepción del público, estas ceremonias se confundieran con otras ceremonias similares, asociadas con diversas sumas de dinero, que se celebraban como parte del PNR o del programa para indemnizar a ex miembros de las patrullas civiles por los servicios prestados al ejército, sin distinción alguna entre las causas o razones de unas y otras.

¹⁷ Corte Internacional de Derechos Humanos, *Comunidad San Vicente los Cimientos vs. Guatemala*, Informe 68/03, Caso 11.197, OEA/Ser.L/V/II.118, doc. 70, rev. 2 en 642 (2003), párr. 36(4).

En términos generales, respecto a las reparaciones del Sistema Interamericano, el gobierno ha sido más eficiente al proporcionar dinero que al brindar servicios, como la atención de la salud física y psicológica. Como consecuencia de los casos de masacre se han dispuesto reparaciones colectivas para las comunidades, especialmente mediante servicios como la atención de la salud mental. Sin embargo, el Ministerio de Salud cuenta con pocos especialistas en salud mental que estén capacitados para trabajar con sobrevivientes o comunidades. A modo de ejemplo, el acuerdo de solución amistosa del caso Dos Erres incluía un convenio sobre la atención psicológica de las víctimas. Según la asociación de víctimas, la única iniciativa emprendida por el gobierno fue enviar a un grupo de estudiantes del Departamento de Psicología de la Universidad Nacional a Petén; sin embargo, dichos estudiantes no contaban con fondos para solventar su estadía y pronto debieron regresar a sus hogares. Debe reconocerse, no obstante, que en el caso Dos Erres resulta difícil llevar a cabo iniciativas para brindar este tipo de servicios, debido a que la comunidad fue destruida, los sobrevivientes se dispersaron por todo el país y sólo unos pocos regresaron a Petén.

El caso Plan de Sánchez plantea otras cuestiones en torno a la prestación de servicios. El gobierno ha enviado un médico y un psicólogo a la región. Sin embargo, el psicólogo carece de experiencia en la atención de sobrevivientes de masacres y no ha tomado en cuenta el importante trabajo terapéutico y de diagnóstico realizado previamente en el lugar por el equipo de ECAP (Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial), una ONG especializada, durante la preparación para la etapa de reparaciones ante la Corte. El personal médico asignado a la localidad vecina de Rabinal ha manifestado que no tenía intención de “otorgar privilegios” a las víctimas de la masacre y que prestaría atención médica a todas las personas que se acercaran, pese a que la obligación de brindar servicios a las víctimas forma parte de la sentencia de la Corte. Además, se han presentado quejas de que los médicos continúan dispensando —especialmente a los mayas— el mismo trato paternalista, racista e irrespetuoso característico de otros tiempos. En otras palabras, la naturaleza supuestamente reparadora de los servicios no ha cambiado el modo en que estos se brindan.

El eslabón perdido: investigación, juzgamiento y castigo

En cada caso anterior a 1996 que se ha tramitado ante la Corte, y como parte de cada acuerdo de solución amistosa, la Corte y la CIDH han exigido al Estado que investigue exhaustivamente y castigue a los responsables. En casos recientes (Mack, Plan de Sánchez y Carpio), la Corte ha sido más específica y ha ordenado al Estado eliminar los mecanismos y obstáculos de hecho y de derecho que permiten que continúe la impunidad, así como agilizar los procedimientos y brindar protección a quienes son parte de estos. Por su parte, el acuerdo de solución amistosa del caso Dos Erres incluyó términos similares.

La respuesta del sistema de justicia a los dos casos de pena de muerte han sido dos fallos de la Corte Interamericana: en el caso Fermín Ramírez se ordenó llevar a cabo un nuevo juicio, y en el caso Raxcacó la sentencia está siendo sometida a revisión, tal como se exigió. Además, estos casos de pena de muerte constituyen unas de las pocas instancias en las que la sentencia de la Corte ha tenido un efecto más general y directo en el sistema de justicia de Guatemala. Según el Instituto de la Defensa Pública, en sus apelaciones se anularon 17 condenas a pena de muerte desde diciembre de 2005 y, en lugar de ello, se impusieron penas de prisión prolongada.¹⁸ A pesar de esto, no hubo avances en la concreción de la reforma legislativa sobre pena de muerte exigida por la Corte al pronunciarse en los casos Ramírez y Raxcacó.

La situación de los casos anteriores a 1996 es totalmente distinta. Las acciones del Sistema Interamericano no han logrado que ninguno de estos casos resueltos por la Corte o mediante acuerdos de solución amistosa prosperen dentro de la jurisdicción.¹⁹ Por el contrario, los órganos del sistema de justicia interno, inclui-

¹⁸ Las sentencias de la Corte Interamericana en los casos Ramírez y Raxcacó fueron pronunciadas en junio y septiembre, respectivamente. Es importante destacar que las ONG de derechos humanos y el Instituto de la Defensa Pública han llevado adelante una valiosa labor en lo que respecta a la pena de muerte, y esto ha resultado clave también para que progresaran los casos sobre pena de muerte.

¹⁹ La condena dictada en primera instancia por los tribunales de Guatemala a uno de los oficiales del ejército que ordenó el asesinato de Mack fue emitida antes de que la Corte Interamericana se pronunciara en ese caso. Podría sostenerse que el fallo de la Corte influyó en la decisión de la Cámara de Apelaciones de Guatemala de confirmar la sentencia condenatoria, que fue apelada

do el Ministerio Público, todavía se muestran particularmente indiferentes, son objeto de amenazas y presiones internas, se encuentran fuertemente centralizados en la ciudad de Guatemala y en las capitales de provincia y, además de todo esto, su accionar es confuso e ineficaz.²⁰ Pareciera que la presión ejercida por el Sistema Interamericano prácticamente no ha surtido efecto alguno dentro del sistema de justicia nacional, a pesar de los intentos del gobierno de Guatemala por cumplir las sentencias pronunciadas. En efecto, la respuesta que todavía suele ofrecer el gobierno es que, debido a la división de poderes, no tiene control alguno sobre el Poder Judicial y que no puede hacer mucho por acelerar sus procesos.

Sólo en contados casos —aquellos en los que los peticionarios han desarrollado una sólida estrategia, han logrado conseguir la presión diplomática, el apoyo de la prensa, y se han encargado personalmente y con insistencia de impulsar el caso dentro del sistema nacional— se han registrado avances moderados en los tribunales. Por ejemplo, si bien se dictaron algunas sentencias condenatorias contra miembros de las patrullas civiles o del ejército, algunas de éstas han sido anuladas en la instancia de apelación. Sólo el caso Mack significó un éxito relativo, puesto que alcanzó a grados superiores de la cadena de mando, pero incluso en este caso la condena de un mayor, ahora prófugo de la justicia, se debió al testimonio de testigos y no al argumento de la cadena de mando expuesto por el fiscal. En el

por la defensa. El oficial condenado posteriormente logró evitar ser detenido y actualmente se encuentra prófugo.

²⁰ La ineficacia del sistema de justicia se debe a varios motivos que exceden el alcance del presente artículo. Para obtener una descripción de las deficiencias de la policía, el Ministerio Público y el sistema judicial guatemaltecos, consúltese los informes anuales de Human Rights Watch y Amnistía Internacional. Durante los últimos años, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros donantes bilaterales han aportado millones de dólares para intentar actualizar y reformar estas instituciones, con poco o moderado éxito. El Proyecto de Reforma Judicial de Guatemala, patrocinado por el Banco Mundial, detectó problemas como desempeño deficiente, acceso limitado de los ciudadanos a la justicia, corrupción, administración institucional y una muy deteriorada imagen pública. Recientemente, las críticas se han centrado en el Ministerio Público que, salvo contadas excepciones, ha demostrado ser incapaz o no tener intención alguna de llevar adelante de manera profesional las investigaciones penales, así como tampoco de impulsar los casos con la eficacia que corresponde a su función. Como resultado de estas carencias del Ministerio Público en términos de investigación, muchos casos nunca llegan a la etapa de juicio, la prueba a menudo se malogra y los argumentos de los fiscales son absolutamente insuficientes tanto en la etapa previa al juicio como durante éste.

caso Carpio se condenó a miembros de las patrullas civiles y no a los oficiales de alto rango del ejército que los familiares de las víctimas señalaban como responsables. En el caso Río Negro, sobre la masacre de 1981, fueron condenados varios líderes de las patrullas civiles, pero el oficial del ejército al mando de éstas aún continúa libre.

Representantes de la Copredek pertenecientes a diversos gobiernos expresaron su frustración respecto a que no pueden hacer nada por mejorar el sistema de justicia y, sin embargo, se les señala internacionalmente como sus responsables. En los últimos años, la Copredek, indirectamente, ha intentado utilizar el Sistema Interamericano de justicia para ejercer presión sobre el sistema jurídico. A partir del gobierno de Portillo logró que representantes del Ministerio Público y de la Corte Suprema participaran en las reuniones con la CIDH celebradas en Washington, y los invitó a presentar información directa sobre sus iniciativas cuando los comisionados visitaron Guatemala.²¹ La idea que sustentaba esta propuesta era que si los representantes del sistema de justicia debían responder preguntas en forma directa, se preocuparían más por la eterna falta de avances.

No obstante, la respuesta tanto del Ministerio Público como de los tribunales, en casi todos los casos, ha consistido en gestos simbólicos en lugar de verdaderas mejoras. Según nos ha manifestado el personal y los asesores del Ministerio Público, es fácil decirle a la Comisión lo que quiere escuchar, pero la falta de conocimientos detallados, cuestionamientos y, sobre todo, de seguimiento, hacen que todo esto carezca de sentido. Si bien la Copredek solicita periódicamente información a cada fiscal acerca de sus casos, no hay en el Ministerio Público ninguna persona responsable de coordinar, supervisar o hacer un seguimiento en el tiempo. El Estado se comprometió formalmente a investigar y juzgar, pero este compromiso no se ha traducido en más recursos para los investigadores o los fiscales. Por otro lado, los fiscales son constantemente transferidos de un caso a otro, y su continuidad en el tiempo es limitada, mientras la estructura del Ministerio Público, especialmente respecto a los casos relacionados con derechos humanos, también cambia regularmente. Si bien se han ofrecido talleres para ayudar a los fiscales a adquirir una comprensión más acabada del Sistema Interamericano, el volumen

²¹ Antes de asistir a estas reuniones se solicita a los fiscales a cargo de los casos ante la Comisión o la Corte que elaboren un informe sobre el estado de las investigaciones.

de casos no permite dedicar mucho tiempo al estudio ni tampoco existen verdaderos incentivos para hacerlo. El trato dispensado a las víctimas y a los demandantes continúa siendo violento, y muchos defensores de los derechos humanos consideran que el Ministerio Público no es un órgano confiable. Según informes de la prensa, de las pocas demandas que han sido efectivamente presentadas, sólo en cuatro se dictaron condenas.²² Las estadísticas sobre homicidios son incluso peores, según el propio Ministerio Público. En 2005 sólo se habían presentado cargos en 4% de los casos, y nada más en 1% se había llegado a la instancia de juicio.²³ No hay mucho que decir respecto a la práctica forense profesional u otro tipo de investigación de delitos, y las pruebas son tratadas sistemáticamente en forma inadecuada, o no son recabadas.

El desempeño del Poder Judicial ha sido igualmente mediocre. Si bien algunas sentencias de la Corte Suprema han citado la Convención Americana, los miembros de los tribunales, independientemente de su jerarquía, muestran una comprensión deficiente de la jurisprudencia desarrollada en el Sistema Interamericano, así como del sistema judicial en sí. En general, los jueces no sienten la necesidad de que las causas avancen con rapidez, y a menudo vuelven a conceder una misma petición de la defensa alegando violaciones constitucionales una y otra vez, lo que supone retrasar los casos durante meses en cada oportunidad. Los demandados con alto rango, por lo general, contratan abogados con buenas conexiones y posibilidades de obstaculizar el avance de los casos. Como se mencionó, aparentemente no hay diferencias ni preferencias en el trato que los tribunales de Guatemala brindan a los casos del Sistema Interamericano: estos reciben el mismo trato deficiente que los demás.

Por último, la ineficacia característica de la policía, los fiscales y los tribunales ha permitido que las medidas precautorias, como herramientas del Sistema Interamericano, adquirieran una función destacada.²⁴ Algunos de los peticionarios en es-

²² *Prensa Libre*, “Jueces y fiscales se inculpan por la falta de fallos condenatorios”, Guatemala, 3 de marzo de 2006.

²³ Véase el cuadro 12, “Fiscalías de sección, actividad realizada año 2005”, en el sitio *web* del Ministerio Público, <http://www.mp.lex.gob.gt/documentacion/memorias/memorias/Memoria%202005/cuadros-graficos/cuadros/cuadro12.htm>.

²⁴ El artículo 25(1) del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece: “En caso de gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario de acuerdo a la informa-

tos casos, como Karen Fischer (la ex nuera de Jorge Carpio) y Helen Mack, han obtenido medidas precautorias que se mantuvieron vigentes durante más de una década. Estas medidas han sido importantes para proteger la vida y la seguridad de los peticionarios y los testigos, y también han sido una forma de lograr que la Corte prestara atención a un caso durante sus etapas iniciales y que el gobierno advirtiera que sus acciones estaban siendo monitoreadas. Como resultado se ha registrado una tendencia a abusar de las medidas precautorias por parte de las ONG y de los peticionarios, a tal extremo que los comisionados han tenido que solicitar que se haga un uso más selectivo de este procedimiento. Al mismo tiempo, hay quejas acerca del modo en que el gobierno implementa estas medidas: aunque suelen ubicarse policías afuera de las ONG durante las visitas de la Comisión, esto no siempre sucede en otras ocasiones; el gobierno ofrece protección para los testigos, pero no para sus familiares; envía guardias, pero no les proporciona armas; y no hay una supervisión muy rigurosa del modo en que se implementan las medidas.

La opinión de las víctimas

La decisión del gobierno de Guatemala de reconocer su responsabilidad internacional por las violaciones de los derechos humanos en muchos de los casos que se tramitan ante el Sistema Interamericano y de negociar acuerdos de solución amistosa constituyó un avance y una victoria genuinos para el movimiento nacional e internacional de derechos humanos. A pesar de que las víctimas suelen tener una opinión crítica del gobierno por la falta de diligencia observada de uno u otro modo en sus casos, muchas admiten que se ha producido un cambio positivo en la Copredek en particular, aunque no en la actitud del ejército o de la mayoría de los funcionarios del gobierno.

A pesar de los altos costos, las largas distancias y los años de trabajo que supone tramitar los casos ante el Sistema Interamericano, las víctimas por lo general reconocen que el sistema es “más simple para las víctimas” que los tribunales nacionales. Destacan la importancia de las medidas de reconocimiento y de disculpa en el ámbito público por parte del Estado, en cumplimiento de las sentencias de la

ción disponible, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado de que se trate la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas”.

Corte y de los acuerdos de solución amistosa. Algunas víctimas sostienen que la evaluación y el asesoramiento psicológicos que formaron parte de la etapa sobre indemnizaciones correspondiente a la resolución de su caso han sido de utilidad.

Las víctimas mencionan, casi en forma unánime, la falta de justicia en el sistema jurídico de Guatemala como la principal decepción en relación con los casos planteados ante la CIDH y la Corte. Si bien reconocen la importancia de algunas iniciativas de reforma del sistema de justicia, los grupos de víctimas en su mayoría tienen reservas acerca de que el gobierno tenga la voluntad política necesaria para hacer que funcione. Efectivamente, algunos grupos sospechan que la voluntad del gobierno de pagar las indemnizaciones responde, en gran parte, a un intento por reducir la presión ejercida sobre el gobierno en torno a la cuestión de la justicia. Y, de hecho, muchas víctimas consideran concluido el caso una vez que cobran las indemnizaciones, lo que obedece, en parte, a la experiencia diaria y al escepticismo profundamente arraigado que despierta el sistema de justicia.

Un factor casi igualmente frustrante es la percepción de que ni la Corte ni la CIDH influyen verdaderamente en el Estado para mejorar la situación. El gobierno proporciona información periódica sobre el cumplimiento de las sentencias, tal como lo exige el artículo 65 de la Convención Americana, pero la Corte no dispone de un medio efectivo para ejercer un mayor grado de presión ante el incumplimiento. Lo único que está a su alcance es recordar al Estado que no ha cumplido aún. Por otro lado, en los círculos guatemaltecos de derechos humanos y de víctimas, la percepción imperante es que, dado que el Estado cumple con algunos aspectos de la sentencia, hay pocos incentivos en el Sistema Interamericano para llamarle la atención enérgicamente acerca de las cuestiones pendientes, aun si se trata de cuestiones fundamentales, como la investigación y el juzgamiento.

En cuanto a los acuerdos de solución amistosa, no hay ningún mecanismo sistemático que permita verificar el cumplimiento. El único recurso con el que cuentan las víctimas es la posibilidad de denunciar el incumplimiento del acuerdo y solicitar a la Comisión que someta el caso ante la Corte. De hecho, esto es lo que sucedió en el caso Dos Erres.²⁵ El problema es que la razón misma del procedi-

²⁵ En julio de 2006, la Comisión hizo lugar a la solicitud de los peticionarios de excluirse del acuerdo de solución amistosa debido al incumplimiento, por parte del gobierno, de dos com-

miento de los acuerdos de solución amistosa debía ser su rapidez y simplicidad para todas las partes involucradas, pero si las víctimas deben amenazar constantemente con volver a someter el caso a consideración de la Corte para lograr que el gobierno actúe, estas ventajas no serán tales. Tampoco resulta claro qué actitud adoptará el gobierno si, efectivamente, se reabren los casos después de haber reconocido su responsabilidad, pagado indemnizaciones y cumplido con gran parte de las medidas que seguramente impondrá la Corte.

CONCLUSIONES

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha sido utilizado por los activistas y las víctimas de Guatemala durante las últimas cuatro décadas con el objeto de atraer la atención internacional sobre la situación de los derechos humanos en ese país. Durante los últimos 20 años, en particular, un aspecto importante de la estrategia de las organizaciones de derechos humanos nacionales ha sido trabajar con él y a través de éste, por lo que tienen un conocimiento cada vez más cabal de su funcionamiento. El sistema ha funcionado como un espacio importante para condenar la situación de los derechos humanos y casi se ha convertido en la única alternativa potencialmente efectiva para que las víctimas reclamen justicia, en vista de la incapacidad del sistema de justicia interno y de la frecuente falta de voluntad de actuar en casos de derechos humanos relacionados con el conflicto armado.

Durante los tres gobiernos del acuerdo de paz, el gobierno de Guatemala ha mostrado una voluntad cada vez mayor de colaborar con la CIDH y la Corte, de aceptar su responsabilidad internacional, así como los hechos en casi todos los casos, de buscar medios expeditivos, como los acuerdos de solución amistosa, para poner fin a la mayor cantidad posible de casos relacionados con los años de la guerra. Los actores individuales en posiciones clave dentro del gobierno han tenido un papel importante en este proceso, ante la ausencia de una política de Estado definida y coherente.

promisos clave: el de eliminar los mecanismos y obstáculos de hecho y de derecho que permitían la impunidad y el de brindar a las víctimas servicios de atención de salud mental. Actualmente el caso ha sido remitido a la Corte.

Esta voluntad parece deberse a un análisis muy básico que evalúa el beneficio en función de los costos, según el cual los beneficios de gozar de una imagen internacional mejorada por colaborar con el Sistema Interamericano superan el costo de pagar reparaciones económicas y de reconocer, en forma genérica, la responsabilidad por los actos cometidos en el pasado lejano; especialmente teniendo en cuenta que los reconocimientos se producirán, casi en su mayoría, en una jurisdicción lejana.

A través de los años, las visitas *in loco* han constituido una herramienta importante del Sistema Interamericano, ya que obligan al gobierno y a las instituciones del ámbito de la justicia a recabar información y constituyen un punto de referencia para la actividad de las ONG y una ocasión para destacar temas específicos, como los derechos de las poblaciones indígenas o de las mujeres. A pesar de las quejas de algunos ex funcionarios del gobierno y de activistas acerca de la manipulación que se ejerce sobre la CIDH con fines políticos internos, las visitas de los comisionados han servido también para reforzar el débil respaldo a los derechos humanos dentro de los círculos del gobierno. Sin embargo, la percepción generalizada es que el gobierno se ha mostrado dispuesto a hacer cualquier tipo de promesas a la CIDH, convencido de que el seguimiento y las sanciones serán mínimos. Aunque esta actitud es muy distinta de la franca rebeldía que se observó durante el periodo anterior a 1990, está lejos de ser la que las víctimas de las violaciones de derechos humanos esperan o merecen.

A pesar de que el número de casos que se tramitaron ante el Sistema Interamericano es reducido en comparación con la cantidad total de violaciones y de víctimas, sus resoluciones han aportado una importante sensación de reparación en los casos individuales. A su vez, el efecto acumulativo ha sido fundamental para determinar la responsabilidad general del Estado en los delitos cometidos durante el conflicto interno. De este modo, se ha complementado la labor de otros organismos —como la CEH y el proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica (Remhi)— y se ha proporcionado un importante mecanismo para ayudar a revertir radicalmente la actitud de negación de estos delitos por parte del Estado, así como de su participación en la comisión de estos hechos.²⁶

²⁶ La Comisión para el Esclarecimiento Histórico era la comisión de la verdad creada en virtud de los acuerdos de paz. El proyecto Remhi constituyó una iniciativa paralela de búsqueda de la verdad patrocinada por la iglesia católica.

Aun así, la influencia del Sistema Interamericano sobre la administración de justicia nacional ha sido mínima, salvo en el caso excepcional de la pena de muerte, posterior a la guerra. La mayoría de los abogados y los jueces no conocen el sistema ni su jurisprudencia, a excepción de aquellos abogados pertenecientes a ONG de derecho especializadas, y son pocos los cursos de derecho en las universidades en los que se estudia este tema. Para la mayoría de los abogados no especializados, el sistema demora demasiado y resulta muy costoso como para ser una opción viable para sus clientes. Actualmente, el Sistema Interamericano se ha mostrado ineficiente al intentar generar mejoras en el funcionamiento de las instituciones nacionales en lo que respecta a los casos de derechos humanos derivados del conflicto armado. Si su influencia ha sido destacada en algunos casos emblemáticos relacionados con la guerra, esto no ha bastado para que los casos prosperaran en el ámbito nacional sin recurrir a otras fuentes de presión política o a la utilización de estrategias procesales muy elaboradas desarrolladas por *parties civiles* con el propósito de complementar la labor del Ministerio Público.

No obstante, la falla más concreta del Sistema Interamericano parece ser la falta de seguimiento adecuado y de sanciones significativas en casos de incumplimiento. La observancia por parte de Guatemala de las sentencias de la Corte y de los acuerdos de solución amistosa, correspondientes a casos anteriores a 1996, se ha limitado a las acciones realizadas por el Poder Ejecutivo. En la mayoría de los casos estas acciones consisten en pagos de dinero y medidas simbólicas, como ofrecer disculpas, difundir lo ocurrido en los casos y asignar a calles y becas el nombre de las víctimas (aunque las medidas simbólicas y otros compromisos, como la provisión de servicios, a menudo requieren de la presión constante de los peticionarios). Esto representa un avance importantísimo, pero a la vez genera inquietud acerca de la posibilidad de un “cumplimiento del Estado” más general, ya que ni la Legislatura ni el Ministerio Público ni el Poder Judicial han brindado respuesta a las exigencias del Sistema Interamericano.

El incumplimiento de algunos aspectos de las sentencias y de los acuerdos de solución amistosa relacionados con la reforma legislativa y el funcionamiento diligente y eficaz de las instituciones del sistema de justicia, incluido el Ministerio Público y los tribunales, pareciera tener un costo político muy bajo o directamente nulo para el gobierno. Y, lo que es más grave aún, el gobierno, al cumplir con los aspectos económicos de las sentencias, logra distraer la atención para evitar

que se ponga de manifiesto el incumplimiento de las cuestiones legislativas y judiciales.

Los mecanismos de verificación del cumplimiento de las decisiones de la Corte son importantes, pero sumamente lentos, y transcurren meses, o incluso años, entre un informe de seguimiento y el siguiente. La ausencia de sanciones adicionales ante los incumplimientos reiterados motiva que no haya incentivos para que el gobierno adopte medidas tendientes a lograr el cumplimiento. Esto se hace especialmente evidente en los casos en que el cumplimiento acarrearía costos internos, como por ejemplo generar tensiones entre el ejército y otras fuerzas del gobierno que todavía defienden abiertamente las acciones del Estado durante el conflicto armado.

Otra falla es la falta de un mecanismo de verificación coherente para los casos de acuerdos de solución amistosa, puesto que el seguimiento de los problemas de cumplimiento depende casi exclusivamente de los peticionarios y de sus iniciativas para proporcionar información sobre sus casos al comisionado a cargo de Guatemala. Por su parte, la única amenaza que puede formular la CIDH al gobierno es la de volver a someter el caso a la Corte Interamericana, lo que atenta contra el objetivo de que todas las partes alcancen una solución expedita.

Sin embargo, a pesar de estos defectos, así como de los gastos, las distancias y la enorme cantidad de tiempo que supone la tramitación de los casos en el Sistema Interamericano, las víctimas y los activistas coinciden en señalar que su trabajo ha sido importante para la causa de los derechos humanos en Guatemala. Si bien esto no resulta suficiente para disipar la frustración que provocan los gigantescos obstáculos que se enfrentan al intentar superar la arraigada impunidad en el sistema de justicia de Guatemala, las víctimas, por lo general, reconocen que constituye una fuente de reparación importante, a falta de justicia en las jurisdicciones internas.

Por último, las reparaciones económicas, como elemento de las medidas destinadas a brindar justicia a las víctimas de los casos del Sistema Interamericano, presentan un interrogante que tiene muchos puntos en común con los problemas de otro tipo de ilícitos masivos. Por un lado, aunque estas reparaciones han tenido efectos negativos no deseados, también lograron los efectos positivos esperados, y

por otro lado, no queda claro si el sistema podría o debería supervisar la distribución y el gasto de los fondos destinados a indemnizaciones por daños y perjuicios individuales, ni cuál sería el modo de hacerlo. En el caso guatemalteco, la situación reviste mayor gravedad aún, a causa de la pobreza extrema y la falta de conocimientos financieros por parte de muchas de las víctimas, así como también por contar con un Programa Nacional de Resarcimiento que aplica diferentes criterios y dispone de recursos limitados para otorgar indemnizaciones. Si la Comisión y la Corte demostraran interés por estas cuestiones, por ejemplo mediante la provisión de servicios de asesoramiento o capacitación para las víctimas y sus comunidades, tal vez ayudarían a reducir al mínimo algunos de los problemas.

2. El Salvador

Benjamín Cuéllar Martínez

El que mejor ha sabido ser zorro, ha triunfado.
Los hombres son tan simples, que aquel que engaña
siempre encontrará quien se deje engañar...
No es preciso que un príncipe posea todas las virtudes,
pero es indispensable que aparente poseerlas.
Tenerlas y practicarlas siempre será perjudicial;
aparentar tenerlas, siempre será útil.

Maquiavelo, *El príncipe*

Tras la guerra, las deudas del Estado salvadoreño con la sociedad en cuanto al respeto, protección y promoción de los derechos humanos son muchas. Quien se atreviera a sostener esto años atrás corría el riesgo de ser tildado de pesimista y antisistema, entre otros calificativos. ¡Cómo no iba a ser así! Si, como decían los voceros oficiales y oficiosos, eran enormes los avances en la materia después de concluir el conflicto bélico y nadie podía negarlos... a menos que tuviera una “peligrosa agenda oculta”. En los acuerdos firmados por las partes —el gobierno y las fuerzas insurgentes aglutinadas en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), enfrentadas en los terrenos militar y político durante 12 años— quedaron plasmados los grandes objetivos del proceso que se iniciaba. También se incluyeron en estos los mecanismos temporales y permanentes para lograrlos,¹

¹ Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, *La agenda pendiente, diez años después (de la esperanza inicial a las responsabilidades compartidas)*, UCA, noviembre de 2002, pp. 25 a 99.

pero su formulación, por sí misma, no garantizaba que en la práctica se concretarían a plenitud.

En teoría se buscaba —entre otras cosas— desmontar las estructuras que ordenaron, ejecutaron, toleraron y encubrieron las graves violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Sin embargo, a 15 años de terminado el enfrentamiento armado entre la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) y el ejército guerrillero, las víctimas siguen esperando verdad, justicia y reparación por el daño que sufrieron. Mientras, sus victimarios fueron, y siguen siendo, favorecidos por la más aberrante impunidad que les ha permitido presentarse como ciudadanos respetuosos de la ley y presumir que sus prósperos negocios no son cuestionados en cuanto a su honestidad mientras no se investigue y se pruebe lo contrario, como ha ocurrido con otros violadores de derechos humanos y criminales de guerra en el resto de América Latina.

Más aún, en el caso salvadoreño muchos de estos personajes aviesos mantienen un considerable peso específico en la conducción política y económica del país. Ésta es la razón esencial de la resistencia oficial y *de facto* a cumplir con lo pactado en lo relativo a la vigencia de los derechos humanos en El Salvador, al combate frontal de la impunidad y al respeto de las “reglas del juego”, tanto dentro como fuera del territorio nacional. No se quiso, desde el poder, avanzar en esa dirección. La sociedad tampoco ha podido hacerlo hasta la fecha en la dimensión necesaria. De ahí la situación de desamparo de las víctimas de los atropellos cometidos antes y durante la guerra, así como en la posguerra. Más allá de algunos resultados positivos, valiosos e innegables de la negociación entre las partes antes mencionadas,² la población ahora busca justicia pronta y cumplida. Sin embargo, en la mayoría de los casos no la recibe.

Por eso es vital la luz que comienza a brillar —tímida y lentamente, quizá— entre tanta sombra: la del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su influen-

² Entre estos destacan la suspensión del enfrentamiento armado y de las prácticas estatales y generalizadas de violación a los derechos humanos por razones políticas; también la desaparición de los antiguos cuerpos represivos, mal llamados cuerpos de seguridad, y la creación de nuevas instituciones cuyo fundamento y desempeño apuntaba a garantizar la vigencia de los derechos humanos, como la Policía Nacional Civil y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

cia para revertir la situación señalada. El camino para lograr que se asome esta posibilidad alentadora ha sido muy difícil. La mayor responsabilidad de que las cosas no hayan sido de otra manera corresponde a los poderes formales y reales empeñados en mantener privilegios de todo tipo. Sin embargo, también se debe examinar con objetividad la labor desarrollada por quienes —de forma individual u organizada— se han dedicado a defender, proteger y promover los derechos humanos desde los espacios sociales. No hacerlo podría sesgar el diagnóstico y limitar las acciones para avanzar con mayor celeridad hacia las aún no cumplidas aspiraciones plasmadas en el Acuerdo de Ginebra: democratizar el país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña.³

UNA RELACIÓN DIFÍCIL: EL SALVADOR Y EL SISTEMA INTERAMERICANO DE 1969 A 1992

Antes, durante y después del conflicto político y bélico que enfrentó a fuerzas opositoras y oficiales, el Estado salvadoreño ha ocupado el banquillo de los acusados frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos en varios momentos y de distintas formas. En este apartado se abordan dos: primero, en 1969, cuando el 25 de junio tanto El Salvador como Honduras se denunciaron mutuamente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y, luego, de 1971 en adelante, cuando aparecieron las primeras señales de lo que sería una progresiva espiral de violencia política y social que derivó en la guerra.

A continuación se ofrece un recorrido crítico de esas dos fases, de las cuales se intenta rescatar denominadores comunes y ubicar desafíos básicos para lograr efectos positivos en dos sentidos: el primero, a favor de las víctimas que buscan —a través del Sistema Interamericano— la verdad, la justicia y la reparación que en la actualidad se les niega internamente; y el segundo, en aras de evolucionar hacia el cabal funcionamiento y la consolidación del sistema nacional de protección de los derechos humanos.

³ ONU, *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*, Acuerdo de Ginebra, número 1, 4 de abril de 1990, p. 1.

La “guerra del futbol” o de las “cien horas”

Tras la denuncia mutua de los gobiernos de El Salvador y Honduras ante la CIDH, ésta envió el 25 de junio de 1969 una subcomisión a examinar *in situ* la situación de los derechos humanos. Del 4 al 10 de julio de 1969 entrevistaron en ambos países a funcionarios y personas particulares sobre los hechos informados. Finalizada esa fase, se dirigieron a los “grandes medios de comunicación social (especialmente prensa, radio y televisión), para recordarles la grave responsabilidad que incumbe a estos medios en la preservación de las buenas relaciones internacionales y de la paz interna de los estados”.⁴

Sin embargo, los ánimos se siguieron caldeando y la milicia salvadoreña penetró en territorio hondureño el 14 de julio de 1969. Para ello se argumentó haber agotado “todos los medios pacíficos para obtener garantías para nuestros compatriotas perseguidos en Honduras”⁵ y haber denunciado “ante la conciencia de América, sin obtener respuesta, el crimen de genocidio”⁶ contra sus conciudadanos, por eso, “después de ser violadas repetidas veces nuestras fronteras, no tuvimos, los salvadoreños, otra alternativa que defender esos derechos con nuestros propios medios”.⁷ El gobierno hondureño, también militar, en la denuncia presentada ante la CIDH reclamó su presencia para verificar las violaciones a los derechos humanos de su población acaecidas en el marco de un partido de futbol celebrado en El Salvador, el 15 de junio de ese año. Ese encuentro deportivo y otros dos más, uno antes y otro después, fueron el burdo pretexto para dirimir por la fuerza un conflicto de profundas raíces históricas, políticas, sociales y económicas entre ambos países.

Los resultados lamentables de la violencia previa al enfrentamiento armado y durante el desarrollo del mismo fueron miles de muertos y heridos,⁸ una gran

⁴ CIDH, OEA, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador y Honduras*. OEA/Ser. L/V/II.23, doc. 9, rev. 29 abril de 1970 <<http://www.cidh.org/countryrep/ElSalvadorHonduras70sp/Antecedentes.htm>>

⁵ Extracto del discurso pronunciado el 18 de julio de 1969 por el entonces presidente de la República, general Fidel Sánchez Hernández.

⁶ *Idem*.

⁷ *Idem*.

⁸ Se habla de 6 000 personas fallecidas y 20 000 heridas. Véase Juan Miguel Reyes, *Riszard*

cantidad de población salvadoreña que retornó al país, mayor pobreza, el fin del Mercado Común Centroamericano, el respaldo popular —aunque temporal— a los dos regímenes militares y la profunda aversión que imperó entre ambos pueblos por muchos años, basada en el patriotismo exacerbado a través de los medios de difusión masiva.

Las hostilidades comenzaron, como ya se mencionó, el 14 de julio, y cesaron cuatro días después, tras una resolución de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Sin embargo, las denuncias mutuas continuaron y la CIDH hizo saber a los dos gobiernos que los sucesos que requirieron la creación y actuación de la subcomisión constituían “graves violaciones de los derechos humanos”.⁹ Además, les demandó “reparar tales violaciones” y una “adecuada prevención contra violaciones futuras de los derechos humanos”;¹⁰ asimismo, les recomendó investigar los hechos denunciados y determinar responsabilidades. Por último, les pidió de nuevo la información solicitada por la subcomisión entre agosto y octubre de 1969, además de recordarles “que se vería obligada a presumir verdaderos los hechos”,¹¹ si no la entregaban en el plazo señalado.

En su vigésimo tercer periodo de sesiones, la CIDH continuó confiando en que ambos gobiernos agilizarían el cumplimiento de sus recomendaciones al “estar convencidos de que tal cumplimiento, a más de resolver la situación pasada”,¹² era “el medio más eficaz de prevenir nuevas violaciones de derechos humanos en el futuro”.¹³ Esto no fue así, y de esta forma fue decayendo la presión del Sistema Interamericano sobre ambos regímenes, resueltos a no acatar las medidas indicadas.

Kapuscinski, el periodismo como conocimiento y divulgación de la historia < <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030704231912.html> >

⁹ CIDH, OEA, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1970*, OEA/Ser.L/V/II.25, doc. 9, rev. 12 de marzo de 1971 < <http://www.cidh.org/annualrep/70sp/indice.htm> >

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

En medio de la violencia política y la guerra

El 23 de noviembre de 1970, la CIDH recibió una denuncia por la detención arbitraria y el proceso judicial contra varios integrantes del Sindicato de la Industria del Transporte. El “delito” que les imputaban y que originó una de las primeras comunicaciones recibidas por el organismo regional acusando al Estado salvadoreño fue la realización de actividades “anárquicas y contrarias a la democracia”. Pese a existir una orden judicial para su excarcelación bajo fianza, los sindicalistas continuaron en prisión porque el representante fiscal no quiso acatarla. Luego, la CIDH solicitó información sobre el caso al Estado salvadoreño, que respondió notificando que “había iniciado las averiguaciones correspondientes y que, en cuanto se contara con esas informaciones, serían remitidas a la Comisión”,¹⁴ pero no envió nada.

Al no haber recibido información ni explicación alguna al respecto, la CIDH nombró relatora para el caso a la licenciada Ángela Acuña de Chacón y,¹⁵ de acuerdo con el informe de la funcionaria, la CIDH decidió archivar el expediente de inmediato y notificar su inconformidad al Estado salvadoreño por su actitud.¹⁶

¿Por qué tomar en cuenta lo anterior? Porque ilustra el tipo de relación establecida desde el inicio entre el Estado salvadoreño y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos durante los 22 años del periodo examinado. En medio de un trato formal, respetuoso y diplomático, por momentos tenso, pero sin llegar a más, los distintos gobiernos previos y durante la guerra hicieron caso omiso a los señalamientos de la CIDH, capeando el temporal mientras el luto y el dolor, producto de las graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, se paseaban por todo el territorio nacional.

¹⁴ CIDH, OEA, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1971*, OAS/Ser.L/V/II/.27, doc. 11, rev., 6 de marzo de 1972 < <http://www.cidh.org/annualrep/71sp/parte3a.htm#6.%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20EL%20SALVADOR> >

¹⁵ Integrante de la subcomisión designada para tratar la disputa entre Honduras y El Salvador.

¹⁶ *Cfr.* CIDH, OEA, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1972*, OEA/Ser.L/V/II/.29, doc. 41, rev. 2, 13 de marzo de 1973 < <http://www.cidh.org/annualrep/72sp/sec.2b.htm> >

En los informes anuales de la CIDH, entre 1973 y 1976, la situación de los derechos humanos en el país no apareció reflejada ni en lo general ni en lo relativo a casos individuales. Mientras tanto, las condiciones internas se agravaban cada vez más.

Con el antecedente de más de cuatro décadas de gobiernos militares en guerra contra el “comunismo”, un nuevo fraude electoral se consumó el 20 de febrero de 1972. Con la participación del Consejo Central de Elecciones (CCE) y la Organización Democrática Nacionalista (Orden),¹⁷ se le arrebató el triunfo a la Unión Nacional Opositora (UNO). A las denuncias de diversos sectores y al llamado de la oposición de centro e izquierda a una huelga de brazos caídos que no se concretó, siguió un intento de golpe de Estado; tras la fallida asonada se intensificó la represión y se impuso la “ley marcial”. Desde la Presidencia de la República, el coronel Arturo Armando Molina arreció la lucha contra el “comunismo” tras comprometerse a combatirlo con “definición, decisión y firmeza”.

La intervención militar en la Universidad de El Salvador (UES) a los 19 días de gobierno fue la primera muestra brutal de eso. Antes habían ocurrido varias masacres en el campo. Como parte de su proceder autoritario, el Estado combinó la represión —ejecutada por los llamados “cuerpos de seguridad” y la milicia— con la manipulación de la legalidad, al tiempo que impulsaba campañas de intimidación contra diversos sectores civiles. Otra característica de ese periodo fue el impulso de proyectos de infraestructura, agroexportación y deporte que, a fin de cuentas, no favorecieron la transformación económica, jurídica, social y política necesaria en beneficio de las mayorías empobrecidas.

Lo anterior y la impunidad fueron los métodos privilegiados para perpetuar un régimen excluyente empeñado en frenar la organización y la movilización social, sobre todo en el campo. Para eso, era esencial la inoperancia del sistema de justicia en lo relativo a la investigación de violaciones de derechos humanos.

Tal dinámica perversa generó reacciones. Las pequeñas organizaciones político-militares de principios de la década crecieron, y a la mitad de la misma surgieron

¹⁷ El primero es parte de la institucionalidad formal; la segunda, un cuerpo paramilitar supeditado a la Guardia Nacional.

sus “frentes de masas”.¹⁸ Algunos sectores de la oposición continuaron utilizando recursos legales y formales para demandar la satisfacción de sus reivindicaciones inmediatas, pero el Estado no diferenció entre ellos y el movimiento social ligado a la insurgencia armada. Así, desató una represión que pretendía ser ejemplarizante e intimidatoria ante cualquier expresión de descontento. No lo logró. Al contrario, se inició una escalada de violencia incontenible y fueron descartadas todas las posibilidades de diálogo entre las fuerzas en pugna para buscar salidas viables a los acuciantes problemas económicos, políticos y sociales del país.

En 1975, El Salvador era una “olla de presión” con la válvula de escape obstruida, cada vez más caliente y a punto de estallar. Ese año, tras la coyuntura generada por la masacre de estudiantes universitarios y otros sectores populares el 30 de julio en las calles de San Salvador, la oposición social organizada le imprimió mayor fuerza a sus modos habituales de protesta ante la ausencia de mecanismos legales para canalizar y satisfacer sus demandas; el descontento popular se proyectó hacia una participación masiva de la población, al surgimiento de nuevas agrupaciones y al crecimiento de las existentes. Mientras, el accionar guerrillero aumentaba. En la lógica de esa polarización violenta, la insurgencia política y militar veía ambas formas de lucha como complementarias para enfrentar al “enemigo”; en cambio, el gobierno y los sectores de poder económico las consideraban una sola estrategia de desestabilización social que exigía y justificaba, para salvar el “orden” vigente, la represión feroz ejecutada, sobre todo, por los cuerpos de seguridad y el ejército reforzados con la intervención directa de grupos criminales clandestinos, conocidos como “escuadrones de la muerte”.

Las violaciones graves a los derechos humanos estaban a la orden del día. A finales de 1975, Socorro Jurídico Cristiano reportaba 22 casos documentados de personas que —tras ser capturadas por organismos de seguridad o agentes gubernamentales— no fueron presentadas ante tribunales o puestas en libertad.¹⁹

¹⁸ Organizaciones sociales abiertas, no clandestinas como las guerrilleras, que aglutinaban grandes cantidades de personas según sus intereses sectoriales: campesinos, estudiantes y obreros, por citar algunos ejemplos.

¹⁹ Socorro Jurídico del Arzobispado de San Salvador, *El Salvador. La situación de los derechos humanos: octubre 1979-julio 1981*, México, 1981, p. 393.

Lo más candente de la situación se ubicaba en el campo. Por eso, en junio de 1975 el presidente de la República anunció la creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y la Asamblea Legislativa aprobó la ley correspondiente. Hasta ahí las cosas marchaban bien, sin embargo se complicaron cuando, un año después, se decretó el Primer proyecto de Transformación Agraria. Entonces se desató una andanada de ataques despiadados contra la iniciativa, considerada por sus detractores como un castigo a la actividad agropecuaria y al espíritu empresarial.²⁰ El Estado les respondió diciendo que “aunque transitoriamente sus intereses puedan verse afectados, el proceso de Transformación Agraria constituye un seguro de vida que sus hijos agradecerán un día”.²¹ Al cumplir cuatro años en el cargo, el coronel Molina afirmó: “Nada ni nadie nos hará retroceder un solo paso en la Transformación Agraria”.²² Tres meses y medio después no dio “un paso atrás sino un giro de 180 grados y una carrera de miles de pasos”²³ al reformar la legislación respectiva y decir: “A sus órdenes, mi capital”.²⁴

Aquel intento oficial por bajarle la temperatura a la “olla de presión” desgastó más las vías pacíficas de solución a la crisis e incrementó la violencia. Igual pasó con los procesos electorales siguientes. Los comicios municipales y legislativos de 1976, así como los presidenciales de 1977, complicaron aún más la situación; con su realización se agotó esa vía para superar el conflicto. En estas circunstancias se intensificaron las protestas de la oposición organizada, la represión, la violencia política y las graves violaciones de los derechos humanos. Algunos ejemplos de lo ocurrido en 1977 son la masacre de San Salvador el 28 de febrero tras el fraude electoral; la ejecución del jesuita Rutilio Grande, el 12 de marzo; el secuestro, en abril, del canciller de la República, Mauricio Borgonovo Pohl, cuyo cadáver fue encontrado el 11 de mayo; la ejecución del sacerdote Alfonso Navarro el mismo día; la ejecución del rector de la UES, Carlos Alfaro Castillo, el 16 de septiembre.

²⁰ Cfr. Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), “1er. Pronunciamiento de ANEP”, *Revista Estudios Centroamericanos (UCA)*, núm. 335/336, septiembre-octubre de 1976, año XXXI, El Salvador, p. 611.

²¹ *Ibid.*, p. 618.

²² Editorial, “A sus órdenes, mi capital”, *Revista Estudios Centroamericanos (UCA)*, núm. 337, noviembre de 1976, año XXXI, El Salvador, p. 638.

²³ *Ibid.*, p. 641.

²⁴ *Idem.*

Al final de ese año, eran 92 los casos de desaparición forzada consignados por Socorro Jurídico Cristiano.²⁵

El general Carlos Humberto Romero asumió la Presidencia de la República el 1 de julio de 1977. De entrada se propuso enfrentar a la oposición igual que siempre: con la FAES y otras herramientas represivas como “garantes” de la “institucionalidad”, para derrotar la “amenaza comunista” agazapada en grupos religiosos y “organizaciones de fachada”. Un ejemplo de los recursos a los que apeló fue la Ley de Defensa y Garantía del Orden Público,²⁶ que tipificaba como delictivas situaciones que, supuestamente, atentaban contra el régimen “democrático” y “constitucional” establecido; además, puso mayores trabas al goce efectivo de muchos derechos y libertades. En la práctica era un “cheque en blanco” a la arbitrariedad, el abuso de autoridad y la impunidad.

En ese marco, en septiembre de 1977 se dio una aparente paradoja: ese militar, más duro que sus antecesores, invitó al país a la CIDH.²⁷ La Comisión aceptó el ofrecimiento, y en enero de 1978 realizó una visita *in loco*. Después de tres años de no figurar en los informes anuales del organismo regional, el caso salvadoreño fue abordado por la gravedad de la situación que quedó registrada en el documento de la CIDH aprobado en noviembre de 1978, en el que se avaló la arriesgada labor de diversas personas y organizaciones sociales defensoras de derechos humanos y señaladas como enemigas por el régimen, para el cual no existía otra verdad que la suya.

Resultó valioso que la CIDH atribuyera la principal responsabilidad de la situación a los cuerpos de seguridad y a la ya citada organización paramilitar conocida como Orden. Además, fue alentador que confirmara las constantes denuncias de malos tratos, torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones imputadas a aquellas maquinarias de terror. También fue significativo que se estableciera distancia entre la legislación y las instituciones formales existentes —principalmente en lo

²⁵ Socorro Jurídico del Arzobispado de San Salvador, *op. cit.*, p. 399.

²⁶ Aprobada en noviembre de 1977.

²⁷ CIDH, OEA, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*, OEA/SeF.L/V/II.46, doc. 23 rev. 1, 17 de noviembre de 1978 <<http://www.cidh.org/countryrep/ElSalvador78sp/indice.htm>>

relativo a la justicia— y la realidad que confirmaba su ineficacia. Señaló los grandes obstáculos para ejercer los derechos de reunión y asociación, sobre todo en el campo; se refirió a las libertades de pensamiento y expresión, al sufragio y la participación ciudadana en el gobierno, a los ataques contra la iglesia católica y a la expatriación de personas salvadoreñas, así como a la prohibición de su retorno al país. Finalizó sus conclusiones con algo trascendental para el análisis tanto retrospectivo como prospectivo, al afirmar lo siguiente:

Numerosas personas, dentro y fuera del gobierno, citan como una de las principales causas de esta tensión y polarización las condiciones económicas y sociales que se han ido agravando a través de él por largo tiempo. La Comisión reconoce la gravedad de estas condiciones [...] Entre las más graves está la tremenda concentración de la propiedad de la tierra y en general del poder económico, así como del poder político, en manos de unos pocos con la consiguiente desesperación y miseria de los campesinos, los que forman la gran mayoría de la población salvadoreña. Estas condiciones sociales y económicas explican, en buena medida, graves violaciones de los derechos humanos que han ocurrido y continúan ocurriendo en El Salvador.²⁸

La extensa respuesta del gobierno salvadoreño al informe especial de la CIDH se resume fácilmente: negó todas las conclusiones y no cumplió ninguna de las recomendaciones. El cierre de la misma ilustra muy bien el cinismo oficial para refutar o tratar de ocultar lo irrefutable, al manifestar: “que no acepta los cargos que se le han hecho [...] sobre pretendidas violaciones de tales derechos, cargos que en su mayoría obedecen a razones políticas y a la existencia en el país de una seria crisis que el Gobierno trata de superar. Si algunos abusos de autoridad puedan haberse cometido, existen las leyes y tribunales competentes”.²⁹

Con excepción de lo ocurrido cuando la llamada “Juventud Militar” depuso al general Romero el 15 de octubre de 1979,³⁰ fue constante la aparición recurrente del caso salvadoreño en los informes anuales de la CIDH. Ese cambio de gobierno entusiasmó a muchas personas e instituciones, dentro y fuera del país, por el

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

³⁰ A esta fecha, Socorro Jurídico del Arzobispado de San Salvador había documentado 208 personas desaparecidas de manera forzada por los cuerpos de seguridad, agentes “de civil” y Orden.

planteamiento inicial de sus promotores, que constituía un diagnóstico objetivo de la realidad nacional. Partía, precisamente, de reconocer que el régimen derrocado era ilegítimo tanto por haber sido producto de un fraude electoral como por sus prácticas sistemáticas de violación de los derechos humanos, por corromper la administración pública y de justicia, desprestigiar al país y a la FAES, y generar un caos económico y social. También denunciaba los males reales e intrínsecos de la sociedad salvadoreña y admitía que la causa última era la estructura económica, social y política que impedía la dignificación de las personas. Además, señalaba a los responsables —por acción u omisión— del desgobierno y destacaba entre éstos a los sectores conservadores opuestos a los cambios significativos, en tanto afectaban sus intereses.

Entre las entidades esperanzadas con un verdadero cambio en El Salvador estaba, obviamente, la CIDH. Al menos al principio de un proceso que después desencantaría a todas las personas e instituciones verdaderamente comprometidas con el destino del pueblo salvadoreño. Tras tantos años de ocurrir lo contrario, era fácil recibir con beneplácito la posición de un nuevo gobierno que afirmaba —de entrada— “su compromiso solemne de realizar las necesarias reformas políticas, sociales y económicas, a fin de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en el país”;³¹ un gobierno que, además, solicitó a la Comisión continuar observando la situación de los derechos humanos.

No obstante, la “normalidad” se mantuvo. Más allá de la buena voluntad de los alzados y de quienes esbozaron sus propuestas iniciales, nunca hubo cambios de fondo. Al día siguiente de la asonada, continuaron las desapariciones forzadas de personas, entre éstas la del sacristán del principal templo católico en Soyapango, municipio del departamento de San Salvador, que fue secuestrado por agentes de la Policía de Hacienda y nunca fue encontrado ni vivo ni muerto.³² Por eso, entre diciembre de 1979 y principios de enero de 1980, renunciaron los miembros civiles de la Junta de Gobierno y la mayoría de los integrantes de su gabinete. La segunda Junta surgió de la alianza entre los militares y la democracia cristiana,

³¹ CIDH, OEA, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1979-1980*, OEA/Ser.L/V/II.50, doc. 13 rev.1, 2 de octubre de 1980 <<http://www.cidh.org/annualrep/79.80sp/cap.5d.htm>>

³² Socorro Jurídico del Arzobispado de San Salvador, *op. cit.*, p. 406.

resultado de la presión de los poderes reales en su afán por impedir los cambios estructurales prometidos en octubre de 1979. La represión no se detuvo, al contrario, aumentó, y esa situación motivó la posterior dimisión de importantes funcionarios pertenecientes a ese partido político.

Así, tanto por denuncias individuales como por el entorno general de violencia e impunidad, el caso salvadoreño apareció en los informes anuales de la CIDH hasta 1995. Durante la guerra, la práctica sistemática de violación a los derechos humanos por razones políticas siguió la misma tónica: la Comisión denunciaba y recomendaba acciones para evitar y prevenir las violaciones, investigar y sancionar a los responsables de las mismas y reparar el daño a las víctimas, mientras el Estado salvadoreño no aceptaba sus culpas e incumplía las recomendaciones. ¿Qué ocurrió de 1992 en adelante? Enseguida se intenta responder esa interrogante.

“De la paz en la dicha suprema”

Así empieza la primera estrofa del himno nacional. Y continúa: “siempre noble soñó El Salvador; fue obtenerla su eterno problema, conservarla es su gloria mayor”. En realidad, fue y sigue siendo “su eterno problema” alcanzar la paz cierta y perdurable, con base en la verdad y la justicia y en el marco del respeto a las reglas del juego dentro de un verdadero Estado de derecho. No se ha logrado por diversas razones, y lo que se ofreció como paz hace casi 15 años se convirtió en una posguerra muy violenta y bastante prolongada. Al analizar la actitud de los gobiernos salvadoreños tras el fin del conflicto armado y sus reacciones ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se descubren otras dos expresiones de lo que en la práctica —más allá de la retórica formal— constituye un fuerte obstáculo para alcanzar las ansiadas metas planteadas en Ginebra el 4 de abril de 1990: ser una sociedad pacífica, democrática, conciliada y respetuosa de los derechos humanos.³³

La primera de esas expresiones se ubica al inicio del pretendido proceso de pacificación, debido al incumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la

³³ Véase *supra* nota 3.

Verdad y la aprobación de la Ley de Amnistía en marzo de 1993; la otra tiene que ver con lo relativo a los casos individuales en la CIDH y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Tanto de las dos situaciones examinadas previamente, como de las que se analizan en el presente apartado, se intentará rescatar denominadores comunes y ubicar los desafíos básicos para lograr efectos positivos en dos sentidos. El primero, a favor de las víctimas que buscan —a través del Sistema Interamericano— la verdad, la justicia y la reparación que en la actualidad les niegan internamente. El segundo, en aras de avanzar hacia el cabal funcionamiento y la consolidación del sistema nacional de protección de los derechos humanos.

Abonar el terreno para robustecer la impunidad

El 15 de marzo de 1993, la Comisión de la Verdad³⁴ presentó su documento final en el que incluyó muchas de las violaciones a los derechos humanos cometidas por fuerzas gubernamentales e insurgentes, antes y durante el conflicto armado. Incorporó en el mismo una cronología analítica de esa gran tragedia junto a sus recomendaciones para superar la impunidad mediante el funcionamiento adecuado de las instituciones encargadas de impartir justicia a las víctimas. El título del informe, *De la locura a la esperanza*, sintetizaba un anhelo más que una realidad. El final de la guerra y los acuerdos entre las partes eran condiciones elementales para intentar pasar, con el cabal cumplimiento de los compromisos adquiridos, de la violencia generalizada a una convivencia pacífica sólida. Pero aún faltaba mucho por hacer.

Tras ocho meses de trabajo durante los cuales recibió más de 25 000 testimonios sobre graves hechos de violencia,³⁵ la Comisión entregó, el 15 de marzo de 1993, su informe definitivo al secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a los miembros de su Consejo de Seguridad y a los delegados de las partes salvadoreñas; además, estuvieron presentes en el acto las misiones especiales de los países “amigos del secretario general” y de otros que apoyaron el

³⁴ ONU, Acuerdos de México, *op. cit.*, romano IV, 27 de abril de 1991, p. 17.

³⁵ Más de 2 000 personas lo hicieron directamente y 23 000 fueron denuncias indirectas.

esfuerzo. El escenario del acontecimiento fue la sede de la ONU en Nueva York; la gran ausencia fue la representación, aunque fuese mínima, de las víctimas.

Los casos conocidos por dicha Comisión revelaron los siguientes tipos de violaciones de derechos humanos y su intensidad: ejecuciones extrajudiciales, 54.71%; desapariciones forzadas, 20.67%; torturas, 20.70%, y otros, 3.92%. Sirvieron, además, para determinar las distintas responsabilidades: a la FAES, 46.59%; a los llamados “cuerpos de seguridad”, 20.87%; a los grupos paramilitares, 16.62%; a los “escuadrones de la muerte”, 7.18%; a “hombres armados vestidos de civil, no identificados”, 5.42%; y 3.32%, al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

Los testimonios y las estadísticas derivadas de los mismos, base del citado documento, pusieron el “dedo en la llaga” al señalar a algunos de los individuos, grupos e instituciones cuya acción u omisión posibilitó consumir prácticas brutales contra el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Ése era un aporte importante para lograr la anhelada “reunificación” de la sociedad salvadoreña. Sin embargo, desde la publicación del informe hasta la fecha, las víctimas y otros sectores sociales continúan esperando que se cumpla ese gran objetivo. Se les ha fallado, de eso no hay duda. No se brindó ningún tipo de reparación a las personas afectadas de manera directa o indirecta, ni en lo moral ni en lo material. Éstas, además, todavía aguardan que se reconozca oficialmente quién o quiénes fueron los responsables del injusto dolor que se les causó, el cual sigue vivo y lacerante, sobre todo en aquellas cuyo familiar —vivo o muerto— no aparece.

El mal cumplimiento de algunas recomendaciones formuladas por la Comisión de la Verdad y el incumplimiento pleno de otras representa un saldo negativo que el mismo secretario general de la ONU señaló en julio de 1997, al hacer su balance final del llamado “proceso de paz” salvadoreño. A los personajes que por medio de su poder se impusieron sobre las víctimas y las condenaron al silencio, algunos de los cuales estuvieron presentes en Nueva York hace más de 13 años, es válido recordarles lo que Boutros Boutros-Ghali dijo al presentar en público el informe de la citada Comisión: “No puede haber reconciliación sin el conocimiento público de la verdad”. En lugar de avanzar en esa dirección, se optó por lo contrario. Lamentablemente, el Informe de la Comisión de la Verdad no fue difundido ampliamente, aunque sí fue atacado por todos los medios. Cinco días

después de su presentación intentaron sepultarlo de manera definitiva con la aprobación de la Ley de Amnistía para la Consolidación de la Paz.³⁶

En ese marco fue oportuna la elaboración del informe de la CIDH sobre la situación del país.³⁷ Entre sus consideraciones sobre la Comisión de la Verdad, consignó las “negativas reacciones por parte de algunos de los sectores que fueron señalados como responsables por los expertos de las Naciones Unidas, así como del propio Poder Ejecutivo, y de instituciones como la Fuerza Armada y la Corte Suprema de Justicia”.³⁸

La CIDH calificó de preocupante y grave ese tipo de manifestaciones ante el informe de la Comisión de la Verdad. Relacionando las recomendaciones con los compromisos internacionales del Estado salvadoreño en la materia, como en el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión demandó no sólo su acatamiento, sino también la sanción a los responsables y la compensación a las víctimas: “La implementación progresiva de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad —advirtió con tino la CIDH— contribuirá a una consolidación y un fortalecimiento real de las instituciones, particularmente del sector judicial, indispensable para la superación de la impunidad en El Salvador”.³⁹

Con el mismo tono de preocupación, la CIDH abordó entonces lo relativo a la Ley de Amnistía y la consideró como la reacción más negativa al documento de la Comisión de la Verdad. La posición oficial fue fijada por el presidente Alfredo Cristiani el 18 de marzo de 1993, tres días después de su publicación. Éste argumentó que sólo abarcaba una parte de los hechos ocurridos y que había que “borrar, eliminar y olvidar la totalidad del pasado” mediante una fórmula “global”. Hizo, así mismo, un vehemente llamado a “apoyar una amnistía general y absoluta, para pasar de esa página dolorosa de nuestra historia y buscar ese mejor

³⁶ Decreto Legislativo núm. 486, emitido el 20 de marzo de 1993.

³⁷ Aprobado por la CIDH en su 85 periodo de sesiones realizado entre el 31 de enero y el 11 de febrero de 1994.

³⁸ CIDH, OEA, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II.85, doc. 28 rev., 11 de febrero de 1994, p. 46 < <http://www.cidh.org/countryrep/ElSalvador94sp/ii.b.compromisos.htm> >

³⁹ *Idem*.

futuro para nuestro país”.⁴⁰ Ese llamado se concretó, como ya se apuntó, dos días después.

La CIDH destacó en el informe la oposición a tal medida, dentro y fuera del país, por parte de personalidades y organismos de diversa índole. Incluso recordó la comunicación que le envió al presidente Cristiani el 26 de marzo de 1993, advirtiéndole —entre otros asuntos— “que los acuerdos de carácter político celebrados entre las partes no eximen de ningún modo al Estado de las obligaciones y responsabilidades que éste ha asumido en virtud de la ratificación, tanto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como de otros instrumentos internacionales sobre la materia”.⁴¹ Se refería, sobre todo, al deber de investigar los hechos, sancionar a los responsables y reparar el daño causado a las víctimas.

No podía ser de otra manera, pues con esa Ley de Amnistía se estaba asegurando la impunidad para los que directamente mataron, desaparecieron, capturaron y torturaron, así como para los que ordenaron ejecutar los actos de barbarie, financiaron a los responsables materiales y los encubrieron. En consecuencia, se estaba despreciando y victimizando de nuevo a quienes en el pasado reciente habían sufrido toda clase de atropellos a su dignidad y derechos fundamentales.

La CIDH no recibió respuesta. Fue hasta el 11 de mayo de ese mismo año cuando el secretario nacional de Comunicaciones de Cristiani envió una nota fijando la posición oficial. En síntesis, reivindicaba la amnistía como la vía para la reconciliación y para evitar la repetición de los hechos, además se comprometía a cumplir las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, si no contradecían la Constitución y las leyes secundarias. Afirmaba también que la mayor parte de la población deseaba perdonar y olvidar; por último reclamaba de la comunidad nacional e internacional apoyo a la Ley de Amnistía para pasar esa página de la historia y avanzar hacia un mejor porvenir. A final de cuentas, al menos hasta la fecha, la página se pasó, pero sin ser leída y —mucho menos— sin aprender la dolorosa lección escrita en ella.

Desde la óptica de los compromisos internacionales adquiridos por El Salvador antes de la aprobación de la Ley de Amnistía, la CIDH se refirió en su informe a los

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

delitos y a las personas cubiertas por la misma, así como a la extinción de la responsabilidad civil y a la adecuación de dicha norma a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El proceso salvadoreño se ha presentado, sobre todo en el exterior, como un enorme éxito. Sin embargo, a más de 16 años del Acuerdo de Ginebra y a casi 15 del fin de la guerra, esa esperanzada o demasiado pretenciosa visión de la realidad nacional no se impuso y mucho menos se expandió dentro del país.

En 2002, diez años después del enfrentamiento armado, las opiniones sobre la situación del país no eran alentadoras. El 53.9 de la gente la veía mejor; mientras 30.9% consideraba que estaba peor y 14.6% pensaba que seguía igual. El primer grupo opinaba así, sobre todo, porque terminó la guerra. Quienes sostenían que estaba peor argumentaban, por un lado, que había más violencia y delincuencia, y por el otro, señalaban que la situación económica y social se había deteriorado. El tercer grupo de población creía que no había cambiado nada, porque el país era igual o más violento. Para entonces, cuatro de cada diez personas respondieron que se necesitaba en el país un gobierno autoritario —de “mano dura”— para resolver los principales problemas.⁴²

Una encuesta realizada en octubre de 1992 reveló que 54.5% de la población pensaba que el proceso de pacificación había dado más de lo esperado al inicio. En contraste, 35.6% consideraba que se había conseguido menos.⁴³ Al comparar los datos se observa una mínima reducción de la gente optimista, frente a un significativo aumento de las personas que veían igual o peor al país: en 2002 superaban por casi diez puntos a las que en 1992 pensaban que no se habían llenado las expectativas primeras.

Hoy, cerca de cumplirse tres lustros del “adiós a las armas” oficial, la situación de El Salvador no es más alentadora que antes. Se considera el país más violento de

⁴² Cfr. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), *Los ciudadanos opinan sobre los Acuerdos de Paz y la democracia en El Salvador*, Boletín de prensa, año XVII, núm. 1, 2002.

⁴³ Cfr. IUDOP, “Los salvadoreños ante las medidas de política fiscal y opiniones sobre la coyuntura política”, *Revista ECA*, núm. 529-530, noviembre-diciembre de 1992, año XLVII, UCA, p. 1077.

América Latina,⁴⁴ las desigualdades económicas y sociales son amplias y profundas, la polarización política es evidente y violenta, el Estado se encuentra secuestrado por poderes fácticos y la única expectativa para mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población está en el extranjero.

Ese escenario no tendría por qué ser así a estas alturas de la historia, si hubiese habido una conducción responsable del proceso pacificador. El territorio salvadoreño fue abonado por muchos años con el sacrificio de su pueblo; eso y las expectativas generadas por los “acuerdos de paz”, alentaron las esperanzas de ver florecer en el mismo la justicia. Pero no. Con la inadecuada administración del proceso tras el fin de la guerra, lo que creció y se fortaleció fue una impunidad insolente que —además de castigar a las víctimas de los hechos ocurridos durante el conflicto y premiar a sus victimarios— amenaza con profundizar la crisis social actual, empujar al país hacia la inestabilidad política y provocar un estallido violento, impredecible en sus manifestaciones, pero no en sus consecuencias.

¿CAMBIÓ LA ACTITUD DEL ESTADO SALVADOREÑO?

El fin de la guerra y los compromisos para transformar a la sociedad adquiridos por las partes, hasta entonces enfrentadas militarmente, fue motivo para celebrar dentro y fuera del país. Muchas personalidades e instituciones lo hicieron. También la CIDH, aunque se notó en ésta algo de prudencia. Es cierto que definió a El Salvador como un país nuevo;⁴⁵ también dijo confiar en que el gobierno y la antigua guerrilla mantendrían, durante esta etapa fundamental de la historia nacional que iniciaba, la voluntad mostrada en el proceso de negociación.⁴⁶ Se

⁴⁴ El Instituto de Medicina Legal, adscrito a la Corte Suprema de Justicia, contabilizó en 2005 un total de 3 812 homicidios dolosos; esa cifra supera los 2 933 de 2004 y se traduce en un promedio que ha crecido de más de 43 homicidios en 2004 a casi 57 durante el año pasado. Alrededor de 80% de esas muertes fue producido con armas de fuego.

⁴⁵ Cfr. CIDH, OEA, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1992-1993*, OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 14, 12 de marzo 1993 <<http://www.cidh.org/annualrep/92span/cap.4a.htm>>

⁴⁶ *Idem*.

comprometió, igualmente, a seguir observando atentamente la evolución de la situación.

Lo anterior se refleja en su primer informe anual, tras el fin de los combates, y no fue simple retórica del organismo regional. Prueba de esto es que continuó pendiente de la situación del país, tanto desde una perspectiva general como desde un enfoque temático —maras o pandillas, centros penitenciarios e impunidad, por ejemplo— y de casos individuales. En el presente apartado se considerarán algunos aspectos de ese activo seguimiento y de la forma como el Estado salvadoreño reaccionó ante el mismo.

Es importante hacer referencia al informe de fondo sobre un caso atribuido a fuerzas militares, incluido en el primer documento anual emitido después del conflicto. El hecho criminal ocurrió el 22 de febrero de 1983 en el cantón Las Hojas, departamento de Sonsonate. Casi 80 personas pertenecientes a una cooperativa de la Asociación Nacional de Indígenas Salvadoreños (ANIS) fueron ejecutadas en una acción deliberada con la intervención de la “defensa civil”.⁴⁷ Los cadáveres tenían, entre otras lesiones, el “tiro de gracia”. En el proceso judicial interno fueron acusados 13 individuos, incluidos algunos oficiales de alto rango. Ninguno fue condenado, pese a que se estableció la realización del operativo militar y su participación en el mismo.

La Comisión Interamericana solicitó en tres ocasiones información oficial sobre el caso: el 19 de septiembre de 1989, el 13 de marzo de 1990 y el 9 de noviembre de 1990. En concreto requería detalles acerca de las investigaciones realizadas por el gobierno. Sin embargo, éste no envió nada hasta el 9 de octubre de 1992, cuando reaccionó ante el informe confidencial núm. 17/92, luego de que la CIDH decidiera publicarlo. El contenido de dicha nota no modificó la decisión de la Comisión y el documento fue divulgado sin modificación alguna, y con las recomendaciones respectivas que las autoridades salvadoreñas nunca acataron.

⁴⁷ La “defensa civil” fue creada por el Decreto Ejecutivo núm. 498, el 9 de abril de 1976. En teoría, debía proteger a la población y ayudarla a superar las consecuencias de desastres o calamidades públicas; en la práctica se dedicó al espionaje, la información y la represión bajo las órdenes de los militares, sobre todo en las áreas rurales.

En febrero de 1994, dos años después del enfrentamiento armado, la CIDH aprobó un informe especial sobre la situación de los derechos humanos en el país. Como se indicó, su lectura de la realidad nacional no fue favorable por el solo hecho de haber finalizado la guerra. Pasó revista a los antecedentes de lo que ocurría entonces y tituló sugestivamente el primer apartado de su informe, del cual no debe pasar inadvertida la referencia a que es un punto de partida, un sendero, una agenda pendiente y no una meta. “El Salvador: de la confrontación bélica a la búsqueda de la paz”, lo llamó.⁴⁸ Se trataba de una búsqueda que desde el inicio debía tener presente dos grandes desafíos: mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población y lograr que la justicia se hiciera realidad a través del funcionamiento adecuado de las instituciones encargadas de impartirla.

Luego se refirió a los contenidos más importantes de los acuerdos de paz para después analizar 29 casos individuales —la mayoría con varias víctimas— sobre los cuales la CIDH emitió informes de fondo durante el conflicto bélico. Lamentó, de entrada, no haber recibido siquiera respuesta oficial a sus recomendaciones. Siguió sus reflexiones sobre la Comisión de la Verdad y la Ley de Amnistía, a las cuales se hizo referencia en el apartado anterior. También incluyó casos individuales en los cuales el gobierno salvadoreño alegaba que sus respuestas a los mismos no habían sido consideradas por la CIDH. Éstas fueron calificadas por la Comisión como “meramente formales” y que no reflejaban “la existencia de investigaciones judiciales serias e independientes”.⁴⁹ De nuevo la misma historia: o no respondía el Estado salvadoreño o lo hacía con falsedades y formalismos, mientras el organismo regional le reiteraba el llamado a cumplir sus obligaciones internacionales. En ese ir y venir de notas y otras comunicaciones, con plazos extendidos más allá de lo reglamentado, las víctimas seguían sin recibir justicia. No obstante, la CIDH expresó su “esperanza de que la etapa de transición que se estaba dando en El Salvador reflejaría el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y redundaría en beneficio de la justicia para las víctimas que, durante tantos años, esperaron una respuesta a las violaciones que denunciaron ante la Comisión”.⁵⁰

⁴⁸ CIDH, OEA, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II.85, doc. 28 rev., 11 de febrero de 1994 < <http://www.cidh.org/countryrep/ElSalvador94sp/i.antecedentes.htm> >

⁴⁹ *Ibid.* < <http://www.cidh.org/countryrep/ElSalvador94sp/ii.b.compromisos.htm> >

⁵⁰ *Idem.*

Años después de ese interés expresado por las autoridades salvadoreñas a la Comisión Interamericana, ésta examinó la situación general del país y algunos casos individuales de violación de derechos humanos. La síntesis de lo ocurrido en las audiencias respectivas, celebradas la tarde del jueves 15 de noviembre de 2001, refleja la actitud oficial en la víspera del décimo aniversario del fin de la guerra.

En cuanto al seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH, se consideraron tres casos: el de Lucio Parada Cea y otros (Informe 1/99), el del arzobispo Óscar Arnulfo Romero (Informe 37/00) y la masacre en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), donde fueron ejecutados seis sacerdotes jesuitas, la cocinera y su hija de 14 años (Informe 136/99).

Este tercer caso, que ilustra muy bien la posición oficial de cara al Sistema Interamericano, se inicia en la madrugada del 16 de noviembre de 1989, cuando efectivos militares ingresaron a las instalaciones de la UCA a cometer la barbarie. Ese mismo día, Americas Watch denunció los hechos en la CIDH y, 17 años después, continúan en la impunidad total. En su reporte anual de 1999, la Comisión publicó el informe de fondo sobre el caso y estableció la responsabilidad estatal por las ejecuciones extrajudiciales señaladas y por no cumplir con la obligación de investigar todas las violaciones ni con la de procesar y sancionar a los responsables. Determinó también que había vulnerado el derecho a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva de las víctimas, de sus familiares y de “la comunidad religiosa y académica a la que pertenecían”.⁵¹ Por último, la Comisión determinó que se había violado “el derecho a conocer la verdad en perjuicio de los familiares de las víctimas, de los miembros de la comunidad religiosa y académica a la que las víctimas pertenecían, y de la sociedad salvadoreña en su conjunto”.⁵² Además, recomendó una “investigación completa, imparcial y efectiva, de manera expedita, conforme a estándares internacionales, a fin de identificar juzgar y sancionar a todos los autores materiales e intelectuales de las violaciones encontradas, sin perjuicio de la amnistía decretada”; por último, pidió reparar el daño a las víctimas y derogar la Ley de Amnistía.

⁵¹ CIDH, OEA, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106, doc. 3, 13 de abril de 2000 <<http://www.cidh.org/annualrep/99span/De%20Fondo/El%20Salvador10.488.htm>>

⁵² *Idem*.

En la audiencia de noviembre de 2001, la parte peticionaria en dicho caso decidió no hacer uso de su derecho a intervenir inicialmente y solicitó a la representación estatal utilizar ese tiempo adicional para informar cómo había acatado las recomendaciones de la Comisión. El Estado no pudo —no tenía cómo— justificar el incumplimiento de las mismas, mucho menos demostrar que se habían cumplido. Uno de sus voceros cayó en el absurdo de sostener que ya se había juzgado a los autores del crimen, refiriéndose a dos condenados en la vista pública realizada en septiembre de 1991 y liberados tras la amnistía de marzo de 1993. Hubo que recordarle o aclararle que las recomendaciones del organismo interamericano se emitieron en diciembre de 1999 y que, por lo tanto, los asuntos por discutirse en la audiencia tenían que ver —exclusivamente— con las acciones del Estado a partir de ese último año.

Quienes presenciaron la audiencia observaron el pobre y demagógico actuar de la delegación gubernamental salvadoreña, sobre todo cuando el representante del fiscal general de la República sostuvo que las autoridades habían hecho sus “mejores esfuerzos” por investigar la autoría intelectual del crimen. Según éste, el delito había prescrito “por culpa de las víctimas que no hicieron lo correcto”; agregó, además, que la Ley de Amnistía “le había dado estabilidad al país y tranquilidad”.

Tales aseveraciones provocaron el inmediato cuestionamiento no sólo de los representantes de las víctimas, sino también de los miembros de la CIDH, que le recordaron —si es que alguna vez lo supo— que la posición de los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano ante las amnistías era de explícita y evidente condena. Además, exigieron explicaciones sobre su atrevimiento de culpar a las víctimas por la prescripción. En caso de que la acción penal en este delito hubiese prescrito, se le pidió que respondiera por qué la Fiscalía General de la República lo había permitido. ¿Acaso no podía y debía actuar de oficio para impedirlo? No supo responder. Para colmo, los peticionarios evidenciaron ante la CIDH que —incluso según el propio ordenamiento jurídico salvadoreño— no era cierto que el caso hubiese prescrito y que lo alegado por el funcionario fiscal se trataba de una argucia para impedir el juzgamiento de los autores intelectuales de la matanza.

Para reafirmar la total ausencia de voluntad política gubernamental para respetar los derechos humanos en ese caso, los representantes de las víctimas también mos-

traron en el referido foro interamericano notas periodísticas en las que el presidente de la República mostraba su profundo desprecio por las recomendaciones de la CIDH.⁵³ Mediante notas de prensa, la parte peticionaria reveló, además, acosos y amenazas que sufrieron las víctimas y sus representantes por el intento de juzgar a los responsables últimos de la ejecución de los jesuitas y sus empleadas.

Con todos esos elementos, miembros del Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA) y el Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil, por sus siglas en inglés) solicitaron a la CIDH tramitar una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la compatibilidad o incompatibilidad de la Ley de Amnistía y la prescripción alegada en el caso, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con el fin de obtener una resolución vinculante para el Estado.

La audiencia sobre el caso animó a los peticionarios y les dio esperanza. Suponían que la falta de fundamentos jurídicos en el ámbito regional por parte del gobierno salvadoreño allanaría el camino y que el muro de impunidad tras el cual se escondían los autores intelectuales de la masacre caería en poco tiempo; pensaban que tarde o temprano terminarían siendo juzgados. Sin embargo, en la víspera de cumplirse 15 años del fin de la guerra y 17 de la masacre, la hora de la justicia en El Salvador aún no llega. Más allá de lo que pueda ocurrir fuera del país, donde hacen gala de desfachatez e ignorancia, las instituciones salvadoreñas están al servicio de los responsables de las graves violaciones de derechos humanos.

Al igual que en el caso anterior, en el de monseñor Romero —promovido por la Oficina de Tutela Legal del Arzobispado (OTLA)— los voceros del gobierno no explicaron porqué no se había investigado y procesado a los presuntos responsables del magnicidio. Sobre el caso de Lucio Parada Cea y otros, el Estado confirmó no haber cumplido las recomendaciones hechas en su momento por la CIDH.

⁵³ En la edición del viernes 7 de enero de 2000, en *El Diario de Hoy* aparecieron las siguientes palabras del entonces presidente Francisco Flores, pronunciadas a propósito del informe de fondo de la CIDH sobre el caso de la UCA: “la declaración de esta organización [la CIDH] es una recomendación al gobierno y como tal la recibimos, como hemos recibido muchas otras recomendaciones [...] prestar atención a las sugerencias del documento atentaría contra la paz del país”.

Alegó la realización de algunas pesquisas infructuosas realizadas varios años atrás acerca de la participación de un miembro inferior de la FAES y la liberación de otro mediante una de las tantas amnistías promulgadas en el país.

La jefa de la delegación oficial habló de la “voluntad política de su gobierno para ampliar la protección de sus ciudadanos”. También se escucharon, de ese lado, los trillados argumentos políticos de siempre, relacionados con el supuesto “peligro” para la “paz” si se investigaba y enjuiciaba a los sospechosos de la autoría intelectual en estos y otros casos. “Se abrirían las puertas a un nuevo conflicto”, dijeron.⁵⁴ Las partes peticionarias, en cambio, fueron claras y contundentes al debatir ampliamente el tema de la amnistía. Exigieron respuestas jurídicas y no políticas a sus planteamientos, pronunciándose, además, contra las amenazas veladas o evidentes dirigidas contra quienes se han atrevido a demandar el conocimiento de la verdad para que se haga justicia.

La jornada comentada finalizó con las audiencias sobre dos casos en trámite ante la CIDH: la desaparición de las hermanas Serrano Cruz (núm. 12.132) y la ejecución de Ramón Mauricio García Prieto Giralt (núm. 11.967). En el segundo caso, la parte peticionaria —integrada por los padres de la víctima, el IDHUCA y Cejil— reclamó la falta de una investigación seria sobre la autoría intelectual y la persistencia de graves hechos intimidatorios —amenazas, ataques y otro tipo de hostigamientos— en perjuicio de la familia García Prieto y de sus representantes dentro de El Salvador. La parte demandada no dio respuestas convincentes e intentó justificarse alegando su gastada “voluntad de investigar”; “voluntad” que a la fecha, transcurridos más de 12 años desde que ocurrió el hecho, no se ha materializado en resultados concretos.

Ramón Mauricio García Prieto Giralt fue asesinado el 10 de junio de 1994 en una zona residencial de la ciudad capital. Al momento del crimen, acompañaban a la

⁵⁴ Esa afirmación no era irreflexiva, sino la posición oficial expresada por el presidente Flores en conferencia de prensa realizada el viernes 18 de octubre de 2002; al ser interrogado sobre una posible derogatoria de la Ley de Amnistía, dijo: “La Ley de Amnistía es la piedra angular de los acuerdos de paz, es lo que nos permitió a nosotros perdonarnos [...] la persecución de los crímenes de guerra hubiera producido otra guerra; hubiera cerrado las puertas a la posibilidad de reconciliarnos [...] A mí me parece que aquellos que buscan quitar esa piedra angular de los acuerdos de paz pueden sumergirnos en un grave conflicto adicional”.

víctima su esposa y su pequeño hijo de cinco meses de edad. El hecho fue ejecutado por dos individuos que llegaron al lugar minutos antes que la víctima, acompañados de un tercer sujeto que los esperaba en un vehículo estacionado. Desde antes del asesinato, los padres de Ramón Mauricio y él mismo fueron víctimas de seguimientos efectuados por sujetos desconocidos. Dichas acciones se recrudecieron y agravaron tras el crimen; empezaron a recibir llamadas amenazantes, sus teléfonos fueron intervenidos y resultaron víctimas de más de un atentado.

Por lo anterior, así como por el entorpecimiento oficial de las investigaciones —promovido incluso por personal de la actual Policía Nacional Civil— y por el escaso avance del proceso en los tribunales, la familia presentó una denuncia ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Ésta emitió una importante resolución el 23 de julio de 1996, estableciendo la violación al derecho a la vida en perjuicio de Ramón Mauricio mediante su ejecución arbitraria por “grupos armados irregulares” así como la violación al debido proceso judicial y al derecho a la seguridad personal en perjuicio de los padres y esposa de la víctima.

A finales de 1996, la familia acudió a la Comisión Interamericana. Con la presión de ésta se logró que se reanudaran las investigaciones del caso, determinando la responsabilidad de otro autor material del crimen y su condena. Sin embargo, no se avanzó en el establecimiento de la autoría intelectual. El 9 de marzo de 1999, la Comisión emitió el Informe de Admisibilidad núm. 27/99 y ofreció a las partes sus buenos oficios para alcanzar una solución amistosa. El jueves 15 de noviembre de 2001 se realizó otra audiencia ante la CIDH en la que se reiteró que habían transcurrido más de siete años sin que los mecanismos del sistema interno hubiesen respondido eficazmente a las exigencias de la Convención Americana, persistiendo así la impunidad en el caso.

Aunque reconoció que se había condenado a dos de los autores materiales en el crimen, la parte peticionaria insistió en que eso se consiguió sólo después de un enorme esfuerzo realizado por la familia de la víctima y la presión internacional, tanto de la CIDH como de la Misión de Observadores de la ONU en El Salvador, conocida como Onusal, luego de sortear enormes dificultades procesales. También se destacó que no se había impulsado una investigación seria para procesar a los autores intelectuales de la ejecución arbitraria ni a los responsables directos

de las amenazas e intervenciones a la intimidad en perjuicio de la familia García Prieto Giralt.

La representación oficial dijo desconocer la persistencia de la situación de amenazas contra la familia, debido a que ésta no lo había informado oportunamente.⁵⁵ También mencionó el nombre de un militar retirado señalado como autor intelectual del crimen. Sin embargo sostuvo que no se había logrado obtener evidencias en su contra y que por eso el caso se había archivado.

En respuesta, la parte peticionaria expresó que el 21 de agosto de 1999 se envió una nota a la ministra de Relaciones Exteriores en la que se pedía nombrar un enlace de alto rango con la suficiente capacidad para tratar asuntos relacionados con la seguridad de las personas afectadas, la investigación policial y la actuación del Órgano Judicial, y que designara al personal policial idóneo, con los recursos técnicos adecuados para realizar su labor y considerar la posible colaboración de investigadores extranjeros en la identificación de todos los responsables del crimen.

Pasados más de dos años, no había respuesta alguna a dichas peticiones. Las presuntas investigaciones oficiales sobre la participación del militar retirado como autor intelectual fueron desmentidas. Resultó evidente que no era posible una solución amistosa debido a la notable falta de interés estatal para ello.

El informe de fondo en este caso, aprobado por la CIDH el 24 de octubre de 2005, concluyó estableciendo la responsabilidad estatal en las violaciones de los derechos a la vida, a la integridad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial en perjuicio de la víctima y sus familiares. Asimismo, recomendó investigar la muerte de Ramón Mauricio a fin de identificar su autoría en las distintas fases y sancionar a quienes resultasen culpables; lo mismo hizo en cuanto a las amenazas y otros actos de hostigamiento. Por último, pidió reparación moral y material a las víctimas.

El 30 de enero de 2006, la CIDH dispuso presentar el caso en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El trayecto para llegar a este escalón en la búsqueda de jus-

⁵⁵ Esta afirmación se hizo no obstante que la CIDH otorgó medidas cautelares a las víctimas y sus abogados el 20 de noviembre de 2001.

ticia no ha sido sencillo. A los hechos intimidatorios contra la familia se deben agregar los maltratos e insultos estatales dentro del litigio interno e internacional. Para muestra un botón. En el escrito oficial dirigido a la CIDH de fecha 16 de diciembre de 2002 se afirmó que “lo principal para ellos [los padres de Ramón Mauricio y víctimas también] es el dilema en que se encuentran, porque tienen que escoger entre el valor que representa el duelo por la muerte de su hijo y la venganza por el hecho cometido, prevaleciendo esta última para tratar de satisfacer a como de lugar [sic] el ‘honor de la familia’, como en los mejores tiempos de la época medieval”.

Sobran las palabras para demostrar la hipocresía estatal empeñada en defender lo indefendible sin importar volver a victimizar a las personas que, en su justo derecho, reclaman verdad y justicia. Semejante agravio en el marco del proceso dentro de la Comisión, confirmó que —a 10 años de finalizada la guerra— los poderes formales y fácticos mantenían la misma actitud de desprecio hacia las víctimas.

Sin embargo, pese a tantos obstáculos, el Estado salvadoreño fue condenado por primera vez en la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 1 de marzo de 2005. Se estableció así su responsabilidad en la violación de los derechos humanos de Ernestina y Erlinda Serrano Cruz, de siete y tres años respectivamente, así como de sus familiares. Ambas niñas fueron secuestradas y desaparecidas el 2 de junio de 1982, por efectivos del ejército durante un operativo militar. En una audiencia en la que —como de costumbre— el Estado le faltó el respeto a la familia hasta el punto de afirmar que las niñas nunca existieron y que el interés de su madre era obtener dinero, el máximo tribunal regional ordenó investigar efectivamente —en un plazo razonable— los hechos, sancionar a los responsables y buscar en serio a las víctimas. Además, ordenó crear una

comisión nacional de búsqueda de jóvenes que desaparecieron cuando eran niños durante el conflicto armado [con] “participación de la sociedad civil; realizar, en el plazo de un año, un acto público de reconocimiento de su responsabilidad en relación con las violaciones declaradas en esta Sentencia y de desagravio a las víctimas y sus familiares [y decretar, a más tardar en seis meses] un día dedicado a los niños y niñas que, por diversos motivos, desaparecieron durante el conflicto armado.”⁵⁶

⁵⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador, sentencia del 1 de marzo de 2005, Serie C, núm. 120 <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_120_esp.doc>

Debido a la gravedad de los sucesos, en el acto público mencionado debían participar “altas autoridades del Estado”. Los presidentes de los órganos de gobierno, por lógica, debieron asistir, ya que la sentencia de la Corte los compromete por su participación en los atropellos: el Ejecutivo a través de la Fuerza Armada, el Judicial por el actuar de los tribunales que conocieron esta situación y por su responsabilidad en el incumplimiento de la sentencia, y el Legislativo al no aprobar el día dedicado a la niñez desaparecida en la guerra, sino al reencuentro familiar de niñas y niños “extraviados” durante el conflicto armado.

Declaraciones públicas presidenciales ofrecidas un día antes del acto que realizó su gobierno el miércoles 22 de marzo de 2006, no tenían nada que ver con el desagravio a las víctimas. “Aunque no se condenó al Estado en esa resolución [dijo entonces] hay algunos cumplimientos económicos que debemos cumplir como país”. El presidente Elías Antonio Saca se refería a otra de las obligaciones derivadas de la resolución de la Corte Interamericana: indemnizar a los familiares de las niñas y a sus asesores. Con esa afirmación, el alto funcionario ignoró los alcances de la resolución mencionada y sus deberes en materia de derechos humanos ante la sociedad salvadoreña y la comunidad internacional. La sentencia, en este caso, obliga al Estado a reparar económicamente por el perjuicio causado, pero también —lo más importante— a reconocer su responsabilidad en el mismo, a impartir justicia y a garantizar que hechos similares no vuelvan a ocurrir.

Al respecto hay ejemplos de reacciones distintas por parte de otros colegas suyos en la región⁵⁷ en casos semejantes al de las hermanas Serrano Cruz. Se trata de casos en los que se comprobó la participación militar, se violaron derechos humanos de familiares con posterioridad a la desaparición y muerte de las víctimas directamente afectadas, y se constató la incapacidad de los mecanismos internos

⁵⁷ Como el hondureño Ricardo Maduro, que pidió perdón a los familiares de Juan Humberto Sánchez y Dixie Miguel Urbina, asesinados en 1992 y 1995, respectivamente, luego de permanecer desaparecidos y ser torturados por militares del país colindante. Otro mandatario vecino, el guatemalteco Óscar Berger, procedió igual el 22 de abril de 2005 por el asesinato de la antropóloga Myrna Mack Chang, ocurrido en 1990, e imputado a miembros del Batallón Presidencial. Lo hizo frente a los titulares de los otros órganos estatales y el mando superior castrense en el Palacio Nacional, con asistencia de invitados especiales y cualquier persona que quisiera asistir.

de protección de derechos humanos. Sin embargo, hay un abismo entre otras actitudes oficiales en la región —aunque sean sólo de forma— y la de El Salvador. En este país el perdón lo han convertido en un imposible: ni los legal y moralmente obligados a pedirlo, como el presidente Saca, lo hacen; ni la familia Serrano Cruz puede perdonar, pues no sabe a quién, pues aquellos que desaparecieron a Erlinda y Ernestina permanecen cobijados por la impunidad.

Ese proceder alcanza grados insultantes. Cuando se realizó el supuesto acto público para “cumplir” lo ordenado por la Corte Interamericana, no se reconoció ninguna responsabilidad estatal ni se desagravió a las víctimas y sus familiares. El discurso oficial se centró en alabar las “bondades” de una Comisión creada por Decreto Ejecutivo, que constituye una burla a la sentencia mencionada por no incluir en la misma la participación activa —con voz y voto— de organismos sociales de derechos humanos; además, la parte más extensa y relevante del mismo fue la presentación del único caso de rencuentro familiar logrado hasta entonces por dicha Comisión.

El “gran gesto” del canciller salvadoreño, quien presidió la actividad, se limitó al siguiente párrafo de su discurso: “El Estado de El Salvador lamenta profundamente todos los hechos sucedidos durante el conflicto armado que imperó en nuestro país por más de 12 años y que afectó directamente a todas y cada una de las familias salvadoreñas, y primordialmente aquellos que han involucrado a nuestra niñez; especialmente, lamenta los hechos relacionados con Erlinda y Ernestina Serrano Cruz y lo determinado por la Sentencia y se solidariza con ellos y su familia...”

Lamentar no significa reconocer responsabilidad alguna. Lo realmente lamentable de ese acto —más que público, publicitario— es que se exija el perdón a las víctimas sin que sus victimarios lo pidan y reconozcan sus culpas. Así, el miércoles 22 de marzo de 2006, el Estado ofendió, aún más, a la familia Serrano Cruz y al resto de víctimas salvadoreñas, además de mostrar su verdadero rostro ante la comunidad internacional respetuosa de los derechos humanos. Mientras tanto, más gente continúa luchando por alcanzar justicia y sus casos —poco a poco— están llegando al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De esta forma, se está evidenciando con mayor claridad una “paz” que no es tal por estar cimentada sobre la innegable realidad de 75 000 ejecuciones arbitrarias, y 8 000 o más

hombres, mujeres, niñas y niños desaparecidos, pero, sobre todo, por estar fundada en la impunidad.

EL IMPACTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO EN EL PAÍS

Como ya se mencionó, el Estado salvadoreño ha permanecido en la mira de la Comisión Interamericana desde hace 36 años. Durante este periodo han ocurrido terribles hechos de violencia y graves violaciones a los derechos humanos contra amplios sectores de la población, cuya principal responsabilidad se atribuye a las autoridades gubernamentales. Frente a esa realidad que destacó en el ámbito latinoamericano por sus altos índices de crueldad, la CIDH recibió y admitió denuncias individuales señalando al Estado como violador de derechos humanos; además, realizó visitas *in loco* —muy pocas, por cierto, para la dimensión de la situación—⁵⁸ y publicó los respectivos informes especiales de país derivados de las mismas. Señaló de forma reiterada las atrocidades y, en el marco de las limitaciones propias de su origen y mandato, trató de influir en lo posible para atenuar el sufrimiento causado por la violencia política indiscriminada y la guerra; asimismo, hizo recurrentes llamados al diálogo y a la búsqueda de una solución pacífica del conflicto.

Sin embargo, durante esta etapa fue poco lo que pudo hacer para detener la barbarie. El ocaso de esta tragedia nacional llegó por la vía del diálogo y la negociación, cuyo estímulo y facilitación arrancó de manera incipiente con el proceso regional conocido como Esquipulas I y II,⁵⁹ para luego avanzar con mayor vigor en el marco de una situación geopolítica mundial distinta: el fin de la Guerra Fría. Fue esencial, además, la activa participación mediadora de la ONU y el apoyo del llamado “grupo de países amigos”.⁶⁰

Tras el fin de la guerra en 1992, y frente a las posibilidades que se abrían a una transformación radical de la sociedad, la CIDH asumió una posición objetiva; muy

⁵⁸ En 1969, en la víspera del conflicto bélico con Honduras; y en 1978, cuando la situación de violencia política y de violación a los derechos humanos iba en ascenso.

⁵⁹ En Esquipulas, Guatemala, se celebraron dos importantes reuniones de mandatarios centroamericanos el 5 de mayo de 1986 y el 7 de agosto de 1987.

⁶⁰ México, Venezuela, Colombia, España y Estados Unidos de América.

distinta a la de la ONU, que con un nutrido contingente en el territorio nacional verificó el proceso de “pacificación”. Un ejemplo importante de esto es lo relativo al combate a la impunidad en el caso de la Ley de Amnistía. Mientras la División de Derechos Humanos de Onusal se pronunció tibiamente ante los furibundos ataques oficiales al informe y no condenó la arbitraria normativa decretada,⁶¹ la CIDH cuestionó con fuerza dichas reacciones y censuró el acuerdo legislativo.

En el periodo de la posguerra, además, la CIDH celebró audiencias para analizar la situación del país y una visita *in loco*. Destaca la gira que realizó en diciembre de 2004 con representantes del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) a El Salvador, Guatemala y Honduras para examinar “la situación de niños, niñas y adolescentes vinculados a los grupos conocidos como ‘maras’ o ‘pandillas’; y conocer las condiciones de vida de las personas privadas de libertad”.⁶² También tuvieron lugar varias audiencias solicitadas por organismos sociales de derechos humanos para informar a la CIDH sobre la situación general del país, en especial sobre el círculo vicioso y perverso de la violencia y la impunidad. En éstas se reiteró que es necesario que la Comisión Interamericana realice otra visita *in loco* al país. Finalmente, como ya se señaló, por primera vez la Corte Interamericana condenó al Estado salvadoreño por violaciones a los derechos humanos en el caso de las hermanas Serrano Cruz y está a punto de sentarlo de nuevo en el banquillo de los acusados por el caso García Prieto.

En síntesis, con altas y bajas los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han hecho esfuerzos por contribuir a transformar a fondo a El Salvador, pero éste sólo ha cambiado en la forma. El caso de Jorge Odir Miranda y otras personas portadoras del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) es excepcional. Después de otorgar medidas cautelares a favor de las víctimas⁶³ y admitir la

⁶¹ Cfr. Instituto de Derechos Humanos de la UCA, *VII informe de Onusal: ingenuidad o diplomacia, Reporte del IDHUCA. El Salvador Proceso*, informativo semanal, Centro Universitario de Documentación e Información, año 14, núm. 574, 11 de agosto de 1993, UCA, pp. 13-16.

⁶² CIDH, OEA, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2004*, OEA/Ser.L/V/II.122, doc. 5, rev. 1, 23 de febrero de 2005, comunicado de prensa núm. 26/04. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Unicef expresan preocupación por la situación de los niños, niñas y adolescentes vinculados a pandillas o maras en El Salvador, Guatemala y Honduras* <<http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2004/26.04.htm>>

⁶³ CIDH, OEA, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000*, OEA/Ser.L/

demanda,⁶⁴ la CIDH decidió no enviarlo a la Corte Interamericana. La actitud oficial fue cumplir aceptablemente las recomendaciones. Cabe destacar que la iniciativa de las víctimas y la intervención de la institución regional repercutió dentro y fuera del país. Dentro, en tanto se han obtenido logros importantes, entre los cuales destacan el acceso a tratamientos y exámenes de seguimiento, la aprobación de la denominada Ley de Prevención y Control de la Infección Provocada por el VIH y la ubicación del tema en la agenda nacional, entre otros; y fuera, porque tras esta demanda, la CIDH comenzó a recibir otras provenientes del resto de la región.

Ésa es la única experiencia positiva. Hay que considerar, además, otro avance: la aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, aunque de cierta forma ésta haya sido impuesta. Por eso, la misma se hizo con una reserva,⁶⁵ que en el caso de las hermanas Serrano Cruz fue el fundamento para que la Corte se declarara incompetente de conocer lo relativo a las violaciones al derecho a la vida, pese al voto disidente del juez Antonio Augusto Cançado Trindade. Así, el Estado salvadoreño sorteó la condena por la desaparición forzada de las víctimas y protegió a los responsables. En tal sentido, la resistencia a firmar y ratificar la Convención Americana sobre Desaparición Forzada de Personas debe ser interpretada como negarle justicia a quienes sufrieron atropellos y garantizar la impunidad de los responsables.

Hay opiniones más benevolentes sobre la actitud estatal que señalan que en la sentencia de la Corte Interamericana sobre el caso de las hermanas Serrano Cruz ha habido cumplimientos e incumplimientos, pero sin que la esperada y fuerte oposición a la misma se haya manifestado de manera expresa y desafiante. Por lo

V/II.111, doc. 20, rev. 16 de abril de 2001 < <http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/cap.3a.htm#1.%20%20%20%20%20%20%20Medidas%20cautelares%20acordadas%20o%20extendidas%20por%20la%20Comisi3n>>

⁶⁴ CIDH, OEA, “Informe 29/01, caso 12 249, Jorge Odir Miranda Cortez y otros”, 7 de marzo de 2001, en *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000* < <http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Admisible/ElSalvador12.249.htm>>

⁶⁵ Dicha reserva establece que en los casos en que se reconozca tal competencia, ésta incluirá “sola y exclusivamente hechos o actos jurídicos posteriores o hechos o actos jurídicos cuyos principios de ejecución sean [*sic*] posteriores a la fecha del depósito” de la declaración de aceptación, la cual tuvo lugar el 6 de junio de 1995.

expuesto en el apartado anterior en relación con este caso, más que desafiante, la posición oficial fue una estafa para la Corte y un ultraje más a las víctimas. Cabe señalar que, en privado, altos personeros del gobierno han reconocido el cumplimiento forzado de lo mínimo y menos importante, así como el incumplimiento en lo esencial; argumentan que las resistencias son grandes, sobre todo en lo que concierne a la Fuerza Armada de El Salvador.

Esas opiniones favorables se refieren a la realización de la XXIX Sesión Extraordinaria de la Corte Interamericana en El Salvador y a la intervención estatal activa en el debate de algunas opiniones consultivas durante los más de 10 años transcurridos desde la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte, también se reconoce la respuesta a algunos cuestionarios para la elaboración de estudios de la CIDH sobre determinadas situaciones, como por ejemplo la de los defensores de derechos humanos en la región.

Pero ¿es eso sustantivo? En el fondo, ¿qué ha cambiado? Más allá del fin de la guerra, se ha transformado mucho en la forma, pero casi nada, o nada, de fondo. Basta examinar lo que ocurre con los dos temas que preocupan más a la Comisión Interamericana: la situación económica y social de la población, por un lado, y el acceso a la justicia, por el otro. El combate a la pobreza no se impulsa como es debido, es decir, atacando sus causas estructurales; ese combate lo libran las “tropas” de compatriotas que abandonan a diario el país, sobre todo hacia Estados Unidos de América, sin importar los peligros y las violaciones a sus derechos en el camino y en el destino.⁶⁶ No obstante esa “batalla”, la “relación entre los ingresos del 20% más rico (de la población) y el 20% más pobre ha crecido desde 11 veces en 1961 a 24 veces en 2002, con un pico de 33 veces justo antes del conflicto armado”.⁶⁷ De esta manera, el país está más lejos del punto más bajo —el de 1961— y más cerca del más alto; dicho de otra manera, está más cerca de la guerra. Ese escenario se agrava con la estigmatización de la juventud, sobre todo

⁶⁶ “El informe del PNUD del año 2003 señala que las remesas impidieron que para 2002 la pobreza extrema creciera en 6.3 puntos, la rural en 8.6 puntos y la urbana en 4.7 puntos”. Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida *et al.*, *El Salvador por dentro. Juicio al modelo. 1989-2005*, El Salvador, noviembre de 2005, p. 47.

⁶⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano. El Salvador 2003*, San Salvador, El Salvador, p. 10.

entre los sectores excluidos, así como con la aplicación de la llamada “mano dura”, pero persiste la negación de justicia por dos causas cuyas expresiones concretas se mezclan entre sí: una de índole institucional y otra política.

En lo institucional, entre las recomendaciones de la Comisión de la Verdad que el Estado ignoró se encuentran importantes reformas en materia jurídica, como reducir la alta concentración de funciones de la Corte Suprema de Justicia y adoptar medidas que hagan operativos los recursos de amparo y hábeas corpus. Además, la reforma integral de la Ley de Procedimientos Constitucionales es una deuda pendiente. Sin embargo, sí se modificaron algunas normas con la finalidad de eliminar la potestad de los jueces en lo relativo al control de la constitucionalidad de las leyes secundarias y —mediante decisión mayoritaria de la Corte Suprema de Justicia— se cambiaron otras con el objetivo de despojar a la Sección de Probidad de la Corte Suprema de su facultad de investigar el estado financiero de los funcionarios públicos.

Se mantiene el reparto partidario de cargos relacionados con la investigación del delito. Esta tarea, además, se realiza de manera muy deficiente técnica y científicamente hablando. Eso también ocurre con el Órgano Judicial, sobre todo en los altos cargos. Las denuncias en privado o en público sobre corrupción y clientelismo dentro del mismo están a la orden del día, aunque no se investigan, y cuando rara vez ocurre lo contrario, no pasa nada, a menos que exista un interés de peso como —por ejemplo— el de la Casa Blanca. Agréguese a lo anterior la mora judicial, la falta de transparencia y rendición de cuentas, así como la ineficiencia del sistema en general.

Para colmo, hay una fuerte campaña de desprestigio hacia un grupo de jueces que realiza una labor independiente y apegada a la Constitución. El Órgano Ejecutivo, a través del presidente de la República y funcionarios del Ministerio de Gobernación, los señalan como los únicos responsables del auge delincencial y la inseguridad ciudadana. Los ataques se agravaron cuando aquellos se opusieron a aplicar normas inconstitucionales y contrarias a los derechos humanos, como en el caso de la “Ley antimaras”, llegando al extremo de pedir a la población que “identifique” a los “malos jueces que liberan a los delincuentes”. Por eso, precisamente, le quitaron a la judicatura la posibilidad de ejercer el control de la constitucionalidad.

La síntesis más atinada de lo ocurrido en este ámbito es, quizá, la siguiente:

El punto más importante de los Acuerdos (de Paz) fue el enaltecimiento del Poder Judicial, hasta entonces sólo mencionado en una hoja de papel llamada Constitución. Pero, a partir de entonces, el Órgano Judicial, en vez de estar a la altura del reclamo de la historia, vino languideciendo, cada vez más, temeroso ante la prepotencia del Órgano Ejecutivo.⁶⁸

Finalmente, esa cuestionada institucionalidad es la que ha permitido que —con la más absoluta impunidad— el Estado haya despreciado y siga despreciando, dentro y fuera del país, a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos del pasado y el presente. Eso es lo más visible y preocupante de la relación con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pese a que éste —durante casi 40 años— ha abogado por aquéllas frente a una actitud oficial empeñada en proteger a los victimarios. Por eso, la FAES no se ha visto obligada a colaborar en el esclarecimiento de los actos contra el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, cuya responsabilidad mayoritaria se le atribuye.

Los antiguos mandos conservan importantes cuotas de poder y conspiran contra una sociedad que aspira a vivir en paz. La Asociación de Veteranos Militares (Asvem) juramentó a su Junta Directiva el 9 de septiembre de 2003. Ésa fue su primera aparición pública y destacó entonces la presencia de oficiales retirados que integraron el alto mando militar durante la guerra y que son acusados de graves violaciones a los derechos humanos. También acudieron representantes del poder económico tradicional y del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena), incluyendo al entonces presidente de la República, Francisco Flores. Meses después, en febrero de 2004, la Asvem se reunió con el candidato del mismo partido y ahora presidente, Antonio Saca. Entonces, el general René Emilio Ponce —ex ministro de Defensa Nacional y líder de la Asvem— le requirió a Saca no derogar la Ley de Amnistía. El mandatario le obedeció argumentando que había sido elegido para el futuro, no para el pasado.⁶⁹

⁶⁸ Discurso pronunciado el lunes 29 de mayo de 2006 por René Fortín Magaña, magistrado de la Corte Suprema de Justicia hasta el 31 de mayo de 2006, con motivo de la inauguración del proyecto Pro Transparencia y Excelencia Judicial en El Salvador.

⁶⁹ También Francisco Flores, su antecesor, en conferencia de prensa realizada el viernes 18 de octubre de 2002 —al ser interrogado sobre el tema— respondió así: “La Ley de Amnistía es la

“Un nuevo gobierno de Arena [aseguró el general Ponce] debe impedir que la izquierda y sus aliados deroguen la Ley General de Amnistía con el propósito de causarnos el mayor daño a los que nos opusimos a sus planes de llegar al poder político por la vía armada.” Ponce, junto a otros cinco oficiales de alto rango, es uno de los principales autores intelectuales de la masacre de seis sacerdotes jesuitas y dos de sus colaboradoras; el ex presidente Cristiani es señalado como encubridor. Durante el encuentro con Saca, Ponce advirtió que su asociación considera pertinente “tomar las acciones legales necesarias para evitar que el comunismo representado en el FMLN llegue al poder”.

Así hablan los responsables de las atrocidades ocurridas en el país antes, durante e incluso después de la guerra, gracias a la atroz e inaceptable impunidad que los ampara. Hasta ahora no han aceptado ningún cambio profundo que arriesgue sus privilegios, por eso impiden, a como dé lugar, cualquier efecto positivo de acciones internas o externas a favor de sus víctimas. En cambio, éstas se expresan de la siguiente manera:

Cuando las víctimas trasladan sus demandas a los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, encuentran una variedad de impactos que van desde el emocional hasta la vivencia real de las represalias más sutiles del Estado en su contra por hacer estas denuncias que deterioran su imagen. Para eso, cuenta con las mismas estructuras de presión de siempre. Poder denunciar la falta de justicia, la impunidad y otros abusos estatales en organismos internacionales produce una mitigación a la frustración, a la ira y a la indignación que toda persona civilizada siente cuando las instituciones de su propio país encargadas de que las leyes se cumplan, no funcionan o —en determinados casos— sólo lo hacen para consolidar la impunidad. También se traduce esta emoción en esperanza de poder ser escuchada y comprendida por estos organismos que están desposeídos de cualquier parcialidad.⁷⁰

Ignacio Ellacuría, rector de la UCA, asesinado en noviembre de 1989, comentó el informe especial de la CIDH sobre la situación de El Salvador elaborado tras la

pedra angular de los acuerdos de paz, es lo que nos permitió a nosotros perdonarnos [...] la persecución de los crímenes de guerra hubiera producido otra guerra; hubiera cerrado las puertas a la posibilidad de reconciliarnos [...] A mí me parece que aquellos que buscan quitar esa piedra angular de los acuerdos de paz, pueden sumergirnos en un grave conflicto adicional...”

⁷⁰ Entrevista a una víctima cuyo nombre se mantiene en reserva, pues su demanda está en trámite.

visita *in loco* en enero 1978. Al final del texto, el jesuita sintetizó el valor y la calidad de esas acciones por parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ante casos como el de El Salvador. Le atribuyó al informe una “autoridad extrínseca” y además se refirió a su “gran autoridad interna”.

Acumula [sostuvo] una gran cantidad de datos objetivamente comprobados y formula conclusiones muy ponderadas. Logra una buena visión de conjunto y tiene en cuenta puntos e informaciones muy diversas. Que de él resulte un juicio claro sobre qué violaciones de los derechos humanos se dan en el país y quiénes son los responsables de ellas, ya no es culpa de la Comisión [...] es un documento de primera importancia para un juicio ético-político del país y para un fuerte apoyo de todos los que están preocupados y luchan por que se respeten en El Salvador los derechos fundamentales de las personas.⁷¹

He ahí el impacto y la utilidad del Sistema Interamericano en un país donde han existido, desde hace casi cuatro décadas, diversos diagnósticos ético-políticos del país y el respaldo a las agrupaciones que lidiaron y siguen lidiando “por que se respeten en El Salvador los derechos fundamentales de las personas”; contar con eso es positivo. Sin embargo sigue siendo dañina la existencia de un poder casi absoluto, sin presión significativa sobre sí para equilibrar la balanza de la justicia.

DERECHOS HUMANOS, AYER COMO HOY: UN ASUNTO DE PODER

Más allá de deseos y discursos, El Salvador de hoy no es aquél por el que tanta gente valiosa entregó tanto. Sigue siendo un país con los males que señalaron reiteradamente la CIDH y los organismos de derechos humanos. Esos males, que permanecen en el presente como en el pasado, son los grandes obstáculos para que la mayoría de la población disfrute un nivel de vida adecuado; también permanecen amenazantes, pues en el pasado fueron factores esenciales para que estallara la guerra en el país.

La historia salvadoreña es dolorosa, pero también es rica en lecciones para aprender del ayer y comenzar a trabajar hoy, de verdad, en la construcción de un

⁷¹ Ignacio Ellacuría, “La OEA y los derechos humanos en El Salvador”, *Revista ECA*, núm. 363/364, enero-febrero de 1979, año XXXIV, UCA, El Salvador, p. 54.

mañana mejor. De ahí la necesidad de pasar revista a la realidad nacional de hace cuatro décadas, para descubrir por qué y cómo se llegó a la guerra. Asimismo, se debe revisar lo que ocurre en la actualidad.

El Salvador era, como ya se dijo, una “olla de presión”. Sus ingredientes: un territorio pequeño y el más densamente poblado del continente americano, sin considerar las islas del Caribe; un elevado índice de pobreza,⁷² iniquidad⁷³ y violencia que afectan a las mayorías populares;⁷⁴ sin posibilidades de alternancia en la Presidencia de la República y con la administración pública al servicio de un grupo poderoso en lo económico, político y social que maneja el país a su antojo y con total impunidad.

Esta olla de presión contaba con una válvula de escape: la emigración, sobre todo hacia Honduras, y el Mercado Común Centroamericano. Este último fracasó en el marco del conflicto con el vecino país en 1969 que, además, frenó la salida de población salvadoreña hacia ese destino y devolvió a la que allá se encontraba. Se cerró así la “válvula” y la temperatura aumentó con más gente sin trabajo y sin oportunidades de conseguirlo; con más pobreza y mayor descontento; con una oposición política creciente y unida; con fraudes electorales; con el surgimiento y las acciones de grupos guerrilleros; con la represión oficial mediante las ejecuciones individuales y colectivas, la desaparición forzada de personas, la prisión, la tortu-

⁷² Por citar un ejemplo, en el informe de la CIDH sobre el país elaborado en 1978 se establece lo siguiente: “En cuanto a la tenencia de la tierra, de acuerdo con un estimado de 1961, seis familias eran propietarias de 71 923 hectáreas. Por contraste, según el censo de 1971, aproximadamente 305 000 familias ocupaban 42 692 hectáreas. Más de la tercera parte de estas últimas familias no eran dueñas de las tierras que trabajaban”. CIDH, OEA, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*, op. cit.

⁷³ Véase *supra* 38.

⁷⁴ “Algunos estudios y encuestas preliminares indican que la violencia social y criminal ha alcanzado niveles sin precedentes en los últimos diez años. Esto no quiere decir que la guerra civil es la causa inmediata de una conducta social más violenta; ya en la década de 1970, El Salvador tenía la tasa de homicidios más alta de toda Latinoamérica, alimentada por un consumo excesivo de alcohol y fácil acceso a armas blancas y de fuego, pero causada probablemente por las muy arraigadas desigualdades e inseguridades sociales y económicas.” Walter Knut, *La desmilitarización de la economía. El caso de El Salvador*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), octubre de 2002 < http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/upd12_02walter.pdf#search=%22homicidios%20el%20salvador%20%201970%22>

ra y el exilio. Por eso pasó lo que tenía que pasar: la “olla” no aguantó semejante “presión” y el país voló en pedazos.

¿Cómo es El Salvador de hoy? Su territorio es menor, producto del fallo de la Corte Internacional de Justicia emitido en 1992 a raíz de un antiguo litigio limítrofe con Honduras; la población que lo habita pasó de alrededor de tres millones en la década de 1960 a siete millones; la mitad de su gente vive por debajo de la línea de pobreza⁷⁵ y la brecha de la desigualdad en la distribución del ingreso no sólo es profunda sino que, además, se acerca a la peligrosa altura que tenía en vísperas de la guerra; la violencia cotidiana es escandalosa y el país —en “paz”— pelea con Colombia —en guerra— por el deshonroso primer lugar en tan macabra “competencia”;⁷⁶ la Presidencia de la República la ocupa el mismo partido por cuarta vez consecutiva, no obstante haber sido fundado por quien fue señalado por la Comisión de la Verdad como el organizador de los “escuadrones de la muerte” en el país y pese a continuar vigentes en su dirigencia algunos personajes que lo acompañaron en esa “empresa”;⁷⁷ por último, el resto de las instituciones —con raras y contadas excepciones— están al servicio del grupo más poderoso, que también cuenta con el concurso de los medios más fuertes de difusión.

¿Parecido el panorama al de hace casi cuatro décadas? Distinto en algunos aspectos formales, pero igual o peor en otros, como por ejemplo el de la violencia previa al conflicto social y político antes de la guerra. Y, hay que agregar, algunos peligrosos ingredientes que antes no estaban presentes

⁷⁵ Según el citado informe del PNUD, 43% de la población salvadoreña se encuentra en esa condición y 19% vive en la pobreza absoluta. En el mismo documento se advierte que al mejorar la metodología para medir tal condición, podría ampliarse el “segmento de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza relativa”.

⁷⁶ La tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes en El Salvador pasa de 50, cuando la Organización Panamericana de la Salud considera que al llegar a 10 ya es una epidemia.

⁷⁷ Se trata del mayor Roberto d’Aubuisson, a quien se le atribuye también la responsabilidad última en el asesinato de monseñor Romero. A este personaje se le rinde un culto extremo de diversas formas. Una es la nominación de una avenida y una plaza en su honor; entre sus “célebres citas” inscritas en dicha plaza se encuentra la siguiente: “¡Patria sí, comunismo no!” Mientras tanto, el monumento a todas las víctimas —las suyas y las otras— no se construye aún pese a que era una de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, en el marco de las “medidas tendientes a la reconciliación nacional”.

Sobre la cantidad de armas de fuego en manos de civiles, según el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA, desde 1994 hasta 2001 ingresaron legalmente al país 75 000, y 20 millones de municiones; entonces el país se ubicaba como el séptimo importador de armas procedentes de Estados Unidos de América. En 2005, según la misma fuente, El Salvador se convirtió en el quinto importador de armas en el mundo. Los datos del Departamento de Registro y Decomiso de Armas de Fuego del Ministerio de la Defensa Nacional indican que el total de armas legales supera las 200 000; las ilegales, afirma el IUDOP, podrían triplicar esa cifra. De ser cierto, al sumar legales e ilegales, una de cada ocho personas en El Salvador posee o porta un arma. El cuadro es más complejo al considerar que 80% de los homicidios se efectúan con dichos instrumentos, a diferencia del pasado, cuando predominaba el uso de armas blancas en los hechos de violencia.

Existe un “nuevo” componente: el desprecio y la falta de justicia para las víctimas, que contrasta con la tolerancia y la impunidad para sus victimarios. Con la amnistía se castigó a las primeras y premió a los segundos. La actuación oficial ante los graves hechos de violencia política, crímenes contra la humanidad y de guerra, profundizó las heridas y se convirtió en otro factor negativo para la convivencia pacífica al lanzar un mensaje claro y peligroso: en El Salvador no hay castigo para los responsables de esos y otros delitos, en tanto se vean afectados los intereses del poder individual, institucional o de determinados grupos. Eso pese a que “el que mata y queda impune, vuelve a matar”.⁷⁸ Y si queda impune el que roba, vuelve a robar; si queda impune el que miente, vuelve a mentir. Y al pueblo salvadoreño se le robó su riqueza, se le mató al reclamar por el despojo y se mintió sobre esos crímenes; todo sin castigo.

Por último, se debe considerar otro factor: la destrucción inmisericorde de los recursos naturales. En un ambiente donde las razones para matar están a flor de piel y las armas a flor de tierra, cabe preguntar si la “olla de presión” explotará de cerrarse su “válvula de escape” que, casualmente, es la misma: emigración, sobre todo a Estados Unidos de América, y el moderno mercado de los tratados de libre comercio. Al menos el peligro existe.

⁷⁸ Palabras de Gloria Giralt de García Prieto.

¿Qué hacer, entonces, para evitar un nuevo estallido? La solución de ayer y la solución de hoy es la misma. El inmenso poder económico, político y mediático vigente —el maquiavélico *Príncipe*— no da muestras de cambiar. ¿Por qué habría de hacerlo? ¿Por qué exponerse a terminar con la impunidad que protege a algunos de sus principales integrantes y a muchos de los que bien le sirvieron, antes y durante la guerra? Alcanzar la democratización real de la sociedad, el respeto irrestricto de los derechos humanos y la conciliación de la sociedad —los tres grandes objetivos no cumplidos del proceso de pacificación salvadoreño que arrancó en Ginebra, en abril de 1990— constituyen un riesgo demasiado alto para sus intereses.

Para que el proceso antes mencionado comenzara, tuvo que tener frente a sí otro poder capaz de sentarlo a negociar y acordar. La fuerza política y militar del FMLN, el clamor ferviente del pueblo salvadoreño por la paz, la solidaridad internacional y la intervención mediadora de la ONU fueron elementos que configuraron el contrapoder necesario y suficiente para silenciar los fusiles y frenar las prácticas oficiales, sistemáticas y generalizadas contra los derechos humanos con motivación política. Sin embargo, todo ese esfuerzo no fue suficiente para conseguir las otras metas, porque progresivamente se fue desmontando sin garantizar la permanencia de un contrapeso sólido para lograr el cabal cumplimiento de todos los compromisos adquiridos.

Bien dijo hace varios años Margaret Popkin —conocedora profunda de la realidad salvadoreña— que en el país aún se corría el riesgo de

lograr sólo una transformación incompleta, que podría implicar que algunos logros se reviertan y que muchas reformas nunca sean aprobadas o, en el mejor de los casos, implementadas de manera deficiente [...] Los obstáculos [señaló la entrañable Maggi] son reales: voluntad política errática, una inmensa necesidad de recursos técnicos y económicos, instituciones estatales débiles o incipientes con la responsabilidad de tutelar los derechos humanos, la tendencia de viejos vicios de reafirmarse bajo nuevas formas, la falta de mecanismos de supervisión dentro de las instituciones, una sociedad civil débil y amplia exclusión económica.⁷⁹

⁷⁹ Margaret Popkin, *Peace without justice. Obstacles to building the rule of law in El Salvador*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, 2000, p. 263 [traducción propia].

Afirmó también, con certeza, que el progreso en materia de justicia y derechos humanos dependía “de una sociedad civil movilizadora y de un nivel suficiente de participación internacional”.⁸⁰

Es necesario, pues, construir un nuevo poder desde la lucha de las víctimas por la defensa de sus derechos humanos en todas las expresiones posibles. Porque sólo “utópica y esperanzadamente uno puede creer y tener ánimos para intentar con todos los pobres y oprimidos del mundo revertir la historia, subvertirla y lanzarla en otra dirección”.⁸¹ A las víctimas hay que acompañarlas en la utilización de todos los recursos, internos y externos, para lograr verdad y justicia reparadora. A casi 15 años del fin de la guerra, en El Salvador se han producido pocos y pequeños avances frente a los muchos y grandes retrocesos en estos ámbitos. Por ello su gente no sólo sale al extranjero a buscar oportunidades para su subsistencia individual y familiar, sino también, poco a poco, sale en demanda de fallos —sobre todo dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos—⁸² y de la protección negada internamente.

Es en esa dirección en la que se deben evaluar las fortalezas y debilidades del trabajo desde la sociedad civil en el ámbito de la promoción y defensa de los derechos humanos.

La labor es relevante, tanto por el tiempo transcurrido desde que se inició de forma más consciente y organizada, como por las personas que destacaron en la misma y entregaron su vida en el esfuerzo. Segundo Montes fundó, en agosto de 1975, con un reducido grupo de jóvenes abogados y estudiantes de derecho, el Socorro Jurídico Cristiano (SJC); 10 años después, creó el IDHUCA. Monseñor Óscar Arnulfo Romero y Galdámez acogió en 1977 al SJC y lo convirtió en un pilar

⁸⁰ *Ibid.*, p. x.

⁸¹ Parte del discurso de Ellacuría pronunciado en Barcelona el 6 de noviembre de 1989, seis días antes de su muerte.

⁸² En 2005, la CIDH recibió 16 denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos en casos salvadoreños, había dos peticiones abiertas y 23 casos y peticiones pendientes. Véase CIDH, OEA, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005*, OEA/Ser.L/V/II.124, doc. 7, 27 de febrero de 2006 < <http://www.cidh.org/annualrep/2005sp/cap.3.htm> #Estadísticas>

sólido de su mandato profético en la Arquidiócesis de San Salvador. Monseñor Arturo Rivera y Damas, su sucesor, fundó en 1982 la legendaria Oficina de Tutela Legal del Arzobispado. Marianella García Villas, la entonces presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador, cayó abatida por fuerzas militares del régimen en marzo de 1983, cuando buscaba información sobre la situación en las zonas rurales.

Fueron muchos más los organismos laicos y de la Iglesia que desarrollaron una valiosa y valiente labor en defensa de la vida y la dignidad durante esos duros años de violencia política y bélica; también fueron muchas más las personas, anónimas la mayoría, pero igualmente inapreciables, que murieron por esa causa. En su conjunto, antes que nada ni nadie, aquella entrega humana de solidaridad en defensa de las víctimas contribuyó a colocar el caso salvadoreño en un sitio privilegiado dentro de la agenda de la comunidad internacional. Sin embargo, después de la guerra, sin llegar a desaparecer, fue significativo el descenso de la presencia y el impacto de dichos organismos.

Las razones de tal declive pueden ser varias. Entre ellas, la poca visión para identificar los retos de un nuevo escenario; la falta de recursos, después del abundante apoyo que antes se había recibido; el enorme peso, en personal y medios, de la División de Derechos Humanos de Onusal; la carencia de orientación o “línea” para quienes estaban muy vinculados al FMLN; la irrupción profusa de las organizaciones llamadas “no gubernamentales”, fundadas e integradas en buena medida por antiguos “cuadros” de la ex guerrilla y especializadas en temas puntuales.

En el caso salvadoreño, ni antes ni durante la guerra se puede considerar que haya existido un movimiento articulado de derechos humanos, pese a las condiciones difíciles en la que desarrolló su labor cada organismo. Sobre todo por diferencias conceptuales y metodológicas, resultó imposible ir más allá de algunos pronunciamientos y algunas otras iniciativas puntuales. Tras el conflicto la situación no mejoró.

Entonces, después de una larga historia de lucha y tras haber perdido a tanta gente comprometida con ésta, en el país se pueden mencionar muchas expresiones de la llamada sociedad civil relacionadas con los derechos humanos en lo general y lo particular. Sin embargo, no se puede hablar —pese a que se necesita

con urgencia— de una coalición de organismos, ni mucho menos de un movimiento social aglutinado bajo la bandera de su promoción, protección y defensa.

He ahí un singular y enorme desafío en al menos cuatro aspectos. Primero, desarrollar un esfuerzo común en favor de las víctimas y colocarlas en el centro del mismo como esencia y principales protagonistas. Segundo, generar y ampliar capacidades técnicas para el litigio estratégico en lo interno y lo internacional, para capacitar a grupos sociales en el conocimiento de sus derechos y los mecanismos para hacerlos valer, así como para la difusión amplia de casos exitosos en luchas libradas por sus grandes figuras —las víctimas— que animen a otras personas y grupos en igual condición a seguir su ejemplo. Tercero, canalizar esas acciones hacia la organización y consolidación del mencionado contrapoder, vital para negociar y acordar en calidad de iguales con quienes han impedido —hasta la fecha— alcanzar los otros tres objetivos del proceso de pacificación, además de ser el garante del buen cumplimiento de los compromisos adquiridos. Y, cuarto, desplegar la imaginación y la creatividad, rompiendo esquemas tradicionales, para agilizar la marcha y alcanzar resultados más exitosos en los tres primeros puntos.

La Carta Democrática de la OEA reconoce en su artículo 6 la participación ciudadana como un derecho y una responsabilidad; también como una “condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”. Ése es un buen fundamento formal para enfrentar con éxito el desafío planteado, pero en la práctica, se debe considerar que

hay numerosas víctimas que no denuncian, ni dentro ni fuera del país por temor, por falta de dirección o por su total postración moral ante los hechos terribles que han sufrido y por los que siguen siendo victimizadas; son tantas las víctimas en esta situación que se entra a una peligrosa etapa de conformismo ante los abusos del Estado, lo que le permite a éste continuar con sus políticas arbitrarias, represivas y de muerte.⁸³

Ésa es la voz de quienes están llamadas a revertir la historia salvadoreña, para no repetir la tragedia de dos genocidios impunes y una cruenta guerra interna durante el siglo xx; ésa es la voz de quienes —con su acción y ejemplo— pueden

⁸³ Entrevista a una víctima cuyo nombre se mantiene en reserva por estar en trámite su demanda.

realmente democratizar el país, garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos y transformar la sociedad actual en una efectivamente conciliada y pacífica, fundada en la verdad y la justicia.

Pero no se puede ni debe echar toda la carga sobre sus espaldas. En la construcción de ese contrapoder social y ético deben participar organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, cada cual según sus posibilidades, empujando a las instituciones internas a honrar los mandatos establecidos en la Constitución y las leyes. Se debe buscar, también, la participación de los medios de comunicación democráticos, dentro y fuera del país, a partir de una estrategia dirigida a difundir de forma amplia casos exitosos y ejemplares para destacar no sólo el papel de las víctimas, sino también el de los funcionarios que las dignifican trabajando como es debido.

CONCLUSIÓN: PÁNICO Y AMOR POR LA VERDAD

Hasta la fecha, *el Príncipe* ha aparentado y presumido de virtudes que no posee. No tanto como antes por la lucha de las víctimas, pero continúa en ese afán. No quiere que se sepa la verdad; trata de impedir por todos los medios, sin importar cuál, que le descubran su rostro real. Le tiene pánico a aquélla y a sus consecuencias jurídicas por su responsabilidad en la muerte lenta de tanta gente —debido a su exclusión económica y social— y en la muerte violenta producto de la represión u otras formas de brutalidad, así como por la mentira con que ha pretendido cubrirlas.

Por ello quiso sepultar el informe de la Comisión de la Verdad con la lápida de la amnistía. Por eso, ahora continúa estableciendo “candados” para no abrir la puerta de la verdad y darle paso a la justicia, como ocurrió en República Dominicana el 6 de junio de 2006 cuando —en la XXXVI Asamblea General de la OEA— se aprobó la resolución sobre el derecho a la verdad; no hubo objeción al momento de dicha aprobación, salvo la declaración salvadoreña en los siguientes términos:

el contenido de dicho Proyecto de Resolución no debe ser considerado como un Instrumento que afecte la forma y métodos utilizados en los diferentes procesos de reconciliación nacional de Estados que han sufrido conflictos armados en su terri-

torio, y sobre todo aquellos en los que los acuerdos de paz y reconciliación nacional se encuentren fundamentados en amnistías requeridas y negociadas por las Partes en conflicto y respaldadas por la comunidad internacional [...] el Estado salvadoreño manifiesta que no reconoce vinculación alguna con el contenido de los instrumentos internacionales, resoluciones, conclusiones o recomendaciones de las cuales no sea Estado Parte o que hayan emanado de foros o reuniones en las que no haya participado [...] expresa su apoyo a la referida resolución en los términos indicados, en tanto su contenido no afecte el marco jurídico interno del Estado salvadoreño.

He ahí la muestra más reciente de su “aprecio” y “respeto” por los esfuerzos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, empeñado en contribuir a transformar de fondo a El Salvador. El cinismo del *Príncipe* en su máxima expresión se concentra en estas seis palabras: “amnistías [...] respaldadas por la comunidad internacional”. Afirma eso no obstante los repetidos cuestionamiento a la normativa decretada el 20 de marzo de 1993, entre los cuales destaca el de la CIDH al señalar que

las amplísimas dimensiones de la ley general de amnistía aprobada por la Asamblea Legislativa de El Salvador constituyen una violación de las obligaciones internacionales asumidas por ese país al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al permitir, de una parte, la figura de la “amnistía recíproca”, que no tuvo como paso previo un reconocimiento de responsabilidad pese a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad; su aplicación a crímenes de lesa humanidad; y la eliminación de la posibilidad de obtener una adecuada reparación patrimonial para las víctimas, principalmente.⁸⁴

Pero ya llegará “el turno del *ofendido*”,⁸⁵ “por años silencioso a pesar de los gritos”. Llegará, pues, el turno de las víctimas y el de su amor por la verdad. Porque ésta “es buena noticia y este pueblo se encuentra urgido de este tipo de noticias; la

⁸⁴ CIDH, OEA, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*, OEA/Ser.L/V/II.85, doc. 28 rev. 11 de febrero de 1994 < <http://www.cidh.org/countryrep/ElSalvador94sp/ii.d.compromisos.htm#La%20promulgación%20de%20la%20Ley%20de%20Amnistía%20y%20los%20compromisos%20internacionales> >

⁸⁵ Roque Dalton, *El turno del ofendido*, poema.

verdad es vida y este pueblo ya no quiere muerte; la verdad es fundamento sólido para la paz y este pueblo ya no quiere guerra; la verdad es verdad sólo cuando es conocida por todos y este pueblo merece no seguir siendo víctima de la mentira”.⁸⁶

⁸⁶ IDHUCA, “En busca de la verdad y la justicia”, *Proceso*, informativo semanal, Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación, año 13, núm. 534, octubre 14 de 1992, UCA, p. 15.

3. Argentina

Leonardo G. Filippini

Desde la recuperación de su sistema democrático, en 1983, Argentina ha presentado un desarrollo sostenido en materia de derechos humanos acorde, en líneas generales, con los principios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De hecho, el caso argentino ofrece numerosas experiencias que podrían calificarse de exitosas en los diversos aspectos relacionados con la transición democrática. Entre ellas, la persecución penal de graves violaciones a los derechos humanos, reparación a las víctimas del terrorismo de Estado y el establecimiento de mecanismos para buscar la verdad y preservar la memoria. En general, la influencia ejercida por el Sistema Interamericano ha sido significativa en cada uno de estos avances.

Sin embargo, las tres décadas de historia reciente de Argentina desde su última dictadura militar no son homogéneas. Todas las áreas que tienen que ver con la justicia de transición han experimentado avances desiguales. Si bien la tendencia general ha sido de acercamiento sostenido a los estándares interamericanos, muchas veces el desarrollo ha sido intermitente y en otras ocasiones ha sufrido retrocesos importantes.

Por otro lado, el avance en las distintas áreas tampoco ha sido necesariamente paralelo. El juicio a los comandantes militares de 1985, por ejemplo, fue desarticulado como consecuencia de los indultos presidenciales de la administración de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y la situación no fue revertida sino hasta el año 2001, con la primera declaración de inconstitucionalidad de las leyes de Punto

Final y de Obediencia Debida. En contraste, la política de reparaciones alcanzó una expansión notable precisamente durante la vigencia de las normas de impunidad y especialmente después de su sanción (Guembe, 2006).

La influencia de los órganos interamericanos de derechos humanos también ha sido irregular durante las últimas décadas. A veces su ascendiente ha sido importante y palpable, como ocurrió con la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al país en 1979, en pleno régimen militar (Novaro y Palermo, 2003: 278-322). En otras ocasiones, no obstante, Argentina ha dado pasos relevantes y congruentes con la doctrina interamericana de derechos humanos, aun en ausencia de auspicios explícitos o directos del Sistema Interamericano. Es el caso de la labor de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep),¹ con los primeros reconocimientos militares de responsabilidad institucional de las fuerzas armadas (Verbitsky, 1996) o, más recientemente, con los avances para la conservación de sitios históricos vinculados al terrorismo de Estado.

En otras ocasiones, el Estado argentino ha sido refractario a los intentos del Sistema Interamericano de influir en sus políticas de transición. Esto fue lo que ocurrió con el Informe 28/92 de la CIDH que declaró que las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida y los indultos presidenciales eran contrarios a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la Convención). Si bien el informe documentaba con claridad la posición de ese órgano respecto de las normas de impunidad —posición, además, ratificada por la CIDH en el análisis de la situación de otros países—, lo cierto es que sus conclusiones no parecen haber causado mayor efecto. Las recomendaciones de la CIDH fueron desconocidas por largos años y es difícil sostener que la anulación, primero judicial y luego legislativa, de las normas de impunidad haya obedecido de modo central a su influencia.

La experiencia argentina, entonces, presenta el desafío de identificar las circunstancias y los factores que posibilitan la influencia efectiva del Sistema Interame-

¹ La Conadep fue creada por decreto presidencial y, en principio, se topó con las resistencias de las organizaciones de derechos humanos. Por otro lado, el partido peronista nunca designó a los representantes legislativos que debían integrarla (Hayner, 2002: 33-34, 236-237, 322-26; Mignone, 1991: 158-161).

ricano en los estados nacionales. Por supuesto, la pregunta acerca del comportamiento de los estados nacionales ante los compromisos internacionales es mucho más amplia y trasciende este documento. Por ello, el objetivo de este trabajo es acotado. Simplemente trataré de identificar algunas de las condiciones que permiten explicar la influencia (o la ausencia de ésta) del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el proceso de transición en Argentina.

Muchos de los factores que podrían determinar la capacidad de la comunidad internacional o del derecho internacional para moldear el comportamiento de los estados han sido analizados en diversos trabajos y desde diversas perspectivas (Hathaway y Koh, 2005; Slaughter, 2004, y Simmons, 1998). Aunque las conclusiones de estos estudios podrían aplicarse al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en general es un intento que aún no se ha realizado. Entre varios esfuerzos que merecen mencionarse, Oona A. Hathaway, por ejemplo, ha destacado en su investigación sobre la ratificación de tratados de derechos humanos la importancia de considerar los beneficios que, en términos de reputación internacional, un Estado cree obtener al suscribir un tratado. A su juicio, éste es un elemento que ayuda a explicar la decisión de un Estado de ratificar un instrumento internacional (Hathaway, 2005). Otros trabajos vinculan el tipo de organización política local con la permeabilidad de dicha organización a un Sistema Internacional de normas y principios. En general, se tiende a asociar los sistemas políticos que garantizan el respeto a las libertades civiles y políticas con la mayor aceptación de sistemas de supervisión internacional (Slaughter, 1995, véase Simmons, 1998: 83). Andrew Moravcsik afirma que la necesidad de fortalecer una transición democrática hace más probable la adscripción a un régimen internacional de protección de los derechos humanos, aunque el caso que analiza es el europeo (Moravcsik, 2000). Otros autores han aplicado las herramientas del análisis económico del derecho a los sistemas internacionales de derechos humanos (Goldschmidt y Posner, 2005), mientras que, en sentido opuesto, parte de la literatura subraya el valor de los principios que conforman un sistema internacional como causa de la adhesión a ese sistema (Simmons, 1998: 87). Otros ponen el acento en la dinámica de los procesos transnacionales de creación normativa, como Harold H. Koh (Koh, 2004, 1997 y 1996), o sobre el particular papel de las redes transnacionales de activistas (Sikkink, 1993; Keck y Sikkink, 1998; Brysck, 1994).

Este trabajo sólo puede inscribirse de modo muy modesto entre estos esfuerzos y pretende destacar un aspecto que ayudaría a explicar también la adhesión al sistema interamericano de normas —y a las decisiones y prácticas de sus órganos—, pero que ha sido menos explorado por la literatura especializada en derechos humanos que se ha acercado al caso argentino. Mi intención es sugerir que, en este caso, los lineamientos políticos locales serían la condición definitoria de la influencia del Sistema Interamericano en la determinación del comportamiento del Estado argentino. A través de ejemplos paradigmáticos vinculados a las políticas de reparaciones y de persecución penal durante la transición argentina presentaré esta tesis, según la cual la condición clave para predicar la influencia del Sistema Interamericano es la identificación de los intereses de aquellos grupos con capacidad de moldear la política exterior del Estado. Como desarrollaré más adelante, esto debería hacernos prestar más atención a los procesos políticos locales al momento de explicar y predecir el comportamiento de un Estado frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En el primer apartado de este trabajo se hará una reseña general del comportamiento del Estado argentino frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Puesto que este trabajo abarca un periodo prolongado de la historia reciente de Argentina, únicamente resaltaré en esta sección aquellos aspectos que mejor ejemplifiquen los desarrollos relevantes. El segundo apartado se referirá, muy someramente, a distintas teorías que podrían dar cuenta del proceso de transición en Argentina. Allí analizaré algunos factores comúnmente asociados a la influencia del sistema de derechos humanos en los estados nacionales. Intentaré exponer en esta sección cuáles son las dificultades que encuentran estos enfoques para explicar el caso de la transición argentina. El tercero intentará presentar una interpretación de la transición argentina con mejor capacidad explicativa que los enfoques presentados en el capítulo anterior. Trataré de demostrar que la incidencia de las facciones políticas locales en los partidos de gobierno ha sido la condición determinante para la influencia del Sistema Interamericano en los procesos argentinos. Consecuentemente, dejaré sugerido que la identificación de aquellas facciones que logran determinar la voluntad del partido político gobernante y el modo en que éstas moldean sus preferencias es determinante en la influencia del sistema de derechos humanos en la transición argentina.

PANORAMA GENERAL

Tal como señala Ariel Dulitzky en el capítulo 5 de este volumen, la reflexión sobre la influencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos no puede circunscribirse a sus aspectos estrictamente jurídicos, pues, en muchas ocasiones —tal como ocurre en Estados Unidos o Canadá—, esa influencia se manifiesta por vías diversas, como por ejemplo en las discusiones a propósito de la posible ratificación de la Convención Americana. Con todo, la aceptación formal de ciertas reglas del derecho internacional puede reflejar en alguna medida la permeabilidad de un Estado al contenido sustantivo de esas mismas reglas. En particular en el caso argentino, la incidencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre su transición democrática está ligada a la suscripción de los instrumentos del Sistema Interamericano y a la recepción formal de las decisiones de sus órganos durante las últimas tres décadas.

En general, desde el retorno al régimen democrático, en 1983, Argentina ha sido receptiva al derecho interamericano de los derechos humanos y a las decisiones y doctrina de sus órganos. Sin duda hay altibajos, pero la tendencia general, desde 1983, ha sido la de acrecentar la intensidad de la respuesta a los órganos del sistema.² Pueden identificarse con bastante claridad tres momentos de esta relación. En primer lugar, el periodo de dictadura militar de 1976 a 1983, anterior a la ratificación de la Convención Americana. Una segunda etapa fue inaugurada con la recuperación del Estado de derecho, la ratificación de la Convención Americana y la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte o Corte Interamericana). La tercera etapa —en rigor, una acentuación de la segunda— comenzó con la decisión de la Corte Suprema en 1992 sobre el caso Ekmekdjian contra Sofovich, que ubicó al derecho interamericano por encima del derecho local. En este marco, la reforma constitucional de 1994 consolidó el panorama legal al incorporar, con rango constitucional, la Convención Americana y otros instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

² En este trabajo no se analizarán las relaciones anteriores al último golpe militar de 1983. No obstante su inauguración en 1948 con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, podemos considerar el Sistema Interamericano como una instancia regional sumamente relevante para Argentina a partir de la década de 1970.

La dictadura militar (1976-1983)

El análisis del papel del Sistema Interamericano en la transición argentina durante la dictadura militar es particularmente interesante, pues deja ver muchas de las distintas posibilidades de influencia, además de las propiamente jurídicas. Durante la dictadura militar de 1976 a 1983, los únicos compromisos jurídicos del Estado argentino estaban configurados por sus obligaciones como miembro de la Organización de los Estados Americanos y como país signatario de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Sin perjuicio de la laxitud de este marco legal, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos desempeñó un papel relativamente importante, sobre todo a través de la labor política de la CIDH, que operó como factor de presión sobre el régimen militar.

El episodio más relevante de este periodo fue la visita de la CIDH a Argentina en 1979. Fruto de las presiones internacionales, la Comisión finalmente pudo llegar al país y recibió miles de testimonios que luego serían corroborados por la Conadep en su informe *Nunca más*. Esta visita generó un efecto significativo en la opinión pública y contribuyó a amalgamar algunos de los esfuerzos en materia de derechos humanos que se desarrollaban en el país. Son dudosas las razones por las que el régimen militar accedió a permitir su presencia. Varios autores han sugerido que el incentivo de los militares fue la liberación de un préstamo del Export-Import Bank of the United States (Eximbank) que favoreció inversiones en Argentina (Guest, 1990: 174; Brysk, 1994: 54, Novaro y Palermo, 2003: 290). También, se ha señalado el papel destacado de la Comisión frente al desempeño, en general menos efectivo, de los órganos de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas. Entre las razones de los diferentes desempeños, David Weissbrodt sugiere que, además del incentivo económico, la publicidad de los procedimientos ante la Comisión y la celeridad de sus respuestas hicieron de ella un mecanismo idóneo para influir sobre el gobierno argentino (Bartolomei y Weissbrodt, 1991).

El segundo elemento que el análisis de este periodo pretende destacar es la influencia de las redes transnacionales de activismo. A finales de la década de 1970, el caso argentino había empezado a ser conocido gracias a los esfuerzos mancomunados de muchos individuos que, en colaboración y con la asistencia de organiza-

ciones como Amnistía Internacional y Americas Watch, denunciaron los abusos ante la comunidad internacional. La oclusión de los canales locales de reclamo potenció la significación de las instancias de activismo internacional. Este proceso enfatiza el papel central que tienen las redes transnacionales de activismo como factor que contribuye a moldear la voluntad del Estado (Keck y Sikkink, 1998).

Retorno a la democracia (1983-1992)

El retorno a la democracia en 1983 abrió una etapa completamente distinta en la relación del Sistema Interamericano con el Estado argentino. El gobierno democrático del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) propició la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos y fomentó la práctica de reportar regularmente a sus órganos de control. El gobierno también impulsó el funcionamiento de una comisión de esclarecimiento histórico, la Conadep, que publicó su informe final *Nunca más* en 1984. En el histórico Juicio a las Juntas Militares en 1985, se sometió a juicio penal a los miembros de las tres primeras juntas militares que gobernaron el país entre 1976 y 1983. La condena a cinco de los líderes constituyó un hecho inusual en las prácticas de la transición. Pocas veces en la historia la autoridad democrática que sucedió a una dictadura juzgó y condenó a los anteriores jefes de Estado.

Con base en el juicio a las juntas militares y en el informe *Nunca más*, el compromiso de respetar los derechos humanos ante la comunidad internacional, así como la censura y condena del terrorismo de Estado se consolidaron como valores esenciales de la vida democrática argentina. Sin embargo, hubo también retrocesos en materia de derechos humanos: por ejemplo, la sanción de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, fruto de las presiones militares, entre 1986 y 1987, y el indulto del presidente Carlos Menem a muchos procesados por violaciones a los derechos humanos, así como a los jerarcas condenados en el juicio de 1985. Sin embargo, la relación con el Sistema Interamericano quedó consolidada y progresivamente la CIDH, y más tarde la Corte, pasaron a ser actores relevantes en la discusión en torno a los derechos fundamentales en Argentina.

Supremacía del derecho interamericano (1992-hasta el presente)

En 1992 la Corte Suprema argentina dictó el fallo Ekmekdjian contra Sofovich, en el que se sostuvo la posibilidad de considerar exigible la cláusula del artículo 14 de la Convención Americana en ausencia de una ley reglamentaria.³ Puesto que el fallo reconocía el carácter operativo de la Convención Americana, fue recibido con algún entusiasmo por la comunidad de derechos humanos que, desde su ratificación, bregaba por fijar un estándar similar. A partir de entonces, muchas otras decisiones judiciales y otros actos estatales consideraron de manera creciente las normas interamericanas y las recomendaciones y decisiones de sus órganos. Ello no implicó, sin embargo, que todas estas decisiones hayan estado necesariamente consustanciadas con la defensa de los derechos fundamentales.⁴ En muchas ocasiones la asunción de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos o la necesidad de cumplirlas fueron la justificación de acciones posiblemente fundadas en otras razones. Como ha referido Martín Abregú, en el caso Ekmekdjian, así como en otras ocasiones, el Estado argentino ha tomado buenas decisiones, pero no necesariamente fundadas en las mejores razones para hacerlo (Abregú, 1997).

No obstante, sería exagerado considerar que las autoridades han manipulado el alcance de sus obligaciones internacionales a fin de satisfacer otras intenciones. Es más ajustado afirmar que, desde el retorno a la democracia, las autoridades del Estado argentino han considerado como un factor relevante al momento de tomar una decisión su compatibilidad con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En general, para todas las administraciones el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos ha sido valorado como un factor positivo. De tal forma que, a pesar de que se verifican incumplimientos flagrantes del derecho interamericano, nunca ha habido un ataque abierto al

³ Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN), Fallos 315: 1492.

⁴ En el caso Ekmekdjian, por ejemplo, todo el asunto se originó por un comentario acerca de la Virgen María realizado por el escritor Dalmiro Sáenz en un programa de televisión. A raíz del reclamo de un constitucionalista católico, la Corte obligó al conductor del programa a leer al aire una disculpa dirigida a dicha comunidad religiosa. Con ello, el tribunal no sólo consagró la operatividad de la Convención Americana, sino también una interpretación bastante discutible del derecho de réplica, posiblemente contraria a la libertad de expresión.

sistema o a sus órganos, como en Perú y Trinidad y Tobago, por ejemplo; tampoco una rotunda indiferencia, como ocurre en Estados Unidos. En general las diferentes administraciones, desde el retorno a la democracia, han tratado de compatibilizar sus necesidades o intereses políticos con el cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos. Y si bien la transición argentina no ha seguido de modo irrestricto las pautas sugeridas por el Sistema Interamericano, ha tendido de modo más o menos constante a tratar de empatar sus procesos locales con las exigencias internacionales.

CONDICIONES RELEVANTES PARA LA INFLUENCIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Como ya he mencionado, distintos estudios sobre derecho internacional, relaciones internacionales o derechos humanos, se esfuerzan por identificar los factores que permitan explicar y predecir el modo en que un Estado modifica sus actitudes frente a la influencia de una organización internacional o de un sistema de normas como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En este apartado me referiré a algunos factores que han recibido atención en esos estudios que se han revelado esclarecedores de importantes aspectos del comportamiento estatal. Por un lado, haré mención del papel de las redes transnacionales de activismo y de los principios de derechos humanos. Por otro, de la organización política nacional y de la coerción internacional. Cada uno de estos elementos desempeña un papel importante en la definición del obrar estatal. Sin embargo, su consideración aislada enfrentaría dificultades al momento de explicar el desarrollo de la transición argentina y de predecir futuros comportamientos. En el siguiente punto sugiero que algunas de esas dificultades podrían sortearse en la medida en que el análisis se completara con una lectura profunda de la dinámica política argentina.

Redes transnacionales de activismo

La importancia de las redes transnacionales ha sido crucial en el caso argentino y ha sido magistralmente descrita por Margaret Keck y Kathryn Sikkink en *Activists beyond Borders*, libro reiteradamente citado por los politólogos y estudiosos de las relaciones internacionales. En la misma línea, muchos otros observadores del Sis-

tema Interamericano de Derechos Humanos también han destacado el papel de las redes de activistas. Un ejemplo paradigmático de esta interacción es la difusión del informe de la visita de la CIDH de 1979 a través de vías informales (publicado como *El informe prohibido*). A juicio de Emilio Mignone, uno de los activistas más prominentes a favor de los derechos humanos en Argentina, sin la intervención de las organizaciones de derechos humanos, “pese a su debilidad estructural y a la solidaridad internacional, la historia argentina sería distinta. La verdad sobre lo acaecido en ese periodo sombrío [...] no se hubiese conocido y los partidos políticos no se hubieran sentido obligados a tener en cuenta esos reclamos sociales” (Mignone, 1991: 99-100).

La trascendencia de las redes de activistas en la definición del comportamiento del Estado no sólo ha sido destacada en términos positivos, sino que también se ha cuestionado, por ejemplo, su influencia a favor de la persecución penal de las graves violaciones a los derechos humanos. Daniel Pastor sostiene de manera crítica que “la euforia en favor de las ventajas de la pena pública como solución primordial e irrenunciable para las graves violaciones de los derechos humanos (y de las no tan graves) ha llevado a organismos internacionales y a activistas a pregonar y practicar inexorablemente la violación de los derechos fundamentales de los acusados de esos hechos” (Pastor, 2005: 92).

A pesar de su innegable papel como grupos de presión sobre las autoridades del Estado, las redes de organismos no gubernamentales no son el factor determinante en la definición de las políticas de la transición. Las decisiones de la actual administración del gobierno de Néstor Kirchner, por ejemplo, son parte de una activa agenda gubernamental en materia de derechos humanos cuya definición corresponde al gobierno. Lo mismo puede decirse del trabajo de la Conadep, inicialmente rechazada por las organizaciones de derechos humanos. Incluso durante la dictadura militar, cuando el papel del activismo parece haber sido aún más significativo —dadas las dificultades de representación política—, los sucesos que condujeron a la transición democrática no se explican tanto por la intervención de estas redes, como por la propia erosión del régimen militar, por la crisis económica que debilitó su legitimidad y por la derrota militar de la Guerra de las Malvinas. Las redes de activistas cumplen un papel importante, pero probablemente no sean el factor sobre el que debe concentrarse el estudio de la incidencia del Sistema Interamericano.

Los principios de derechos humanos

Algunos autores señalan que el elemento primordial para fundamentar el cumplimiento de las obligaciones internacionales es la justicia o el valor que tienen los principios que las forman. Cuanta mayor sea la percepción acerca de la justicia que fundamenta una obligación internacional, mayor será el grado de cumplimiento. Esta explicación es recurrente en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, donde hay un reducido número de sanciones y son, en general, simbólicas, tal como la afectación de la reputación internacional de un Estado. El enfoque tiene cierto atractivo, pues parece explicar porqué, a pesar de no existir sanciones, algunos estados tienden a cumplir con normas de derechos humanos. Sin embargo, esta perspectiva parece ofrecer pocos matices para explicar los incumplimientos por parte de estados, en general, comprometidos con la defensa de los derechos fundamentales.

En el caso argentino es innegable que hay una fuerte asociación entre los valores que encierran las convenciones de derechos humanos —y del Sistema Interamericano, en particular— y el sistema democrático de gobierno. La profunda convicción que se fue forjando en la sociedad argentina acerca de la importancia de respetar los derechos elementales, sin duda debe destacarse como uno de los elementos clave de la creciente influencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre el comportamiento del Estado argentino. Sería incorrecto no atribuirle significación a la coincidencia de valores nacionales e interamericanos desde la recuperación democrática.

No obstante, aunque se puede explicar satisfactoriamente una tendencia general hacia la aceptación de un sistema internacional de reglas y principios, no quedan claros los cambios dentro de una misma administración o entre los sucesivos gobiernos que han compartido, en general, un interés por amoldarse a las reglas interamericanas. Por ejemplo, los gobiernos de Raúl Alfonsín y de Carlos Menem —ciertamente en distinta medida— tuvieron significativos avances en algunas áreas y, al mismo tiempo, protagonizaron fuertes retrocesos en materia de persecución penal de los responsables. Sin duda, la aceptación general de principios democráticos llevó a ambas administraciones a integrarse al Sistema Interamericano, pero no alcanza a elucidar el porqué en ambas se aprobaron normas de impunidad, ni tampoco lo diferenciado de su alcance. También son difíciles de ex-

plicar, desde esta perspectiva, los cambios dentro de una misma administración. El compromiso democrático de Alfonsín es innegable, así como su interés por ubicar a Argentina en el universo de naciones respetuosas de los derechos humanos. La coincidencia entre los principios del gobierno nacional y de las normas interamericanas, sin embargo, ofrece poco detalle para entender aspectos de su gestión que es relevante esclarecer, como la sanción de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida. En consecuencia, una indagación sobre la acción del Sistema Interamericano debe ir más allá y considerar elementos más sutiles.

Tipologías de Estado y de gobierno

Varios autores suelen referirse a la distinta permeabilidad frente a la presión internacional, según si el Estado nacional es una democracia liberal o un gobierno autoritario (Slaughter, 1995). Se alega, en este sentido, que los gobiernos con pretensiones de transparencia suelen ser menos refractarios a los controles externos y, a diferencia de los gobiernos autoritarios, encuentran una vía adicional de legitimación en la exposición abierta de sus políticas. Se trata, sin duda, de un enfoque con buenos ejemplos a su favor, pero presenta problemas para explicar los matices en Argentina, ya que, sin perjuicio de la sinuosa calidad de la democracia argentina desde su restablecimiento, no ha habido diferencias notables en materia de derechos humanos entre los gobiernos que han administrado el país desde 1983. Esto no quiere decir que no haya diferencias significativas entre uno y otro, sino que a la luz de las obligaciones más elementales en materia de derechos humanos no puede más que calificarse de gobiernos democráticos a todos los que han gobernado desde 1983, tal como sugiere, por ejemplo, la lectura de los informes anuales de *Freedom House*.⁵ Así las cosas, es imprescindible un enfoque que dé cuenta de las distintas políticas en materia de transición democrática.

⁵ Disponibles en <http://www.freedomhouse.org>. Por cierto, hay concepciones mucho más robustas de democracia que la que subyace a los informes de *Freedom House*. Véase por ejemplo, PNUD, *La democracia en América Latina*. Disponible en <http://democracia.undp.org>. No puedo agotar su tratamiento aquí, pero aun a la luz de estas concepciones sería difícil postular diferencias significativas —para los fines de este trabajo— entre los gobiernos que se sucedieron desde 1983.

Un aspecto anexo a este tipo de enfoques es el problema del federalismo (Dulitzky, 2006), una de las cuestiones que habitualmente se destacan como problemáticas para el cumplimiento de obligaciones internacionales en derechos humanos. Tal vez es así por la importancia que tiene en la academia estadounidense la cuestión de la recepción del derecho internacional frente al derecho estatal, en particular respecto de los casos de pena de muerte; o debido a los crecientes problemas de ejecución de sentencias y recomendaciones interamericanas en estados federales —como Argentina, por cierto.⁶

Sin embargo, la relevancia del problema del federalismo en la cuestión de la transición argentina es, más bien, moderada. Por un lado, porque el problema del federalismo no tiene en Argentina la intensidad que tiene en otros países en los que se ha generado el debate. Por otro, porque el gobierno nacional abordó la cuestión de la transición tanto en materia de persecución penal como de reparaciones, con lo cual, en los hechos, no ha sido un asunto de relevancia.

Coerción

Finalmente, me detendré en el papel de la coerción en la formación de la relación entre el Estado argentino y el Sistema Interamericano. Varios observadores destacan que la ausencia de mecanismos de exigibilidad es uno de los condicionantes de la menor eficacia del sistema. Y algunos, por ello, abogan por un mecanismo internacional que vuelva a situar en posición de igualdad al Estado y al peticionante durante la instancia de ejecución (Abregú y Espinoza, 2006). El enfoque es atractivo y, ciertamente, la coerción económica parece haber funcionado en los momentos más difíciles, como cuando contribuyó a que el gobierno militar aceptara la visita de la CIDH en 1979.

La propia Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina señala, recurrentemente, la posibilidad de una condena de responsabilidad internacional como una de las razones para obedecer las decisiones interamericanas y ha utilizado reitera-

⁶ En el caso de la penitenciaría de Mendoza, por ejemplo. Véase CSJN; L. 733. XLII. ORIGINARIO. Lavado, Diego Jorge y otros c/ Mendoza, Provincia de y otro s/ acción declarativa de certeza, 6 de septiembre de 2006.

damente este argumento, ligado al interés nacional para favorecer la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos. Después de la reforma constitucional de 1994, este razonamiento empezó a difundirse con fuerza respecto del derecho interamericano a partir de Giroldi:⁷ “a esta Corte, como órgano supremo de uno de los poderes del Gobierno Federal, le corresponde —en la medida de su jurisdicción— aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado [...] ya que lo contrario podría implicar responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional (cons. 12)”.⁸

Parece cierto que la posibilidad de enfrentar consecuencias negativas motiva el comportamiento de un Estado a favor del cumplimiento de sus compromisos internacionales. En este sentido, una instancia de mayor institucionalidad internacional, con poder de imponer sanciones, podría morigerar los vaivenes de las tensiones locales y contribuir a estabilizar el cumplimiento de las obligaciones interamericanas.

Sin embargo, creo que centrar el análisis de la influencia del Sistema Interamericano en las prácticas de coerción ayuda a explicar el tema, pero es insuficiente. En primer lugar, los mecanismos de exigibilidad interamericanos no han variado sustancialmente desde el retorno de la democracia en Argentina, no obstante, ha habido variaciones notables en la transición, y Argentina ha fluctuado entre momentos de alto cumplimiento y momentos refractarios. La ausencia de meca-

⁷ CSJN, Giroldi, Fallos: 318:514 (7/4/1995).

⁸ En general, el criterio parece haberse mantenido incólume en toda la jurisprudencia posterior, aunque siempre sin mayores precisiones acerca del alcance de la eventual responsabilidad internacional. La idea no fue abandonada ni en aquellos casos en que la Corte decidió no aceptar el criterio establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en informes formulados respecto del Estado argentino en los términos del artículo 51 de la Convención Americana. En tales casos, la Corte sencillamente aclaró que no había riesgo de incurrir en responsabilidades internacionales, aun implementando una solución distinta a la propugnada por el organismo internacional. En este sentido, es muy conocido el considerando 13 de la mayoría en *Acosta*: “la interpretación efectuada [...] del alcance que los jueces deben dar a las recomendaciones de la Comisión Interamericana [...] se adecua a la efectuada por la Corte Interamericana [...]”; CSJN, *Acosta Claudia Beatriz y otros s/hábeas corpus*; Fallos, 321:3555 (22/12/1998). Sobre el punto, véase mi trabajo, “Los informes finales de la Comisión Interamericana en la Corte Suprema Argentina”.

nismos de coerción parecería concurrir a explicar por qué Argentina incumple en ocasiones. Pero esa explicación no parece dar acabada cuenta de los muchos momentos de cumplimiento. La ausencia de sanción puede funcionar como condición de oportunidad de un incumplimiento, pero ya que las condiciones de exigibilidad han sido más o menos constantes durante los últimos 30 años, hace falta algo más para aclarar en qué ocasiones y bajo qué circunstancias Argentina ha cumplido. Tampoco hay que perder de vista que la presión internacional ha favorecido tanto el cumplimiento de las decisiones y recomendaciones del Sistema Interamericano como la grosera violación de los derechos humanos (Sikkink, 2004).⁹ En consecuencia, aun cuando la coerción contribuye a explicar la incidencia de la presión internacional sobre los estados, parece necesario nutrir su análisis con otros elementos.

EL PAPEL DE LAS FACCIÓNES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS GOBERNANTES

Presentación de la tesis

Desde 1983 en Argentina han alternado en la titularidad del gobierno nacional dos partidos políticos mayoritarios, el peronista y el radical, aun cuando en varias ocasiones se presentaron a elecciones conformando distintas alianzas con otros partidos minoritarios y con distintas denominaciones. A grandes rasgos, ambas son fuerzas políticas de amplia base popular y con un compromiso con el orden democrático recuperado luego del último gobierno militar. En los dos partidos, y por su amplio espectro ideológico, convergen distintos subgrupos con ideologías a veces bastante diversas. Entre las facciones que se agrupan en la conformación de ambos partidos están aquellas que han tenido, y tienen, un compromiso activo para hacer avanzar la persecución penal de las graves violaciones a los derechos humanos y reparar el daño a las víctimas del terrorismo de Estado en un sentido coincidente con lo que ha sido la doctrina y la práctica de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Por la coincidencia de estos intereses con las acciones concretas que el Sistema Interamericano exige de los estados, me referiré a estas facciones como las facciones de derechos humanos.¹⁰ A poco

⁹ Numerosos ejemplos en el sitio de *The National Security Archive*: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/>

¹⁰ Ésta es una terminología arbitraria. No estoy afirmando que quienes no pertenecen a esta

del restablecimiento de la vida democrática, tanto el partido radical como el peronista contaban con cuadros de alta jerarquía con posiciones muy variadas respecto de la persecución penal de los funcionarios militares.¹¹

Las motivaciones que llevan a los miembros de estas facciones a integrarlas, varían. En muchos casos hay una vinculación directa con las víctimas o con su defensa. En otros, una fuerte empatía con ellos o, simplemente, se trata de una elección moral. En cualquier caso, no es mi intención explorar estos aspectos, sino tomar como un hecho que ambos partidos cuentan con dichas facciones. Puede afirmarse que las facciones de derechos humanos en el partido peronista son más importantes dentro de su organización que lo que es esa facción dentro del partido radical. Esto se debe a que entre los blancos del régimen represivo dictatorial estuvo la militancia obrera, tradicionalmente ligada al partido peronista, y los integrantes de la agrupación Montoneros, de la misma filiación. De todos modos, ambos partidos políticos, con tradición popular, cuentan con importantes facciones de derechos humanos.

Este trabajo pretende sugerir que la condición relevante para la comprensión de la interacción entre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Estado argentino —al menos respecto de la persecución penal, la búsqueda de la verdad y la política de reparaciones— es la presencia en el liderazgo de cada uno de estos partidos —o con capacidad de influir en éstos— de las facciones de derechos humanos en momentos en los que dichos partidos detentan la titularidad del poder político. En cada oportunidad en que estas facciones no tuvieron incidencia en el liderazgo de sus respectivos partidos en el poder, no hubo avances signi-

facción no defiendan también los derechos humanos. Uso la expresión para identificar las facciones que coincidían en alentar un modelo de transición democrática coincidente con los criterios de la Comisión y Corte Interamericanas en materia de persecución penal, verdad y reparaciones, incluso aquellos que fueron enunciados con posterioridad a las medidas del Estado argentino. Para la discusión de un modelo de transición democrática distinto al favorecido por el Sistema Interamericano, véase por ejemplo el debate entre Carlos Nino y Diane Orentlicher.

¹¹ En el partido radical, Raúl Alfonsín se entrevistó con la CIDH durante su visita, mientras que Ricardo Balbín tenía una posición mucho más contemporizadora con el gobierno militar. En el partido peronista Italo Lúder se pronunció a favor de la amnistía militar, mientras que Deolindo Bittell o Vicente Saadi fueron más receptivos de los reclamos de los organismos de derechos humanos (Mignone, Novaro y Palermo, Nino).

ficativos —e incluso hubo retrocesos— en el proceso de transición.¹² En consecuencia, los demás elementos tradicionalmente asociados como componentes causales en la transición sólo operan facilitando o entorpeciendo las acciones de las facciones de derechos humanos, pero sin carácter determinante.

Por supuesto, el interés por la promoción de la persecución penal y de una amplia política de reparaciones a las víctimas, o de la búsqueda de la verdad, no es patrimonio exclusivo de estas facciones de los partidos mayoritarios. En general, los grupos y partidos políticos de izquierda y de centro izquierda han defendido los mismos intereses y, en menor medida, también algunos de centro derecha. Sin embargo, su intervención no ha tenido, ni tiene, el carácter decisivo de las facciones de los partidos que llegaron al gobierno.

Enseguida me referiré brevemente al modo en que los avances más relevantes de la transición en Argentina han tenido lugar, y destacaré en ellos el papel que puede asignarse a las facciones de derechos humanos en la dinámica de cada momento. La enunciación que sigue no pretende ser exhaustiva, ni implica un juicio de valor acerca de las distintas administraciones. Se trata de una descripción deliberadamente parcial y cuyo único objeto es mostrar la dinámica de internalización de las pautas interamericanas. A otros trabajos corresponderá evaluar las razones últimas que motivaron cada desarrollo, la virtud cívica de sus protagonistas, la honestidad moral con la que cada uno definió sus acciones y el grado de importancia que cada uno tuvo en la consolidación de la democracia en Argentina.

Los gobiernos radicales

Presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989)

Desde 1983 hubo dos gobiernos radicales, el de Raúl Alfonsín y el de Fernando de la Rúa. La administración de Alfonsín (1983-1989) tuvo una activa política

¹² Aquí también los términos *avance* y *retroceso* están ligados al programa que queda sugerido por la doctrina interamericana. En la medida en que el Estado desplegó medidas afines o tendientes a ejecutar las recomendaciones de los órganos interamericanos, hablo de avance. Caso contrario, refiero lo ocurrido como retroceso.

de derechos humanos durante sus dos primeros años de gestión, que fue mermando en intensidad a medida que la facción que la impulsaba fue perdiendo capacidad de liderazgo dentro del partido y también cuando el mismo gobierno radical fue perdiendo apoyo del electorado y poder político ante las presiones de los militares, del partido opositor peronista y de ciertos grupos económicos.

Al inicio de su gestión el gobierno de Alfonsín impulsó dos iniciativas que han marcado la historia de la recuperación democrática en Argentina. Por un lado, creó una comisión de esclarecimiento histórico, la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep), que condujo investigaciones y brindó una versión contundente de condena al terrorismo de Estado con la publicación del informe *Nunca más*. Por otro, impulsó el enjuiciamiento de los jefes militares, dando inicio a un proceso que finalmente culminó con la condena de cinco de ellos en el histórico Juicio a los Comandantes, en 1985. Con todo, y si bien ambos sucesos han sido centrales en la transición argentina, el gobierno de Alfonsín nunca logró durante su gestión alcanzar un equilibrio entre la demanda social de justicia y la reivindicación militar de la “guerra sucia” (Acuña y Smulovitz, 1995: 92).

Durante los primeros años del gobierno radical de Alfonsín el movimiento de derechos humanos, algunos sectores del Poder Judicial y las facciones de derechos humanos del Partido Radical impulsaron algunas medidas que incluso fueron más allá de lo que el propio titular del Ejecutivo y su entorno inmediato habían diseñado en materia de persecución penal de los responsables. De esta forma, en 1985 la persecución penal a través de la jurisdicción civil alcanzaba a la totalidad de los implicados, en contra de la voluntad del Ejecutivo, que consideraba prudente restringir la persecución a los mandos superiores (Acuña y Smulovitz, 1995; Sancinetti, 1988, Alfonsín, 1996: 86-95). Con el correr del tiempo, sin embargo, la presión militar sirvió de ocasión para (o provocó) la sanción de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, que restringieron severamente las posibilidades de persecución penal de los responsables. Alfonsín no tenía total control sobre las fuerzas militares y éstas, aunque con capacidad de obstrucción, tampoco tenían el poder suficiente para encarar un nuevo golpe, en gran parte debido al impacto generado por el informe *Nunca más* y el Juicio a los Comandantes. Las leyes restringieron la persecución penal de acuerdo con el programa originalmente planeado por Alfonsín, pero paradójicamente fueron percibidas como una con-

cesión frente a la presión militar (Acuña y Smulovitz, 1995; Sancinetti, 1988). Además, para el movimiento de derechos humanos, la sanción de las leyes fue percibida como un quebrantamiento de las promesas electorales. En la práctica, las leyes significaron la clausura de cientos de investigaciones. Las facciones del Partido Radical que favorecían la persecución penal perdieron su poder de incidencia interno y enfrentaron un serio dilema. Muchos de sus miembros afrontaron, en sentidos diversos, la disyuntiva de acompañar políticamente la decisión de su líder o mantener firme el reclamo por la persecución penal.¹³ A partir del tercer año de mandato, el gobierno de Alfonsín perdió peso político. La fractura de la facción de derechos humanos, que era una de las que había apoyado a Alfonsín, fue un elemento más en el desmembramiento de su estructura de apoyo.¹⁴

Presidencia de Fernando de la Rúa (1999-2001)

La segunda experiencia radical en el gobierno estuvo encarnada por Fernando de la Rúa, quien llegó al gobierno en 1999, al frente de una coalición de partidos denominada la Alianza. La Alianza estaba integrada por varios partidos de centro-izquierda. Entre ellos, un grupo de peronistas disidentes. Muchos de los integrantes de estos grupos conformaban facciones de derechos humanos, sin embargo, nunca llegaron a participar del entorno más influyente del gobierno. El gobierno de Fernando de la Rúa tuvo una política bastante refractaria al impulso de las investigaciones por violaciones de derechos humanos o en materia de reparaciones. Entre las acciones más notables de este periodo se encuentra el dictado del Decreto 1581/01, por el cual se dispuso negar cualquier pedido de extradición dirigido contra ciudadanos argentinos en el marco de investigaciones penales en el exterior. A partir de 1998, con la detención de Augusto Pinochet en Londres, se habían activado varios procesos en el exterior contra represores argentinos; entre los más visibles, y que motivaron el dictado del decreto, se encontraban los que llevaba

¹³ “El voto del otro Congreso”, *Clarín*, 3 de febrero de 1998.

¹⁴ En materia de reparaciones el gobierno radical tuvo una política moderada. Hubo numerosas leyes que reincorporaban al personal civil exonerado durante el periodo militar. Asimismo, a efectos del seguro de retiro se computó ese tiempo. Muchos exiliados retornaron al país y, sin duda, toda la política oficial concilió, a grandes rasgos, a modo de reparación simbólica (Guembe). En materia de reparaciones económicas, sin embargo, hubo algunos contratiempos, como la aplicación judicial de criterios rígidos de prescripción (véase CIDH, Informe 1/93).

adelante el juez español Baltasar Garzón. A pesar del sonado éxito del activismo internacional, e incluso de la presión de gobiernos extranjeros, el decreto de Fernando de la Rúa dio por tierra con las expectativas de persecución penal.

La oposición radical durante el gobierno de Néstor Kirchner

El actual presidente peronista Néstor Kirchner, tal como veremos en detalle más adelante, impulsó, entre otras muchas medidas, la anulación de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida dictadas durante la presidencia de Raúl Alfonsín. La medida mostró la vigencia de los alineamientos internos dentro del partido radical, pues varios de sus miembros criticaron la anulación de actos de gobierno y justificaron las leyes adoptadas en su momento, mientras otros acompañaron la política de Kirchner en este sentido, quizá con una convicción que no estuvo necesariamente presente en todos los legisladores peronistas.

LOS GOBIERNOS PERONISTAS

Los gobiernos peronistas han presentado una amplia variedad de matices en relación con las políticas de transición. En consecuencia, también han tenido actitudes disímiles respecto de la recepción de la influencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y, al igual que el Partido Radical, en general, nunca ha habido rechazos expresos a su valor. Gracias a ello la alternancia de administraciones no ha provocado cambios bruscos en el modo fundamental de concebir la relación con el Sistema Interamericano. Sin embargo, el partido peronista en el gobierno ha oscilado entre un apoyo encendido a las políticas de transición y su casi completo desconocimiento. Variando, según la facción en condición de liderazgo, el partido peronista postuló un candidato presidencial que se oponía a enjuiciar a los militares en 1983, se opuso al trabajo de la Conadep e indultó a los comandantes condenados por violaciones de derechos humanos, pero también implementó una amplia política de reparaciones, permitió la condena de ciudadanos argentinos en el exterior y anuló las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida a partir de 2003.¹⁵

¹⁵ Probablemente gracias a la heterogeneidad de su composición, el partido peronista también ha proporcionado la que es quizá la única excepción en materia de aceptación del Sistema

La oposición peronista durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989)

Durante la década de 1970 el peronismo llevó en su seno tanto a grupos paramilitares como a militantes populares armados. Las complejidades que esto provocó han estado presentes durante toda la vida de este partido en la democracia. Se trata de una fuerza política con una enorme capacidad de aglutinar sus cuadros internos, a pesar de serias diferencias ideológicas y, por eso, el juego de las facciones durante la estadia del peronismo en el poder es un ejemplo aún más claro que el que ofrece el partido radical acerca del mecanismo por el cual el ascenso de una facción determinada al control del partido en ejercicio del poder sella la suerte de su interacción con el Sistema Interamericano.

Un ejemplo claro de estos vaivenes fue la candidatura de Italo Lúder para la Presidencia en 1983. Lúder finalmente perdió la elección frente a Alfonsín, un final que muchos no esperaban. Alfonsín había prometido anular la autoamnistía con que la última junta militar había cubierto a los militares y llevarlos a juicio. Lúder, en cambio, dijo que el gobierno civil debía respetar la amnistía del gobierno militar ante la imposibilidad de aplicar retroactivamente la ley penal. El partido peronista tampoco participó en la Conadep, a la cual debía enviar representantes. Sin embargo, varios legisladores peronistas se opusieron poco después al decreto de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida del gobierno de Alfonsín. Como se ve, distintas facciones coexisten dentro del peronismo, y la alternancia de estas facciones en la conducción del poder es el factor decisivo en el desarrollo de la justicia de transición.

Las dos presidencias de Carlos Saúl Menem (1989-1995 y 1995-1999)

La primera presidencia de Carlos Menem está signada, en materia de transición, por los indultos a los jefes militares que fueron condenados en 1985. Al mismo tiem-

Interamericano. En la campaña por la gobernación de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf llegó a declamar la necesidad de denunciar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a sus cláusulas demasiado benévolas, a su juicio, para perseguir a la delincuencia ordinaria. Por cierto, Ruckauf triunfó en su elección, e incluso con posterioridad fue designado ministro de Relaciones Exteriores de la Nación. Afortunadamente, fue incapaz de llevar a la práctica su diatriba.

po, implementó una amplia política de reparaciones. El discurso presidencial justificó la medida en aras de la pacificación nacional. Menem destacó que él mismo fue privado de su libertad durante la dictadura militar e invocó esa circunstancia para atribuirse algún grado de autoridad moral para tomar esa determinación.

Nuevamente la facción de derechos humanos del peronismo no tenía una injerencia relevante en la conducción partidaria. Igual que había ocurrido con algunos sectores del radicalismo con la promulgación de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, las facciones internas del peronismo que tenían un compromiso más cercano con la causa de los derechos humanos debieron enfrentar el dilema de apoyar al presidente del propio partido o defender otra línea de acción. La Subsecretaría de Derechos Humanos que implementó la política de reparaciones, por ejemplo, contaba con funcionarios que habían sido cercanos a las víctimas del terrorismo de Estado. En una solución de compromiso, ninguna facción del peronismo rompió abiertamente con Menem a raíz de los indultos. Hubo fuertes discrepancias, pero ninguna al punto de desconocer que otra facción dentro del partido era la que conducía los destinos del país.

En este contexto, la CIDH emitió los informes 28/92 y 1/93. El primero fuertemente crítico del conjunto de normas de amnistía. El segundo reconoció el valor de la política de reparaciones. Sin embargo, el Informe 28/92 no causó mayor efecto. Por supuesto, fue bienvenido por los grupos de derechos humanos que sentían al menos la posibilidad de articular una estrategia internacional ante la ausencia de mecanismos locales. Sin embargo, en términos de eficacia, el cambio profundo llegaría hasta la actual administración, en la que una facción distinta logró la conducción del peronismo en el gobierno.

Paradójicamente, durante la presidencia de Menem ocurrieron varios episodios que parecían tender a ampliar la influencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la transición argentina. Como ya mencioné, en 1992 la Corte falló Ekmekdjian contra Sofovich, y en 1994 una reforma constitucional incorporó, con rango constitucional, una decena de instrumentos de derechos humanos al texto constitucional. La cuestión de la supremacía del derecho internacional había sido sellada, y el derecho internacional de los derechos humanos, por decisión del Constituyente argentino, es a partir de 1994 superior a las leyes y de la misma estatura que la propia Constitución Nacional. La presidencia de Menem,

sin embargo, culminó sin que el informe 28/92 fuera atendido, a pesar de sus tajantes conclusiones.¹⁶

La presidencia de transición de Adolfo Rodríguez Saá (2001)

Adolfo Rodríguez Saá sólo gobernó una semana en un clima de enorme convulsión. Nunca llegó a consolidar una estructura de poder, pero en la dinámica frenética del peronismo de esos días, logró el apoyo de algunas *facciones de derechos humanos*. Este acercamiento generó que aun en el brevísimo periodo de su intervención se generaran expectativas intensas en materia de derechos humanos, en particular a partir de las designaciones de Alberto Zuppi como ministro de Justicia y de Jorge Taiana en la Secretaría de Derechos Humanos, ambos con conocidas posiciones públicas a favor de la persecución penal de los crímenes de la dictadura.

La presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003)

Adolfo Rodríguez Saá fue sucedido por Eduardo Duhalde, entonces senador por la provincia de Buenos Aires. Las facciones de derechos humanos estaban lejanas al entorno inmediato de Duhalde y, consecuentemente, no hubo avances relevantes durante su gobierno. El decreto de Fernando de la Rúa que obstaculizaba la extradición de los militares siguió vigente durante su presidencia.

La presidencia de Néstor Kirchner (2003-presente)

El presidente Néstor Kirchner inauguró con su administración el momento más activo en materia de persecución penal desde los dos primeros años del gobierno de

¹⁶ En 1998 el encarcelamiento del ex presidente de facto Jorge Rafael Videla pareció ofrecer alguna señal a favor de la persecución de los crímenes de la dictadura. Sin embargo, la dinámica de esa detención está lejos de haber sido una política de Estado. Antes bien, ante la inminencia de un encuentro del presidente Menem con su par francés, y ante la preocupación expresada por el galo respecto de la situación de dos monjas francesas desaparecidas durante la dictadura, Menem decidió ofrecer una muestra de buena disposición y sugirió a un juez adicto que librara una orden de detención.

Raúl Alfonsín. Durante su gestión se dictaron varias medidas, entre las cuales se destaca la anulación de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida y la reparación para personas nacidas durante el cautiverio de sus padres, así como la ampliación judicial de las reparaciones a los exiliados, además de iniciativas legislativas en ese sentido (sobre las iniciativas recientes véase Filippini y Varsky, 2005).

El presidente Néstor Kirchner es probablemente el jefe de gobierno con mayor identificación y cercanía con las facciones de derechos humanos de su partido y con el movimiento de derechos humanos en general. Muchos de los cuadros gubernamentales designados por él han sido perseguidos políticos o han estado muy cerca de las víctimas del terrorismo de Estado. En un sentido similar, el presidente tiene el apoyo de las organizaciones de derechos humanos en un grado que nunca había tenido ningún otro presidente argentino. El Ejecutivo Nacional, además, tuvo un interés considerable en la vinculación con la pasada dictadura militar de los candidatos a ocupar cargos públicos. Por ejemplo, a poco de asumir, y entre las medidas más llamativas, pasó a retiro a 27 generales del ejército, 12 brigadieres de la fuerza aérea y 13 almirantes de la armada,¹⁷ lo que fue interpretado por algunos observadores como una maniobra para desvincular del servicio activo a varios militares de alta jerarquía, considerando, de alguna manera, su compromiso con la pasada dictadura.¹⁸ Un panorama similar existe en otras instancias, por ejemplo, respecto de las vacantes cubiertas en la justicia federal. Luego de que el oficialismo triunfara en las elecciones legislativas de 2005, esta tendencia se mantuvo o incluso se acentuó.

RECAPITULACIÓN Y OBSERVACIONES FINALES

El objetivo de este trabajo era reflexionar sobre las condiciones que habían posibilitado la influencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el proceso de transición en Argentina. Aquí he intentado defender la tesis según la cual la condición que definiría esa influencia ha sido el acceso a la conducción del partido gobernante de una facción interna que tiene un compromiso con la

¹⁷ “Kirchner relevó a toda la cúpula militar y adelantó los cambios”, *Clarín*, 28 de mayo de 2003.

¹⁸ Nora Veiras, “La casa se reserva el derecho de admisión”, *Página/12*, 25 de mayo de 2003; Horacio Verbitsky, “Voz de mando”, *Página/12*, 1 de junio de 2003.

actuación del Sistema Interamericano. Esta conclusión, por cierto, parece coincidir con la descripción que Emilio Mignone hace del escenario político argentino, cuando dice que durante la dictadura militar la clase política “se mantuvo en general alejada del movimiento por los derechos humanos en los años más álgidos de la represión” (Mignone, 1994: 131).

Es una verdad de Perogrullo afirmar que ciertos acontecimientos, que dependen de una decisión política colectiva, ocurren cuando quien cuenta con la capacidad de moldear esa preferencia, lo hace. Este trabajo, sin embargo, pretende mostrar otras aristas de esta cuestión. En primer lugar, la descripción detallada de los distintos escenarios ha mostrado que la capacidad de moldear las decisiones del Estado argentino respecto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos reposa fundamentalmente en las facciones de los partidos políticos con vocación y capacidad de gobierno, antes que en otros actores. Si tal aseveración es correcta, la transición argentina podría demostrar que los partidos políticos y sus facciones internas son los actores que definen la capacidad de influencia del Sistema Interamericano. Las variaciones evidentes entre las políticas de transición de Alfonsín, de Menem o de Kirchner, no se explican tanto por la tenacidad de las ONG, ni por la actividad congruente de la CIDH o de la Corte, sino, fundamentalmente, por las preferencias de las facciones que han sostenido en el poder a cada uno de estos gobiernos. Tanto las ONG como la CIDH han actuado de modo más o menos constante cuando hubo cambios en Argentina, e inversamente no han hecho nada en particular que causara, de modo directo, algunas de las principales variaciones en la transición.

Del mismo modo, la experiencia argentina demuestra que cuestiones institucionales como el federalismo, el tipo de gobierno o los mecanismos institucionales que dan preeminencia al derecho internacional o a las decisiones de los órganos internacionales, si bien pueden facilitar la influencia sobre los estados nacionales, no definen el grado de influencia. En el caso argentino, esos factores se han mantenido constantes en tiempos en que hubo profundos cambios en la transición e, inversamente, han sido modificados cuando se produjo un reacomodamiento de fuerzas dentro de un partido gobernante.

No estoy afirmando que el peso de las facciones sea condición suficiente en todos los casos, aunque en algunos parecería que sí. El caso argentino sugiere, al menos,

que es una condición necesaria. Ningún desarrollo relevante en materia de transición ha ocurrido en ausencia de un grupo en el poder, o en posición de influirlo, con el compromiso de una política de derechos humanos. La actual administración del presidente Kirchner, incluso, parece sugerir que cuando esa facción actúa con poder, puede además adelantar una agenda tanto o más robusta que la de las propias ONG. Las redes de ONG son vehículos esenciales del cambio frente a estados autoritarios, pero parece más discutible que en un Estado de derecho lo sean. Al menos respecto del reconocimiento de derechos fundamentales, parece natural que el avance de una agenda de derechos humanos sea fundamentalmente conducido desde el Estado.

En el caso argentino, el papel de las ONG es innegable como coadyuvante para las políticas de transición. Con todo, el reconocimiento de esta función de sostenida promoción de los derechos humanos debe contrastarse con las dinámicas de los partidos de gobierno, a efecto de tener una idea más acabada de su papel. Bajo esta luz, tal vez las ONG no hayan sido tan influyentes por lo que han hecho y hacen como parte de las actividades que les son propias, sino en tanto han aumentado el capital político de una de las facciones que sostienen al partido de gobierno.

Si las observaciones aquí presentadas son correctas, podrían ofrecer algunas herramientas para optimizar el trabajo de quienes intentan ampliar la influencia del Sistema Interamericano para el aseguramiento de derechos. En la medida en que los actores del Sistema Interamericano mejoren su comprensión de la realidad política de cada lugar, articularán sus acciones de manera más influyente, acrecentando el capital político de los grupos dispuestos a ser permeables al sistema. Desde la misma óptica, ciertas estrategias a las que se recurre regularmente —como acentuar el interés por las reformas del procedimiento interamericano, promover criterios jurisprudenciales nacionales de mayor receptividad, producir mayor cantidad de instrumentos internacionales y favorecer el funcionamiento de las ONG— podrían no ser tan eficaces como un trabajo más intenso junto a los grupos con aspiraciones de gobierno.

4. Perú

Susana Villarán de la Puente

“¿Cómo es posible que allá en Washington o en Costa Rica nos hagan caso si acá en Perú ni siquiera nos han querido escuchar?”, me dijo un día, en el límite de sus fuerzas y con legítima incredulidad, Rosa Rojas, vendedora ambulante de helados, madre del pequeño Javier Ríos y esposa de Manuel, ambos asesinados en la matanza de Barrios Altos, ocurrida en noviembre de 1991. La saga del caso Barrios Altos se inició en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos hacía ya tiempo. No sólo Rosa estaba angustiada, yo también. Ese día ni ella ni yo podíamos prever que cinco años después la sentencia de la Corte Interamericana declararía nulas las peores leyes de amnistía que se habían dictado en el hemisferio y que tendrían repercusiones importantísimas, más allá de las fronteras de Perú. Un caso como éste ejemplifica la notable contribución del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos a la justicia transicional.

Sin embargo, comprender la singularidad del caso peruano y el decisivo papel de la Comisión y de la Corte en la reciente transición a la democracia nos obliga a desandar muchos años para entender que el Sistema Interamericano no actúa solo y que una sentencia de la Corte, por más importante que sea, no hace verano. Sin observar y analizar a los otros actores en la escena, cruciales en esta obra, esas dos palabras, “Barrios Altos”, no habrían pasado de ser un episodio oscuro e impune en la larga historia de injusticia que condenó al silencio y al olvido a decenas de miles de personas que sufrieron masivas violaciones a sus derechos en Perú. La verdad, la justicia y la reparación seguirían siendo una agenda pendiente y no una promisoría, aunque exigente, realidad en el Perú de 2007.

LA PEOR GUERRA DE LA REPÚBLICA PERUANA

Perú es parte de la región andina. Comparte con varios países —en la región del mundo más desigual del planeta— pobreza, desigualdad, frágil integración nacional, discriminación étnica y racial, déficit institucional y ausencia del Estado en vastos sectores del territorio nacional.

Este país, atravesado de norte a sur por los Andes, de variada geografía y diversidad territorial, étnica y cultural, fue asolado por un conflicto armado interno de proporciones considerables. Paradójicamente, el día en que luego de 12 años de gobierno militar se realizaban las primeras elecciones democráticas, en un paraje ayacuchano llamado Chuschi, Sendero Luminoso (SL) emergió como actor principal de la violencia, quemando las ánforas electorales e iniciando así uno de los periodos de la historia peruana más luctuosos, en el que se produjeron masivas violaciones a los derechos humanos. La Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú (CVR), en su Informe final de agosto de 2003, caracterizó este proceso de violencia política como “el de mayor duración, el de impacto más extenso sobre el territorio nacional y el de más elevados costos humanos y económicos de toda nuestra historia republicana. El número de muertes que ocasionó este enfrentamiento supera ampliamente las cifras de pérdidas humanas sufridas en la guerra de la independencia y la guerra con Chile, dos de los mayores conflictos en que se ha visto involucrada la Nación”.¹

A diferencia de otras realidades nacionales que registraron mayor cantidad de víctimas fatales, como el caso de Guatemala, en Perú la violencia política no finalizó como parte de un acuerdo o negociación política entre las partes o con el ingreso conflictivo y difícil a un régimen democrático. En Perú, la violencia política se dio en el marco de dos gobiernos democráticos, el de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) y el de Alan García (1985-1990), y en el autocrático de Alberto Fujimori (1990-2000). El fenómeno fue declinando con la derrota de los principales cabecillas de los grupos subversivos de Sendero Luminoso (autor del mayor número de muertes en el conflicto armado interno), del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y del desmantelamiento de la casi totalidad de sus

¹ La CVR estimó que el número más probable de peruanos muertos o desaparecidos en el conflicto armado interno es de 69 280 personas. Informe final, t. I, cap. 1, p. 56, Lima, agosto de 2003.

grupos en el país. Esto se realizó en el marco de un régimen político autoritario, de careta democrática, el gobierno de Alberto Fujimori, quien, mediante un autogolpe de Estado, dirigido por él mismo en abril de 1992, contó con el apoyo de poderes fácticos, fundamentalmente de las fuerzas armadas.²

Se cambiaba así un patrón de violaciones a los derechos humanos vinculado a la época de la violencia armada: ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura y desplazamiento, por otro caracterizado por detenciones arbitrarias, la prolongación abusiva de los estados de emergencia con la consecuente supresión de garantías fundamentales, los jueces sin rostro, los tribunales militares juzgando a civiles, la interferencia total en el Poder Judicial, el control de los medios masivos de información, con lo que se debilitó al extremo la posibilidad de vivir en una sociedad democrática en Perú.³

El primer informe exhaustivo sobre la situación de derechos humanos en Perú de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos data de 1992, 12 años después de que se desatara el conflicto armado interno.⁴ Esta constatación nos lleva a establecer que dicha Comisión, durante los años en que se produjeron las violaciones más severas y masivas a los derechos humanos, no estuvo presente en circunstancias tan adversas en Perú y que su influencia fue creciendo y llegó a ser notable en el periodo que se abrió con el golpe de Fujimori en 1992, convirtiéndose en un actor clave en la recuperación de la democracia en ese país. En parte así ocurrió, aunque años más tarde la Comisión y la Corte saldarían por completo las deudas

² “El descenso de la violencia política a partir de la derrota estratégica de SL y el MRTA, producida desde finales de los ochenta —organización de las rondas campesinas—, pero especialmente a partir de 1992 —captura de Abimael Guzmán—, coincidió con el surgimiento y la consolidación de un régimen político autoritario. Éste llegó a convertirse en una dictadura caracterizada, finalmente, por la intervención y el control de todas las instituciones del Estado y el desarrollo de un sistema de inteligencia dedicado a perseguir y amedrentar a los críticos y enemigos del régimen, y a controlar y manipular a la mayoría de los medios de comunicación, las organizaciones sociales, entre otros”, Ernesto de la Jara, *Derechos humanos, un movimiento hecho en el Perú (1980-2003)*. Ensayo preparado en el marco del proyecto “Agenda nacional e internacional para el trabajo de derechos humanos en América Latina (2002-2003)”, Fundación Ford.

³ Carlos Basombrio, *La paz: valor y precio. Una visión comparativa para América Latina*, Instituto de Defensa Legal, Lima, 1996, pp. 13 y 14.

⁴ Hubo una primera visita de la llamada Comisión Especial en mayo de 1989.

de este periodo aciago. Es bueno recordar que es en ese escenario cuando empiezan a interactuar las organizaciones locales de derechos humanos con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁵ y cuando la Comisión publicó 69 casos vinculados al conflicto armado interno en Perú, antes de publicar su primer informe sobre la situación de derechos humanos en este país.⁶

En la incesante búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación del daño a las víctimas de violaciones de sus derechos, las organizaciones de derechos humanos de Perú fueron actores cruciales y su activismo internacional, particularmente en el ámbito del Sistema Interamericano, explica en gran parte las consecuencias y la repercusión que las decisiones de la Comisión, y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en su conjunto, tuvieron en la recuperación de la democracia en Perú y en la posibilidad de las víctimas de acceder a la verdad, la justicia y la reparación en Perú.

Perú estuvo bajo la supervisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desde el momento mismo de la creación de ésta, en 1960, en virtud de ser parte de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948. El Estado peruano deposita el instrumento de ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocido como “Pacto de San José”, en julio de 1978, y acepta sin reservas la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en enero de 1981. Estos son precisamente los años en que se produce la transición del gobierno militar a la democracia y que coinciden con el inicio del conflicto armado interno en Perú, así como con el nacimiento de las organizaciones de defensa y promoción de los derechos humanos en ese país, que se materializarían en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos en 1985.⁷

⁵ Las primeras peticiones individuales fueron hechas a través de Aprodeh, la Comisión Episcopal de Acción Social y Fedepaz, organizaciones de derechos humanos, miembros plenos y fundadores de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú.

⁶ La CIDH ha realizado seis visitas *in loco* a Perú. Del 6 al 12 de mayo de 1989 la primera; la segunda del 28 de octubre al 1 de noviembre de 1991; la tercera del 19 al 21 de abril de 1992; la cuarta del 11 al 12 de mayo del mismo año; la quinta, entre el 17 y el 21 de mayo de 1993, y la sexta, del 9 al 13 de noviembre de 1998. Ello expresa el profundo interés que la situación peruana tuvo, en sus momentos más difíciles, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁷ Sobre la creación y acción de la Coordinadora de Derechos Humanos en Perú, véase la más reciente obra: Coletta Youngers, *Violencia política y sociedad civil. Historia de la Coordinadora*

La relación de los organismos nacionales de derechos humanos peruanos con la Comisión, y más tarde con la Corte, condujo a potenciar la acción y el impacto, así como a la legitimación de las y los defensores de derechos humanos. Las repetidas audiencias ante la Comisión sobre la situación general de los derechos humanos en Perú, así como sobre casos individuales, el litigio ante la Corte, la articulación con organismos no gubernamentales de derechos humanos internacionales, como Human Rights Watch y Cejil, entre otros, fortalecieron a la comunidad peruana de derechos humanos, a la vez que permitieron al sistema contar con interlocutores valiosos y confiables como peticionarios y evaluadores calificados de la situación de derechos humanos en Perú. Asimismo, se otorgó una posición importante de negociación a los organismos de derechos humanos respecto del Estado.

Los primeros casos que llegarían a la CIDH vinculados a violaciones ocurridas como consecuencia de la violencia política, se presentaron tres años después de iniciado el conflicto armado interno.⁸ En ese mismo periodo, Amnistía Internacional, así como Human Rights Watch,⁹ publicaban informes respecto de las graves violaciones a los derechos humanos en Perú, y la denuncia de cerca de 1 300 personas desaparecidas habían llegado a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU para ocupar el triste primer lugar en el mundo durante los años más sangrientos del conflicto armado interno (1983-1985).

En su Informe anual, que abarca el periodo de 1986-1987, la CIDH publica siete casos individuales de desapariciones forzadas y asesinatos cometidos por las fuer-

Nacional de Derechos Humanos, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, abril de 2003. También el valioso trabajo de Patricia Tappatá de Valdez, *Evaluación de las respuestas de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos a la violencia política en el Perú durante el periodo 1980-1986. Recomendaciones para su acción futura*, Lima, 1991, manuscrito aún no publicado. También Joanna Drzewieniecki, "The Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. A case Study", en Aldo Panfichi (ed.), *Sociedad civil, espacios públicos y democratización en América Latina*, vol. I: Andes y Cono Sur, México-Lima, Fondo de Cultura Económica/Fondo Editorial/PUCP.

⁸ "Las primeras peticiones las presentamos desde Aprodeh hacia 1983, luego que se declara el estado de emergencia en Ayacucho en 1982. En febrero recibimos un contingente de cerca de 70 denuncias de desaparición forzada y empezamos a explorar la vía del Sistema Interamericano", declaraciones de Francisco Soberón, actual director de Aprodeh a la autora.

⁹ Véase los informes de Human Rights Watch/Americas sobre la situación de derechos humanos en Perú en el contexto del conflicto armado interno de 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1990.

zas del orden en el departamento de Ayacucho, lugar en que se inició el accionar de Sendero Luminoso. Las peticiones y los casos resueltos y publicados por la CIDH se irían incrementando en los años sucesivos. De los 23 casos examinados de los que da cuenta en su Informe anual (1987-1988), 13 corresponden a Perú y siguen el patrón de las violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado interno: desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas y violaciones sexuales.

En la medida en que las organizaciones de derechos humanos empezaban a conocer más el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y a la Comisión en particular, las peticiones individuales aumentaron, así como los escenarios de las violaciones a los derechos humanos, abarcando denuncias de casi todo el territorio nacional. Es así como, en el Informe que corresponde a los años 1987-1988, 13 de los 23 casos publicados corresponden a desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales en Perú. Los casos son pocos, ya que por esos años la labor política promocional de la Comisión (visitas *in loco*) era preponderante frente al sistema de casos. Uno de los años punta, en los que más informes publica la CIDH, es el periodo 1990-1991, en que de 86 casos publicados en su Informe anual, 51 corresponden a Perú.

En 1989, último año del gobierno de Alan García, que se iniciara en 1985 y en el que ocurrieron también severas violaciones a los derechos humanos, se realiza la primera visita de la CIDH a Perú. La Comisión Especial (así la llamaron) fue presidida por la entonces vicepresidenta de la CIDH, Elsa Kelly, e integrada por otro miembro de la Comisión, John Stevenson, junto con miembros de la Secretaría Ejecutiva. No fueron recibidos por el entonces presidente de la República, aunque sí se reunieron con miembros del Congreso, de las fuerzas armadas, de la fiscalía y con organizaciones de la sociedad civil, la iglesia católica y organismos de derechos humanos, así como con la Cruz Roja Internacional. La CIDH, en esta primera visita, se trasladó a Ayacucho para sostener entrevistas con militares, organismos de derechos humanos, iglesias, etc., y también visitó el penal de Canto Grande en Lima, en el que se encontraban detenidos miembros de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru.

En su Informe 1989-1990, la Comisión da cuenta de la visita de esta Comisión Especial y expresa “su profunda preocupación por el persistente recurso al terror y a la violencia indiscriminada como instrumentos para dirimir los conflictos sociales

y políticos, que ciertamente amenazan la consolidación del régimen democrático e impiden el desarrollo económico, sustento de la vigencia plena de los derechos humanos”. La CIDH llamó la atención —en la primera ocasión en que visitaba un país asolado por un conflicto, anclado aún en los Andes centrales y en la selva peruana, que llevaba a costas nueve años de horror e innumerables víctimas— sobre “la urgente necesidad de que las medidas que se adopten para combatir la subversión tengan en cuenta los derechos humanos de la población que podría resultar afectada”. *Entre dos fuegos* había titulado Amnistía Internacional uno de sus informes sobre la situación de derechos humanos en Perú, que daba cuenta de la afectación de la población civil, campesina fundamentalmente, víctima de desapariciones y masacres.¹⁰ Así, en los años del conflicto, habían ocurrido masivas violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, particularmente a partir de 1982, en que las fuerzas armadas, por decisión del gobierno democrático presidido por Fernando Belaúnde Terry, les ordenó la conducción del enfrentamiento con Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru.¹¹

La consideración de grupos armados no regulares, y específicamente de grupos subversivos, tiene gran importancia en el caso peruano. En esta primera ocasión, la CIDH habla claramente acerca de la acción de los grupos armados no regulares, como Sendero Luminoso y el MRTA. Si bien no los menciona en el informe de la visita de la Comisión Especial, si lo hace en el capítulo V del Informe 1990-1991, para aclaración de los órganos políticos de la OEA, a propósito de la Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre “Grupos armados irregulares”.¹² Este texto de la Comisión es particularmente importante en el caso peruano, en que Sendero Luminoso era calificado como organización subversiva, tanto por el Estado como por las propias organizaciones peruanas de derechos humanos congregadas en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, tal como lo demuestran sus informes anuales sobre la situación en Perú.¹³ La Comisión de la Verdad y Recon-

¹⁰ Amnistía Internacional, *Perú, entre dos fuegos*, Madrid, 1989.

¹¹ La Comisión de la Verdad y Reconciliación establece que es en el periodo 1983-1985, así como en años posteriores (1988-1993), cuando se dieron las violaciones más numerosas a los derechos humanos. Informe final, agosto de 2003, Lima.

¹² AG A/RES.1043(XX-0/90).

¹³ Coletta Youngers entrevista a Carlos Basombrio, conocido defensor de derechos humanos en Perú, acerca de esta posición del movimiento peruano de derechos humanos: “Nosotros deci-

ciliación reflexiona sobre este aspecto central en el caso peruano en su informe final.¹⁴

Años más tarde, luego del atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos elaboraría un excelente informe sobre terrorismo y derechos humanos, aclarando que “hasta la fecha no se ha logrado un consenso respecto de una definición jurídica del terrorismo” y establece los estándares que debían ser respetados en el enfrentamiento con éste en tiempos de paz, en estados de emergencia o en el transcurso de un conflicto armado interno.¹⁵

La CIDH hace una referencia expresa en su Informe anual 1988-1989, en la visita a Perú del 8 al 12 de mayo de 1989, al accionar de grupos como Sendero o el MRTA:

resulta imperioso poner término a la actividad de grupos irregulares que están agudizando la generalización de la violencia con gravísimos resultados en vidas humanas y afectando las instituciones básicas del país. Ni la pretendida lucha para

mos denunciar todos y cada uno de los crímenes cometidos por Sendero Luminoso con la misma energía y convicción con la que denunciarnos las violaciones del Estado. Además, al diferenciarnos de la mayoría de los grupos de derechos humanos de Latinoamérica, rompimos con la idea de neutralidad, o de intentar simplemente humanizar los conflictos [...] sentíamos solidaridad con el deseo de la sociedad civil de derrotar a Sendero Luminoso y apoyamos los esfuerzos legítimos del Estado para alcanzar esa meta”. Coletta Youngers, *op. cit.*, p. 229.

¹⁴ “La imposibilidad de considerar los actos de terrorismo como violaciones a los derechos humanos es, entonces, exclusivamente jurídica, y se refiere tan sólo a un asunto vinculado a las competencias de los órganos que controlan las prácticas de los estados y los alcances de las obligaciones internacionales establecidas en los convenios, pero no al concepto ‘derechos humanos’, no a sus alcances morales y no a las consideraciones que pueden ser usadas ante la comunidad para calificar un acto de una manera o de otra. En esa medida, la objeción basada en el contenido de los instrumentos y la competencia de los órganos no tiene ningún valor en el plano social, es decir, no crea reglas que representen nada para observadores que no están preocupados por problemas vinculados a las competencias de los órganos, sino a los criterios con los que deben considerarse, para fines éticos, los comportamientos terroristas. Pretender hacer esto importa tanto como pretender que las razones jurídicas pueden resolver un problema ético.” CVR, Informe final, cap. IV, “La dimensión jurídica de los hechos”, Lima, 2003.

¹⁵ CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, Washington, octubre de 2002. Ese mismo año, la Asamblea General de la OEA aprobó y abrió a la firma la Convención Interamericana contra el Terrorismo, 3 de junio de 2002.

superar la pobreza y construir un nuevo Estado ni la necesidad de hacer justicia por su propia mano pueden justificar, en circunstancia alguna, el recurso al asesinato selectivo, a la ejecución sumaria, a la destrucción de la infraestructura productiva, a la tortura, a la desaparición forzada de personas y al empleo del terror como instrumento de control social.

En 1993, cuando la CIDH incluye a Perú en el capítulo IV de su Informe anual, da cuenta de casos de violencia graves perpetrados por Sendero Luminoso,¹⁶ y se refiere “a los actos de violencia perpetrados por grupos armados irregulares [...] que constituyen serias violaciones de principios y normas del derecho internacional humanitario con efectos adversos sobre el goce del derecho de las personas que protege la Convención Americana y la Declaración Universal de Derechos Humanos”. En este recuento recogen, entre otros, el asesinato del misionero italiano (laico) Guiglio Rocca Oriana, en octubre de 1992, en Jangas, departamento de Ancash, así como la matanza ocurrida en la aldea de Huayo, departamento de Ayacucho, la noche del 10 de octubre de 1991, en la cual perdieron la vida 44 personas; el asesinato, ese mismo mes, en el poblado de Palca, en Puno, donde mueren cinco funcionarios municipales, incluido el alcalde. En esas épocas, el objetivo sanguinario de Sendero Luminoso estaba puesto en los líderes y lideresas sociales que eran un obstáculo para su control totalitario de territorios y comunidades. El 14 de febrero de ese año habían asesinado de la manera más cruel a María Elena Moyano, quien se resistió al “paro armado” de Sendero Luminoso en la emblemática comunidad de Villa El Salvador, en la ciudad de Lima. Ese mismo patrón se da en un caso recogido por la CIDH, el de Bernardina Maldonado Quispe, coordinadora del programa social Vaso de Leche, en El Agustino, departamento de Lima.

El problema del terrorismo o la subversión de la naturaleza de Sendero Luminoso, similar a la crueldad que exhibieron en Camboya los Khmer Rouge, tenía que estar —como hemos mencionado— en la agenda de la Comisión cuando monitorea la situación de derechos humanos en Perú. Sin embargo, a pesar de la claridad en su posición respecto a estos grupos, la CIDH le recuerda a los órganos políticos de la OEA, y particularmente (sin mencionarlo) al gobierno peruano pre-

¹⁶ Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1992-1993, OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 14, 12 marzo de 1993.

sidido ya en ese entonces por Alberto Fujimori, que exigía una toma de posición de la CIDH de condena a los grupos subversivos, que “gobiernos como los resultantes del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 en Chile o del 26 de marzo de 1976 en Argentina —por citar sólo algunos casos— argumentaban que sus acciones obedecían a la necesidad de enfrentar acciones terroristas”.

En este importante texto, que cobrará relevancia en la acción de la CIDH en el futuro para el caso peruano se afirma:

En muchas situaciones la Comisión ha escuchado el argumento de que las violaciones de derechos humanos son inevitables, pues resultan de la situación de “guerra” impuesta por grupos armados, los cuales, generalmente, son presentados como terroristas. Con ello se están justificando las violaciones de derechos humanos por considerarlas, necesariamente, derivadas de una situación de lucha armada que las autoridades y los órganos de seguridad no aceptan haber provocado.

A juicio de la Comisión, este argumento carece de validez, y de allí que haya señalado reiteradamente que el respeto irrestricto de los derechos humanos debe ser un elemento fundamental de las estrategias antisubversivas cuando éstas deban ser ejecutadas.¹⁷

En su Informe, resultado de la visita *in loco* a Perú, realizada del 17 al 21 de mayo de 1993,¹⁸ cuando ya se había producido el golpe de Estado de Alberto Fujimori y clausurado el Congreso y el Poder Judicial, la CIDH inicia su documentación sobre los problemas de derechos humanos refiriéndose a los grupos armados no regulares:

La Comisión ha denunciado en forma reiterada, y continuará denunciando, la actividad de los grupos que, como el Partido Comunista del Perú: Sendero Luminoso, y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), practican el terror y la violencia con objeto de amedrentar a la población. Si bien las estadísticas indican que durante el año 1993 la actividad de estos grupos armados ha disminuido significativamente en relación con el número de atentados y otras acciones, desafortunadamente no sucede lo mismo en cuanto al grado de barbarie y crueldad con que siempre han actuado, particularmente Sendero Luminoso.

¹⁷ Informe anual de la CIDH, 1990-1991, cap. V.

¹⁸ Informe anual de la CIDH, 1993, OEA/Ser.L/V/II.85, 11 de febrero de 1994.

Aspectos clave de la realidad de los derechos humanos en Perú, relacionados con el conflicto armado interno, como las zonas de emergencia bajo control militar fueron, durante años,¹⁹ materia de escrutinio; también la nueva legislación contra el terrorismo, promulgada a un mes del golpe de Estado de Alberto Fujimori, es expresamente criticada por la Comisión: “La Comisión considera que la obligación que tiene el Estado peruano de combatir el terrorismo y la subversión debe cumplirse con respeto irrestricto a los derechos fundamentales. En este sentido, la nueva legislación antiterrorista dista de alcanzar los requisitos mínimos que establece el derecho internacional de los derechos humanos en materia de protección y garantía de esos derechos”. Sobre esto hablaremos más adelante.

LA DESAPARICIÓN FORZADA EN PERÚ: LOS AVANCES EN LA JUSTICIA TRANSICIONAL

La desaparición forzada de personas por parte de los agentes del Estado fue una práctica sistemática en algunos momentos y lugares, usada como forma de enfrentar la violencia subversiva de Sendero Luminoso y del MRTA. Los escenarios donde se produjeron estas desapariciones llegaron a extenderse a varias regiones del país, aunque tuvieron su escenario más dramático en Ayacucho, tal como lo señala la Comisión de la Verdad y Reconciliación en su Informe final.²⁰

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos definió la desaparición forzada como un delito complejo en el primer caso que conoció, Velásquez Rodríguez contra Honduras. El Sistema Interamericano, a través de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, los informes de la Comisión y la Corte, en sus diferentes sentencias de fondo y reparación, han definido también la desaparición forzada como trato cruel, inhumano y degradante, como delito continuado, concurrente de otros delitos (ésta es la situación planteada por la Corte en el caso Velásquez Rodríguez ya citado, cuando presume, en el párrafo 131 de la sentencia, que hubo ejecución), así como en diversos casos, cuan-

¹⁹ En su Informe anual de 1996 la CIDH recoge los informes anuales de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos sobre la prolongada situación que a la sazón afectaba a más de 40% de la población peruana que vivía en Estado de emergencia, en zonas controladas por las autoridades militares.

²⁰ *Desaparición forzada de personas por agentes del Estado*, t. IV, cap. 1 (1.2).

do se ha extendido la violación y el daño causado a los familiares de las víctimas de esta forma atroz de violación de los derechos humanos.

Hemos señalado en este texto que las primeras peticiones que llegaron a la CIDH fueron casos relacionados con la desaparición forzada de personas, así como con ejecuciones extrajudiciales desde el escenario ayacuchano, que fueron extendiéndose a otros departamentos, como Pasco, Apurímac, San Martín, Huanuco y Lima, entre otros. En su comunicado al finalizar la segunda visita *in loco*, realizada del 28 de octubre al 1 de noviembre de 1990,²¹ la CIDH expresa:

En materia de derecho a la vida, la Comisión ha sido informada de que se estaría produciendo una disminución de violaciones a tan esencial derecho, pero que persiste un número preocupante de violaciones al mismo bajo la forma de ejecuciones sumarias y desapariciones forzadas, fenómeno respecto al cual Perú continúa teniendo el más alto número de desaparecidos en el mundo, de acuerdo con bien fundada información. La observación de la forma en que evolucione este fenómeno en el futuro inmediato será un indicador importante de los efectos que tengan en la práctica las medidas adoptadas por el gobierno.²²

Desde 1986, la CIDH empieza a publicar casos de desaparición forzada en sus informes anuales, algunos de los cuales datan del año 1982. Como hemos señalado líneas arriba, la mayor parte proviene de la región de Ayacucho. En los casos de desaparición forzada se empieza a mencionar como lugar de detención el tristemente célebre cuartel Los Cabitos, en Huamanga, Ayacucho;²³ y también otros

²¹ Lima, 31 de octubre de 1991.

²² Defensoría del pueblo de Perú, *La desaparición forzada de personas en el Perú 1980-1996*, Informe núm. 55, p. 693, enero de 2002, Lima, Perú. “La investigación sobre las denuncias por desaparición forzada y ejecución extrajudicial realizada por la Defensoría del Pueblo ante el Ministerio Público ha dado como resultado la identificación de 7 762 casos de personas desaparecidas.” En el tema de las desapariciones forzadas, Comisedh editó un libro con muy valiosa información y testimonios: *Memoria para los ausentes. Desaparecidos en el Perú (1982-1996)*, Lima, enero de 2001.

²³ Veinte años después, en el marco de la apertura del caso llamado precisamente “Los Cabitos”, se encontrarían 15 restos humanos —en media hectárea, por parte del equipo de especialistas forenses a cargo de la Fiscalía Especializada en Derechos Humanos de Ayacucho—, un horno con restos óseos incinerados, en una investigación que apenas se ha iniciado, faltando aún efectuar el trabajo en siete hectáreas más del otrora inexpugnable cuartel militar. Este caso es

escenarios del mapa de la violencia política: Apurímac, Huancavelica, San Martín, Lima, entre otros lugares. Si bien los primeros informes publicados por la CIDH relatan casos de ejecuciones extrajudiciales, el Informe anual 1990-1991 da cuenta del patrón de la desaparición forzada en 49 casos publicados ese año.

Los datos que contiene el Informe anual 1990-1991²⁴ se refiere a casos de desaparición forzada que, salvo una ocurrida en 1983, se concentran en 1986, 1987, 1988 y 1989. En los años siguientes se irían publicando informes de casos de desaparición forzada aunque, con los cambios de régimen político en Perú y el descenso de la violencia política, eran otros los problemas que emergían en el panorama de la situación de derechos humanos en Perú, relacionados con la vigencia del Estado de derecho durante el gobierno de Alberto Fujimori, que veremos en el siguiente apartado.

El 13 de abril de 1999, en su Informe 56/99, la CIDH acumula cinco casos de desaparición forzada,²⁵ “por considerar que los hechos alegados sugieren la existencia de un patrón similar de desapariciones cometidas por agentes del Estado peruano, efectuadas en una misma época (entre 1989 y 1993) dentro del contexto de actividades llamadas antisubversivas y con el mismo *modus operandi*”. En esa fecha, cuando ya se habían dado las Leyes de Amnistía a las que nos referiremos más adelante en este texto, la CIDH sostiene que “los casos de desapariciones en Perú, en general, no fueron investigados con seriedad y los responsables, en tanto ejecutores de un plan oficial del Estado, gozaron de una impunidad absoluta” En este informe encuentra responsable al Estado peruano de la violación a los artículos 1(1), 3, 4, 5, 7 y 25 de la Convención Americana sobre derechos humanos.

En su Informe anual 2001, la CIDH decide pagar completamente la deuda y cierra un capítulo con un número importante de peticiones muy antiguas,²⁶ acumulan-

patrocinado por Aprodeh, junto con otras organizaciones peruanas de derechos humanos, entre ellas Paz y Esperanza.

²⁴ 9433, 9802, 9803, 9804, 9805, 9806, 9807, 9809, 9814, 9815, 9816, 9817, 9842, 9859, 9878, 9883, 10.164, 10.014, 10.166, 10.183, 10.186, 10.220, 10.221, 10.185, 10.260, 10.263, 10.278, 10.317, 10.321, 10.326, 10.370, 10.380, 10.163, 10.202, 10.202, 10.460, 10.461, 10.464, 10.470, 10.475, 10.487, 10.493.

²⁵ OEA/Ser./L/V/ 11.102. Doc. 63, 13 de abril de 1999.

²⁶ Informe 101/01, Caso 10.247 y otras ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas de personas, Perú, 11 de octubre de 2001.

do los casos de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales ocurridas entre 1984 y 1993 en su Informe 101/01: 23, casos que incluyen a 119 personas. Este informe es de suma importancia. La CIDH se pronuncia sobre la admisibilidad y mérito de los casos, y determina que el Estado peruano es responsable de la ejecución extrajudicial de algunas víctimas y de la desaparición forzada de las demás. Encuentra que Perú violó, en perjuicio de las víctimas, derechos humanos a la libertad personal, derechos del niño, integridad personal, garantías judiciales, protección judicial, medidas especiales de protección y personalidad jurídica consagrados en los artículos 3, 5, 7, 8, 19 y 25.

En el informe insta al Estado peruano a dejar sin efecto las disposiciones internas y las decisiones judiciales que tiendan a impedir la investigación, el procesamiento y sanción de los responsables, y a llevar a cabo investigaciones serias, exhaustivas e imparciales para determinar las responsabilidades individuales e indemnizar a los familiares. En este Informe recomienda al Estado peruano adherirse a la Convención sobre Desaparición Forzada de Personas.²⁷

Con el advenimiento de la democracia en noviembre de 2000, la posición del Estado peruano, que para ese entonces era el Gobierno de Transición, es otra. Hay que destacar la comunicación del Estado peruano sobre la instalación de un mecanismo para la implementación de las recomendaciones de la CIDH.²⁸ Se informa también la creación del Grupo de Trabajo Interinstitucional para la creación de la Comisión de la Verdad²⁹ y la participación ante el pleno del entonces ministro de Justicia y hoy miembro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el doctor Diego García Sayán, en el 110 periodo ordinario de sesiones de la Comisión, en que hace entrega de un documento del Estado peruano que, entre otros puntos relevantes, reconoce su responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos constatadas por la CIDH en sus informes finales.³⁰

²⁷ El Estado peruano depositaría la ratificación de esta Convención apenas el 13 de febrero del 2002, ocho años después de ser adoptada en Belém do Pará, Brasil, en junio de 1994, y de que entrara en vigor en marzo de 1996.

²⁸ Comunicación del Estado peruano a la CIDH del 25 de marzo de 2001.

²⁹ Resolución Suprema 304-2000-Jus del 9 de diciembre de 2000.

³⁰ 22 de febrero de 2001.

*Castillo Páez, la primera sentencia sobre desaparición forzada en Perú.
Un avance sustantivo en la justicia transicional*

Esta situación tendrá nuevos escenarios en la Corte Interamericana con las sentencias en los casos Neyra Alegría y otros en 1995, y Durand y Ugarte, ambos sobre desaparición forzada ocurrida en el control de los motines de El Frontón, en junio de 1986, y del estudiante Ernesto Castillo Páez. A partir de la sentencia en el caso Barrios Altos y de la posterior sentencia del Tribunal Constitucional, se abrió finalmente el camino a la justicia con un fallo histórico de los tribunales peruanos, luego de transcurridos 16 años desde que Ernesto Castillo Páez fuera detenido en Villa El Salvador y desaparecido hasta hoy. En septiembre de 2001 se dio inicio al proceso penal contra 16 efectivos policiales. Cuatro años después, la Sala Penal Nacional, en el caso de la desaparición del estudiante universitario Ernesto Castillo Páez, condenó a 16 años de pena privativa de la libertad al coronel PNP (r) Juan Carlos Mejía León, y a 15 años a los SO PNP Juan Aragón Guivobich, Carlos de Paz Briones y Manuel Arotuma Valdivia, como autores materiales del crimen, una resolución judicial que marcó un hito en la historia de la justicia transicional en Perú en cuanto al juzgamiento y sanción del primer caso de desaparición forzada en ese país. Fue el primer caso presentado por la CVR que obtuvo una sentencia condenatoria. El tribunal —conformado por Pablo Talavera, Jimena Cayo y David Loli— estableció en su sentencia que los delitos de desaparición forzada, y el de Castillo Páez en particular, no constituyen un hecho aislado, sino que fueron parte de una política sistemática y generalizada de violación de los derechos humanos, y que al no haber aparecido los restos de Ernesto Castillo Páez, es un delito que se continúa ejecutando hasta la fecha.

Así destacamos a los diversos actores que desempeñan un papel fundamental en el logro de la verdad, la justicia y la reparación. No bastaba la sentencia de la Corte en el caso específico de Ernesto Castillo Páez y de Barrios Altos. La función ejercida por actores nacionales fundamentales, como la Comisión de la Verdad que documentó y entregó al Ministerio Público lo necesario para la apertura de la investigación de 47 casos, la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso Genaro Villegas Namuche,³¹ la constitución de la Sala Especializada para juz-

³¹ Expediente 2488-2002-HC/TC.

gar delitos contra los derechos humanos en el Poder Judicial, la incansable labor de defensa y la capacidad de litigio internacional y nacional de los organismos de derechos humanos en Perú, fueron cruciales.

“LA ESPINA DEL CASO CAYARA”

Las masacres no fueron ajenas a la violencia política. Si bien distan mucho en número de las ocurridas en Guatemala, que superan las 630 según la Comisión de Esclarecimiento Histórico, en Perú la CVR atribuye 215 masacres a Sendero Luminoso (28% del total de las víctimas) y 122 a los agentes del Estado en Ayacucho, Huancavelica, Junín, Cusco, Ucayali, San Martín y Lima, representando 46% de las muertes que ocurrieron por ejecuciones colectivas contra grupos de cinco o más personas.³²

La Comisión de la Verdad de Perú define en su informe estos graves hechos como un asesinato colectivo múltiple cometido con gran crueldad contra personas en estado de indefensión en forma concurrente con otras modalidades de violaciones de los derechos humanos, como torturas, mutilaciones u otras en las mismas circunstancias y lugares. Se trata —dice la CVR— de una de las expresiones más dramáticas de la violencia armada, ya que se planifican con el objetivo de dar un escarmiento a un grupo social y se convierten en actos de terror ejemplarizante.³³

Soccos, ocurrida en 1983, en la que fueron ejecutados 32 campesinos; Accomarca, en 1985; la masacre de los comuneros de Parco y Pomabambo en octubre de 1986; la matanza de los penales de Lurigancho, El Frontón y Santa Bárbara en Lima, en 1986; Chumbivilcas en Cusco, en 1990; las ejecuciones de estudiantes en Huancavelica en el mismo año; Barrios Altos en noviembre de 1991, y la Cantuta el 18 de julio de 1982, son algunas de las más conocidas. Lamentablemente, no fueron sólo éstas. Entre las cometidas por Sendero Luminoso y los agentes del

³² Informe CVR, t. VI, *Los crímenes y violaciones a los derechos humanos*, cap. 1, “Patrones en la perpetración de crímenes y violaciones de los derechos humanos”, 1: Los asesinatos y las masacres.

³³ Informe CVR, pp. 26 y ss.

Estado suman 337 masacres registradas por la CVR en los años de la violencia y comprometen a tres gobiernos.

El 17 de noviembre de 1988, la Comisión recibió una petición de Human Rights Watch/Americas.³⁴ En su informe sobre el caso, la CIDH destaca los hechos de la masacre ocurrida en Cayara, provincia de Víctor Fajardo, departamento de Ayacucho, en tres incursiones sucesivas por los miembros de las fuerzas armadas peruanas, el 14 y 18 de mayo, y el 29 de junio, seguidas de amenazas al fiscal del caso, Carlos Enrique Escobar, así como el posterior asesinato o desaparición de los testigos y personas que denunciaron los hechos. En sus conclusiones y recomendaciones, la CIDH encontró responsable al Estado peruano por la violación de los artículos 1, 4, 5, 7 y 21 de la Convención Americana por las ejecuciones, torturas, detenciones arbitrarias y desapariciones efectuadas por las fuerzas armadas en el área de Cayara, Ayacucho, de 37 personas.

El caso fue sometido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 14 de febrero de 1992. En la demanda, la CIDH identifica a 40 personas como víctimas de ejecuciones arbitrarias y de desapariciones, a ocho personas como torturadas, y se mencionan los daños ocasionados tanto a propiedades privadas como públicas. Los nombres de conocidos defensores de derechos humanos de diferentes organizaciones nacionales e internacionales aparecen como asesores de la CIDH, que designa como representantes ante la Corte a Marco Tulio Bruni Celli, presidente, y Edith Márquez Rodríguez, secretaria ejecutiva. Entre otros figuran Francisco Soberón Garrido, de Aprodeh; Miguel Talavera, del IDL; Pablo Rojas Rojas, de Comisedh; Javier Zúñiga, Carlos Chipoco y José Miguel Vivanco, Jill Hedges, Wilder Tyler, Peter Archard y Juan E. Méndez, de Human Rights Wacht; este último, sería años más tarde miembro y presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El caso se quedó en la primera parte del proceso ante la Corte, en las Excepciones Preliminares, con lo que se evitó que se conociera el fondo, en uno de los más

³⁴ El 18, 20 y 24 de mayo de ese mismo año, la CIDH había recibido peticiones e información sobre los hechos ocurridos en Cayara de parte de Aprodeh, tal como consta en los casos 10.264, 10.206, 10.276 y 10.446 que se unificarían en el “caso Cayara”.

sonados y controvertidos episodios de la historia de los casos peruanos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El 12 de marzo de 1993 la CIDH dio a conocer una narración de los hechos y decidió publicar en su 83º periodo ordinario de sesiones, el caso, la demanda y el Informe 29/91.

Juan Méndez,³⁵ entrevistado a propósito de este caso por la autora, era peticionario (entonces, antes del cambio del reglamento de la CIDH, “asesor” de la CIDH) como miembro de Human Rights Watch, y me dijo: “Lo cierto es que los perdedores de todo esto fueron las víctimas de Cayara, que nunca llegaron a ver que se hiciera justicia, y eso que ni a ellos ni a sus representantes se les podía imputar ninguna inconducta ni manipulación del proceso”. Haciendo memoria, Juan Méndez relata la saga del caso Cayara en la Corte:

El caso se presentó a la Corte, y casi simultáneamente entró en Washington una nota del gobierno peruano pidiendo que no se mandara y haciendo planteamientos jurídico-procesales sobre diversas piezas del expediente que, a su juicio, importaban nulidades procesales. Se trataba de nimiedades, como falta de constancia de notificación de alguna pieza agregada al expediente meses o años antes, cuando a lo largo de todo el proceso el gobierno tuvo pleno acceso y se le notificó de todo. De todos modos, los entonces ejecutivos de la CIDH entraron en pánico y resolvieron (una vez más, contra mis objeciones y advertencias) viajar a Costa Rica a retirar el expediente.

La Corte encontró el tema medio sospechoso, pero como no había dado traslado, permitió este retiro, no sin antes dejar constancia por escrito. La Comisión reabrió el expediente, entendiendo de esa manera dar a Perú una nueva oportunidad de alegar. Para sorpresa de pocos, Perú vino a esa audiencia diciendo que no se podía mandar el caso a la Corte porque había vencido el plazo de 60 días que indica la Convención.

El fallo de la Corte es objetable por varias razones, entre las cuales la más importante que recuerdo ahora es que, en algún pasaje admite que la petición de Perú podía interpretarse como un pedido de plazo extra, aunque no lo era. Esto me

³⁵ Juan Méndez preside actualmente el ICTJ y es asesor especial del secretario general de Naciones Unidas en la Prevención del Genocidio.

parece que ignora que los errores procesales deben interpretarse bajo el principio de la buena fe de los litigantes; lo contrario es caer en el formalismo rígido con que nos identifican a los abogados, a veces con razón (como en este caso).

Tiene razón Juan Méndez cuando sostiene que los perdedores de todo esto fueron las víctimas de Cayara, que nunca llegaron a ver que se hiciera justicia. Las 40 víctimas y sus familiares aún esperan justicia, verdad y reparación. Tres investigaciones se abrieron en Perú sobre estos luctuosos hechos. La primera en la jurisdicción militar que sobreseyó el caso el 31 de enero de 1990; la otra, la fiscal, en cuyo primer informe encontró responsabilidades penales y formalizó la denuncia en septiembre de 1988, pero que, por orden del fiscal de la nación, amplió la investigación para archivar el caso definitivamente en enero de 1990. Finalmente, una comisión investigadora del Senado, multipartidaria, pero presidida por un miembro del partido aprista, entonces partido de gobierno, no encontró responsabilidades.³⁶

Francisco Soberón Garrido, conocido defensor de los derechos humanos en Perú e internacionalmente, quien acaba de dejar el puesto de secretario ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, era entonces representante de las víctimas en su calidad de miembro de Aproveh. Acerca de este hecho nos dijo: “Indudablemente el caso emblemático que acompañamos junto con Human Rights Watch y Amnesty, fue el de Cayara. Una mala actuación de la Comisión que retiró el caso contra nuestra opinión”.³⁷

³⁶ Véase la saga de este caso y de las investigaciones mencionadas en la resolución 1/91 de la CIDH del 12 de marzo, particularmente el Informe del doctor Carlos Enrique Escobar Pineda al fiscal superior en lo penal. OEA/Ser.L/V/II.80. Doc. 44, 27 de octubre de 1991.

³⁷ Aproveh y la FIDH editaron el texto *Alegato por Cayara. Enjuiciando la verdad oficial*, en mayo de 1999, Lima. En su introducción destacan que el caso Cayara es significativo “porque representa una vuelta de tuerca respecto de las violaciones de los derechos humanos de un gobierno que empezó su gestión señalando que no toleraría estas violaciones. Destaca también que es emblemático por la maciza impunidad que lo rodeó: “fue un hecho evidente donde quedaron pocas dudas sobre la responsabilidad de los culpables y [...] a pesar de las pruebas, toda la maquinaria del Estado se prestó al encubrimiento. En cuarto lugar, señala el documento, porque fue uno de los primeros y más importantes casos que fueron llevados al Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos. Sin embargo, por un error procesal que nunca fue esclarecido suficientemente, la Comisión incumplió ciertos plazos al presentar el caso ante la Corte

Pablo Rojas, actual secretario ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Perú y durante largos años director de Comisedh, quien acompañó activamente este caso, declaró en una entrevista concedida a la autora: “Allí queda siempre esa espina que significó la caída del caso Cayara por asuntos de procedimiento”.

LA DEMOCRACIA EN EL DESPEÑADERO. “LA MEJOR CARA DEL SISTEMA”

Hemos señalado en la introducción que la labor más destacada, y que más resonancia tuvo, interna e internacionalmente, fue la desplegada por la CIDH en la etapa que se abrió con el autogolpe de Alberto Fujimori en abril de 1992. Es en esta época cuando se realizan cuatro de sus seis visitas *in loco*, se producen informes especiales, se publican casos y se envían demandas sobre casos vinculados a este periodo: Barrios Altos, Ivcher y Tribunal Constitucional, entre otros, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la Comisión enfrenta la amenaza de Fujimori de retirarse de la competencia contenciosa de la Corte y toma posición frente a las fraudulentas elecciones de abril de 2000. Todo ello tendría gran repercusión en el curso de los acontecimientos internos en Perú, contribuyendo a revelar la situación de quiebre del Estado de derecho y a fortalecer los esfuerzos internos de quienes luchaban por el retorno a la democracia. Una vez más encontramos a los diversos actores en la escena luchando por la democracia, entorno fundamental en el que es posible lograr verdad, justicia y reparación. En el ámbito nacional no sólo los organismos de derechos humanos, también los partidos políticos democráticos, el movimiento estudiantil, la ampliación y legitimación de la causa de los derechos humanos, la democracia y la justicia se conjuntaron en esta época de la vida nacional.

En esta etapa, la Comisión tuvo una reacción mucho más rápida que en años anteriores. Días después del golpe del 5 de abril, empezaron a llegar un número

Interamericana de Derechos Humanos y ésta lo rechazó, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto...” Por último, y como hecho anecdótico, señalan que fue precisamente este caso el que permitió que un oscuro abogado, Vladimiro Montesinos, expulsado del Ejército peruano en 1976, restableciera sus vínculos con los mandos militares, impidiendo que los responsables de la masacre fueran procesados.

creciente de peticiones, y la CIDH decidió enviar al secretario ejecutivo el 23 y 24 de abril de 1992. El 11 y 12 de mayo, el propio presidente de la CIDH se trasladó a Perú por invitación del Estado peruano y presentó su informe en la Reunión Ad Hoc de Cancilleres llevada a cabo en las Bahamas ese mismo mes.³⁸

Son varios los hitos que hay que destacar en esta saga de 10 años que terminó con la huida de Fujimori hacia Japón, la instalación de un gobierno de transición que, entre otras medidas, creó la Comisión de la Verdad y procuró la recomposición de las relaciones del Estado peruano con la Comisión y con la Corte.

Lo que sigue, si bien distingue algunos hechos particularmente relevantes de esta etapa de las relaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con Perú, difícilmente puede separar unos de otros, pues están íntimamente vinculados, se traban entre sí: desde el momento mismo en que se empieza a deteriorar el Estado de derecho en Perú en 1992, la legislación antiterrorista de 1992, las leyes de amnistía de 1995, los casos de Ivcher Bronstein —a quien se le retiró la nacionalidad peruana y, como efecto de ello, se le privó de su empresa televisiva—, así como la defenestración de tres miembros del Tribunal Constitucional por oponerse a la reelección de Alberto Fujimori, el pretendido retiro de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el fraude de las elecciones de 2000. En diciembre de 1996, un grupo del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru tomó las instalaciones de la casa del embajador de Japón y secuestró a decenas de rehenes. Este hecho concitó la atención internacional durante cuatro largos meses. El desarrollo de este secuestro fue planeado por Valdimiro Montesinos y para muchos fue un éxito de estrategia militar, ya que todos, salvo uno de los rehenes, fueron rescatados con vida. Sin embargo, hoy sabemos que se realizaron ejecuciones extrajudiciales a los “emerretistas” rendidos, en medio de cuyos cuerpos inermes se paseó triunfante Alberto Fujimori.

Todos estos hechos están ligados y sus cronologías se superponen y entretrejen. El hilo que los engarza era la necesidad de defender a toda costa el régimen au-

³⁸ El secretario ejecutivo presentó un informe a los miembros de la Comisión, y la CIDH al presidente del Consejo Permanente de la OEA, el 28 de abril de 1992. Informes publicados en los anexos al Informe de la Comisión de 1993.

toocrático, corrupto y violador de los derechos humanos por parte de Alberto Fujimori. El entonces presidente de Perú tomó el rumbo directo hacia la colisión con el Sistema Interamericano y con el conjunto de la comunidad internacional. En este conflicto de máxima intensidad, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “mostró lo mejor de sí misma”, como sostiene el profesor Robert Goldman.³⁹

Es también en esta etapa cuando la sociedad peruana, y no sólo los y las defensoras de derechos humanos, empieza a conocer a la Comisión y a valorarla como una aliada. La presencia de la CIDH en momentos críticos de la vida nacional fue saludada por manifestaciones de estudiantes y diversos grupos sociales, sindicatos, organizaciones cívicas de muy distinto tipo, por ciudadanos comunes y corrientes que, enterados de su presencia en Lima, o en Ayacucho, se acercaban directamente a entregar peticiones de muy diferente naturaleza. Era una institución que los amparaba. Así se la sentía y los medios de comunicación no comprados por el fujimorismo ponían todos sus reflectores en ella.

Especial relevancia tuvo la visita que la CIDH realizó en 1998.⁴⁰ Su comunicado de prensa, al final de la visita, leído en una conferencia multitudinaria, no tenía precedentes en la historia de la CIDH. Tocó, entre otros aspectos, la intervención del Poder Judicial, 70% de jueces provisionales: “Esta situación conspira gravemente contra la independencia y autonomía del Poder Judicial frente al poder político, dando lugar, en no pocos casos, a denuncias de injerencias indebidas”. Asimismo, denunciaron las leyes de amnistía, calificándolas como “la impunidad de crímenes contra los derechos humanos”; los severos problemas de debido proceso contra los decretos de seguridad nacional, pues

³⁹ Robert K. Goldman, *History and action: The Inter-American Human Rights System and the role of the Inter-American Commission on Human Rights*, documento que contiene su ponencia en el 45 aniversario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pp. 15 y 16.

⁴⁰ En el núm. 130 de la revista *Ideele* hay un artículo muy revelador de esta percepción de que la CIDH le puso el ojo al régimen fujimorista, titulado *No hay Estado de derecho en el Perú*. “Los expertos en el Sistema Interamericano consideran que pocas veces ha habido un pronunciamiento tan extenso, inequívoco y crítico al final de una visita.”

en estos casos los derechos y garantías esenciales de los individuos son afectados al disminuirse la presunción de inocencia y las garantías del debido proceso. La confusión subyacente en esta nueva legislación entre “seguridad nacional” y “seguridad ciudadana” confunde los ámbitos que les son propios. El mezclar ambas nociones en un concepto único militariza por un lado el orden penal, y por el otro asigna a las instituciones castrenses y de inteligencia tareas que no les son propias, invadiéndose la esfera de los derechos fundamentales de la persona.

El comunicado de la CIDH enfrenta el agudo problema de la expansión de la justicia militar en Perú: “la Comisión reitera su doctrina, en el sentido de que la justicia militar debe ser aplicada sólo a militares activos únicamente por delitos de función. En este sentido, los crímenes contra los derechos humanos deben ser investigados y sancionados conforme a la ley, por los tribunales penales ordinarios”. También plantean el tema de la desarticulación del Tribunal Constitucional, así como la afectación de los derechos políticos al haberse bloqueado de manera arbitraria el referéndum solicitado por iniciativa popular contra la tercera reelección de Alberto Fujimori: “De acuerdo con la denuncia, la decisión previa del Jurado Nacional Electoral y la posterior negativa del Congreso a aprobar la convocatoria del referéndum, configuran una grave violación de los derechos políticos de los peruanos, consagrados en la Convención Americana”. La CIDH finaliza su comunicado haciendo mención a las graves violaciones a la libertad de expresión en:

Una primera evaluación de la información recibida hasta el momento parece indicar que en Perú, si bien es posible efectuar críticas a las autoridades, en algunos casos estas críticas traen como consecuencia persecuciones y amenazas que limitan significativamente el libre ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Un caso que ha alcanzado relevancia internacional es el del señor Baruch Ivcher. El relator recibió información sobre este caso, sobre las acciones que se han iniciado en contra de personas que trabajaban para el señor Ivcher, y sobre empresas de su propiedad.

Las entrañas mismas del régimen fujimorista fueron descubiertas en los informes y comunicados de la CIDH durante esta dura etapa de la historia peruana.

“El Perú ha vivido bajo un estado de negación de la justicia”.
La legislación antiterrorista de Fujimori⁴¹

Empecemos por la legislación antiterrorista. En el Informe anual 1993 de la CIDH se coloca por primera vez a Perú en el capítulo IV. Se hace una mención a la nueva legislación antiterrorista compuesta por 13 normas promulgadas desde el 6 de mayo de 1992 hasta el 2 de diciembre del mismo año.⁴²

En relación con el derecho a la justicia, al debido proceso y a las garantías judiciales, la Comisión ha recibido abundante información sobre los reparos que merece por parte de personas y organismos encargados de la defensa de los derechos humanos la nueva legislación antiterrorista. Así, se ha mencionado que los juicios sumarios a que han sido sometidas aquellas personas acusadas de pertenecer al Partido Comunista del Perú (SL) no han tenido en cuenta los derechos de los afectados, habiéndose limitado de manera especial el derecho a la defensa por la brevedad del periodo concedido a los defensores de esas personas para tomar conocimiento de las acusaciones, conferenciar con los detenidos y elaborar sus alegatos. Se ha sumado a tales objeciones el hecho de que algunos detenidos fueron sometidos a jurisdicciones militares distintas a las de sus respectivos lugares de residencia.

Los elementos fundamentales de esta legislación de excepción están contenidos en el párrafo anterior. A nadie escapa la necesidad que tenían el Estado y la sociedad peruanas de sancionar drásticamente a quienes, como Sendero Luminoso y el MRTA, habían cometido crímenes atroces que han sido ya reseñados en este texto. La propia CIDH, en su segundo informe sobre Perú, destaca con toda nitidez:

⁴¹ Decreto Ley 25475 del 6 de mayo de 1992, Decreto Ley 25499 del 16 de mayo de 1992, Decreto Ley 25564 del 20 de junio de 1992, Decreto Ley 25643 del 25 de julio de 1992, Decreto Ley 25659 del 13 de agosto de 1992, Decreto Ley 25659 del 13 de agosto de 1992, DRS 114-92-JUS del 14 de agosto de 1992, Decreto Ley 25708 del 10 de septiembre de 1992, Decreto Ley 25728 del 18 de septiembre de 1992, Decreto Ley 25824 de noviembre de 1992, Decreto Ley 25880 del 26 de noviembre de 1992 (traición a la patria), Decreto Ley 25916 del 2 de diciembre de 1992.

⁴² El análisis de Ronald Gamarra, jurista del Instituto de Defensa Legal, es muy sólido: *Terrorismo: tratamiento jurídico*, Lima, IDL, 1999.

La CIDH ha expresado en numerosas oportunidades que los estados tienen el derecho y el deber de defender la integridad física de sus ciudadanos y el funcionamiento de las instituciones democráticas. Para ello cuentan con el derecho, el Poder Judicial, el poder de coacción y la superioridad moral y jurídica que da el imperio de la ley a la luz del respeto a los derechos humanos. Sin embargo, los estados no tienen carta blanca para emplear cualquier método a su alcance para combatir la violencia y el terrorismo.

El tema clave de la crítica de la CIDH y de los organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales era que vulneraban garantías fundamentales con las que se había comprometido internacionalmente el Estado peruano.

Las recomendaciones de la CIDH respecto a la legislación antiterrorista peruana son precisas en su informe de 1993:

Que se adecue la legislación antiterrorista a las normas y principios contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Que, tanto los delitos de traición a la patria y de terrorismo, como los demás casos de violaciones de derechos humanos, sean juzgados por jueces del Poder Judicial, aun en aquellos casos en que sus autores pertenezcan a las fuerzas armadas.

Que se restablezca el control judicial de las medidas de incomunicación y traslado de detenidos, así como el derecho de éstos a contar con un abogado desde el momento de la detención, se permita a los acusados interrogar a los testigos a fin de refutar y controvertir las declaraciones de éstos.

Que se modifique la legislación a efecto de permitir que los jueces actúen con mayor independencia, sin apegarse obligatoriamente a las consideraciones que al respecto formulan los organismos policiales sobre las pruebas incriminatorias y se elimine, en consecuencia, la falta absoluta de control jurisdiccional sobre la policía en la etapa prejudicial.

Que se conceda a los abogados tiempo suficiente para tomar conocimiento de las acusaciones en contra de sus defendidos, así como para preparar y presentar alegatos en defensa de los acusados.

Que debido al número elevado de personas detenidas durante largos periodos de tiempo sin proceso, se debe conceder el beneficio de la libertad condicional por lo menos en algunos casos de terrorismo.

Que se modifique y se tipifique con mayor precisión el delito de apología del terrorismo. Con respecto a las condiciones generales y tratamiento de los detenidos, se elimine el encarcelamiento celular y se adopte un régimen de visitas menos riguroso.

EN NOMBRE DE LOS INOCENTES

“El defender a los inocentes es defender el honor de la nación, y tenemos la ingenuidad de que vale la pena.” Este epígrafe que recoge las palabras del padre Hubert Lanssiers aparece en el relevante libro de Ernesto de la Jara Basombrío *Memoria y batallas en nombre de los inocentes. Perú 1992-2001*.⁴³ El análisis del autor establece los problemas fundamentales del marco legal para la detención y juzgamiento del terrorismo: tipos penales abiertos, se introduce el concepto de “traición a la patria” para las modalidades más graves de terrorismo, se establece la competencia de la justicia militar para juzgar a civiles que incurran en traición a la patria, se crean los jueces sin rostro en el fuero común y la jurisdicción militar, se permite la detención sin orden judicial o flagrancia, se amplía la etapa de detención preventiva hasta 30 días. En esta legislación, la policía tiene facultades excepcionales. Asimismo, se restringe todo tipo de libertad durante el proceso, se establecen plazos y términos sumarísimos. Con esta legislación se violan garantías fundamentales, como el corpus y el amparo. Las penas son drásticas y se introduce la cadena perpetua, persecución penal a menores, la condena en ausencia y, entre otros aspectos, las requisitorias no tienen límite en el tiempo.

Miles fueron las personas inocentes detenidas, procesadas y sentenciadas a penas muy severas con esta legislación. Las diversas publicaciones y artículos del Instituto de Defensa Legal dan cuenta de ello, así como el libro de Ernesto de la Jara. Los informes de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú, que realizó un extraordinario esfuerzo al proponer una legislación alternativa para sancionar el delito de terrorismo, dan cuenta de este fenómeno.

⁴³ Instituto de Defensa Legal, Lima, 2001.

La campaña nacional e internacional “En nombre de los inocentes”, impulsada por la CNDDHH, tuvo en los informes de la Comisión un invaluable apoyo —aunque hay que reconocer que actuó con lentitud en la respuesta—;⁴⁴ así como en el Informe Goldman.⁴⁵ Con los años, el propio gobierno de Fujimori tuvo que aprobar la creación de una Comisión Ad Hoc⁴⁶ que liberó a cientos de personas por la vía del indulto presidencial, desde agosto de 1996 hasta finales de 2000 (durante los ocho meses del gobierno de transición se prolongó la vigencia de esta Comisión). Durante el periodo entre agosto de 1996 y diciembre de 2000, se liberaron a 502 personas. De ellas, 291 tenían sentencia firme. Ésa era su única salida. “Más vale injustamente indultado que injustamente preso”, decíamos en los organismos de derechos humanos en esa época, privilegiando la libertad frente a la coherencia jurídica, para que cientos de personas en circunstancias políticamente muy complejas no siguieran pagando injusta privación de su libertad.

Para esa fecha se habían producido algunas modificaciones favorables en la legislación y en las condiciones penitenciarias de las y los internos por terrorismo y traición a la patria. Por ejemplo, en abril de 1995 se puso fin a los jueces sin rostro (aunque se restituyó esta institución luego, hasta el 15 de octubre de 1997); en enero de ese año se derogó la responsabilidad penal de menores de edad y, entre otras, se estableció la posibilidad de dictar mandato de comparecencia para aquellas personas cuyas sentencias absolutorias hayan sido declaradas nulas por la Corte Suprema.

⁴⁴ Ernesto de la Jara, luego de valorar el papel de la Comisión y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, le hace sin embargo un reclamo: “Lo criticable es que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no haya podido tener capacidad para conseguir una respuesta más rápida y eficaz que impidiera o frenara que un marco normativo, abiertamente reñido con la Convención y con una serie de decisiones, recomendaciones y fallos de dicho sistema, se aplicara durante varios años a miles de personas”. Pronunciamientos claros, inequívocos y enfáticos de la Comisión y la Corte, que advirtieran la ilegitimidad que se estaría acumulando en todos los casos, y con recomendaciones muy precisas para que fuesen cumplidas, podrían haber tenido efecto disuasivo. De la Jara exige, en relación con la aplicación de las normas antiterroristas y sus graves efectos, un papel preventivo a la Comisión, advirtiendo en el año 2001: “Apenas se están viendo los casos”.

⁴⁵ Informe de la Comisión de Juristas Internacionales sobre la Administración de Justicia en Perú, 31 de marzo de 1994.

⁴⁶ Ley 2665, 17 de agosto de 1996.

En los procesos judiciales mismos, en la época de Fujimori, en la Sala Penal Corporativa para casos de terrorismo, durante el tiempo de vigencia de la Comisión Ad Hoc,⁴⁷ 606 personas fueron absueltas. Esto indica lo que todos sabíamos: que una legislación de esa naturaleza constituía un riesgo inmenso para personas que nada tenían que ver con las organizaciones terroristas. En un texto tan corto como éste no podemos narrar los conmovedores testimonios. Yo los he escuchado. Doy fe de lo desgarradores que son y del estigma que no se borra en esas personas, sus familias y comunidades hasta hoy.

Sin embargo, mientras escribo estas líneas aún quedan inocentes en prisión y no se han realizado todas las modificaciones que debían hacerse a la legislación antiterrorista de Fujimori.⁴⁸ Hay problemas en las condiciones carcelarias, como la existencia misma del penal de Challapalca, que mereció un informe especial de la CIDH,⁴⁹ entre otros aspectos.

En lo que compete a este aspecto de la legislación antiterrorista, la presión nacional de las ONG, la sensibilización que logró en la población la campaña “En nombre de los inocentes” sobre un tema tan difícil,⁵⁰ y de los organismos no gubernamentales y también intergubernamentales, fue clave, así como la creación de la

⁴⁷ El Informe final de la Comisión Ad Hoc, al final de su mandato señaló que de 3 878 presos y presas por terrorismo (agosto de 1996), 28% fue liberado; por indulto 12%, por absolución 15.6 por ciento.

⁴⁸ En enero de 2003 el Tribunal Constitucional de Perú emitió una sentencia por la cual reforma la Ley antiterrorista. “Creo, en términos generales, que es realmente una notable sentencia para el Perú”: José Ugaz Sánchez Moreno, abogado penalista y ex procurador para el caso Fujimori-Montesinos, *Temas de derecho penal y derecho procesal en la sentencia del Tribunal Constitucional*, conferencia realizada en el foro “Tribunal Constitucional y legislación antiterrorista”, organizado por la Comisión Andina de Juristas y llevado a cabo el 16 de enero de 2003. Comisión Andina de Juristas, Lima. Actualmente los sentenciados procesados en estas situaciones están siendo juzgados en el fuero común en una sala especial. No se han reformado, sin embargo, todos los alcances de la legislación dictada por Fujimori.

⁴⁹ Informe especial de la CIDH sobre la *Situación de los derechos humanos en la cárcel de Challapalca, departamento de Tacna, República de Perú*, octubre de 2003.

⁵⁰ Diversas encuestas de empresas preguntaron acerca de si creían que había inocentes injustamente acusados de terrorismo. Las personas que respondían que sí superaba en promedio el 60 por ciento.

Comisión Ad Hoc, en la que hay que destacar el papel que tuvieron el Defensor del Pueblo y el sacerdote Hubert Lanssiers.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación dedicó una audiencia pública temática sobre legislación antiterrorista y violación al debido proceso el jueves 4 de julio de 2002, a la que asistió como experto en el tema Robert K. Goldman, ex presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, varias veces citado en este ensayo. Sus observaciones, elaboradas con base en la doctrina y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en el año 2002, siguen siendo pertinentes en varios aspectos y fueron recogidas en las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

En el discurso del presidente de la CVR en la audiencia mencionada —que contó con la presencia de la comisionada de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, Mary Robinson—, Lerner expresó: “¿Se puede calificar de justo o siquiera de eficaz un sistema que por un lado condenó y dispuso la merecida reclusión de muchos culpables, pero por otro deparó el mismo destino a centenares de inocentes? ¿Cómo entender que el mismo Estado que emitió condenas severísimas haya debido constituir una comisión Ad Hoc de indultos y que ésta encontrara, en tres años y medio de trabajo, casi 600 presos inocentes de todo delito?” De manera enfática dijo: “El Perú ha vivido bajo un estado de negación de la justicia”.

LAS LEYES DE AMNISTÍA DE JUNIO DE 1995

Hemos señalado que el gobierno de Alberto Fujimori estuvo sustentado en poderes fácticos, fundamentalmente en las fuerzas armadas. En esta relación del presidente con la cúpula de las fuerzas armadas, el gran operador fue Vladimiro Montesinos, periodo en el que emerge el deplorablemente famoso Grupo Colina, formado por miembros del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE) que hoy están siendo procesados⁵¹ por las matanzas de Barrios Altos, los desaparecidos de

⁵¹ Cincuenta y siete personas vinculadas al Grupo Colina, incluido Montesinos, están actualmente siendo juzgadas en Perú por delitos de asociación ilícita para delinquir, secuestro agravado, homicidio calificado y desaparición forzada en relación con los casos de La Cantuta, Barrios

El Santa y la desaparición de Pedro Yauli, pero no por La Cantuta, ya que éste fue el único caso que se procesó en los tribunales militares durante el régimen fujimorista y no ha sido incluido entre los delitos de los juicios que se llevan a cabo. El caso está actualmente en el Sistema Interamericana de Derechos Humanos.⁵²

Aunque cronológicamente la matanza de Barrios Altos ocurrió primero, en noviembre de 1991, y es “el” caso en cuyo proceso interno se dictan las leyes de amnistía, es importante para la comprensión del lector empezar por el caso La Cantuta, así veremos cómo se gestaron las leyes de amnistía y a quiénes beneficiaron.

En la madrugada del 18 de julio de 1992, miembros del SIE y de la Dirección de Inteligencia del Ejército (Dinte) irrumpieron en las viviendas de estudiantes y profesores de la Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle, La Cantuta. Nueve estudiantes y un profesor fueron detenidos, luego asesinados y posteriormente enterrados clandestinamente en fosas comunes.

La matanza de La Cantuta, el 18 de julio de 1992, marcó un hito en Perú. En su esclarecimiento concurren varios actores. En primer lugar, el arrojo de sus incansables familiares que perdieron el miedo y salieron públicamente en búsqueda del paradero de sus seres queridos, y la acción eficaz y denodada de Aprovech, miembro de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Se sumó a esta

Altos, el secuestro y asesinato de nueve pobladores de El Santa, Ancash, en 1992, y la desaparición y homicidio del periodista Pedro Yauri Bustamante, en Huacho, Lima, en 1992. En septiembre de 2005, tres de los acusados de pertenecer al Grupo Colina reconocieron haber participado en los crímenes de los cuales se les acusa y se declararon culpables de los cargos presentados en su contra. “Los testimonios de los ex miembros del Grupo Colina no sólo confirman la existencia del grupo paramilitar, sino su vinculación con el Servicio de Inteligencia y con Alberto Fujimori”, sostiene Amnistía Internacional. “Las violaciones de derechos humanos cometidas en el Perú durante el gobierno de Fujimori fueron sistemáticas y la impunidad fue legalizada”, Amnistía Internacional, 5 de diciembre de 2005, Perú/Chile: Fujimori ante la justicia y el derecho de las víctimas.

⁵² La CIDH presentó el caso La Cantuta ante la Corte Interamericana con el fin de que Perú anulara la sentencia que por ese crimen emitió el fuero militar contra Vladimiro Montesinos, Santiago Martín Rivas y otros oficiales y suboficiales del ejército. La sentencia que emitió el fuero militar en el caso La Cantuta es uno de los pocos procesos realizados por la justicia castrense durante el régimen fujimorista, que se mantiene vigente hasta hoy.

lucha un equipo de periodistas de investigación que laboraba en la revista *SI*, liderados por Ricardo Uceda y Edmundo Cruz. El congresista Henry Pease y el general Rodolfo Robles merecen ser mencionados por su invaluable aporte al esclarecimiento de la existencia del Grupo Colina.

Los cuerpos calcinados fueron encontrados meses más tarde, y la presión nacional e internacional sobre el caso fue de tal magnitud que el gobierno de Fujimori se vio obligado a que los autores fueran enjuiciados. Lo hicieron, pero en la jurisdicción militar y sólo procesaron a los operadores, no así a los autores intelectuales de los hechos que estaban en el centro mismo del poder en ese entonces. En 1994 la justicia militar absolvió a Montesinos, al general Hermoza Ríos, jefe del comando conjunto de las fuerzas armadas, y al general Luis Pérez Documet, responsable militar de la zona en que se encuentra La Cantuta, de los asesinatos de la Universidad Nacional de Educación. La justicia militar, en un juicio sumarísimo, sólo sentenció a los operadores, los mayores Martín Rivas y Carlos Pichilingue Guevara, a 20 años de cárcel; a los técnicos, Jesús Sosa Saavedra, Julio Chuqui Aguirre y Nelson Carbajal García, a 15 años, y al jefe del SIE, general Juan Rivero Lazo, a cinco años de prisión. En ese entonces ya se escuchaba que los habían tranquilizado diciéndoles: “Aguanten un poco, en menos de un año estarán libres”.

OCHO MESES ANTES: BARRIOS ALTOS

La matanza de Barrios Altos ocurrió la noche del 3 de noviembre de 1991 en un viejo y pobre solar del centro de la ciudad de Lima, en Jirón Huanta 840. Ese día se llevaban a cabo —en esa casa vieja de 1908, convertida en pequeños cuartos en el que vivían varias familias— dos “polladas”⁵³ con varias personas reunidas, música y cerveza. A las 10:30 de la noche, hombres de porte militar, cuyos rostros se ocultaban con pasamontañas, ingresaron violentamente al lugar. Llegaron en dos camionetas de doble cabina, tenían circulina en el techo y, según la descripción de una de las testigos que sobrevivió, pertenecían a la 25ª Comandancia de la Policía Nacional. Fueron 111 cartuchos y 33 proyectiles del mismo calibre, correspondientes a pistolas ametralladoras disparadas contra ese grupo inerte, los que usa-

⁵³ Forma popular y solidaria de reunir fondos para diversos propósitos. En el caso que nos interesa, era para reparar las cañerías totalmente deterioradas de la vieja y tugurizada casona.

ron para asesinar a 15 personas, entre ellas un niño. Cuatro quedaron gravemente heridas. Era la primera matanza que ocurría en el centro mismo de la ciudad capital.

De lo que se pudo investigar en este caso, a través del periodismo y en la primera etapa judicial, se reveló que quienes cometieron esta matanza trabajaban para inteligencia militar. El famoso Grupo Colina tenía su propio programa de combate a la subversión.⁵⁴ La Comisión Investigadora del Congreso se instaló el 15 de noviembre de ese año. Poco pudo hacer, a pesar de la iniciativa y del valor de los parlamentarios que la integraron. No concluyó su investigación, el “Gobierno de emergencia y reconstrucción nacional” que se instaló el 5 de abril de 1992, disolvió el Congreso.⁵⁵

Cinco años después de ocurridos los hechos de Barrios Altos, la primera Fiscalía Provincial penal de Lima, a cargo de Ana Cecilia Magallanes, denunció a cinco oficiales del ejército, varios de ellos ya condenados en el caso La Cantuta, el general de división Julio Salazar Monroe, entonces jefe del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), el mayor Santiago Martín Rivas, y los suboficiales Nelson Carbajal García, Juan Sosa Saavedra y Hugo Coral Goycochea. Ninguno concurrió a sus citaciones. Por ello, formuló denuncia penal al 16 Juzgado Penal de Lima. Aduciendo que parte de los sindicatos se encontraban bajo la jurisdicción del Consejo Supremo de Justicia Militar y que la denuncia debía verse en esa jurisdicción, no respondieron a las citaciones. El jefe del SIN, general Julio Salazar Monroe, se negó también con el argumento de que, teniendo rango de ministro de Estado, gozaba del privilegio del antejuicio.

⁵⁴ En el Informe final de la CVR se analiza el surgimiento y propósitos del Grupo Colina: “Desde 1989, el Servicio Nacional de Inteligencia (SIN) y el Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE) ejecutaban en Lima el seguimiento de activistas del PCP-SL, y según un documento dado a conocer en el Congreso el 11 de noviembre de 1991, el SIE implementó un plan denominado ‘Ambulante’, que tenía como objetivo vigilar activistas pro subversivos e inmuebles en la zona de Barrios Altos, en el centro de Lima. Entre estos, un solar ubicado en Jirón Huanta núm. 840”.

⁵⁵ El ingeniero Alberto Fujimori Fujimori ha sido incluido en la investigación por la Corte Suprema del 13 de septiembre de 2001 por decisión de la Vocalía Suprema de Instrucción de la Sala Penal Permanente, al ordenar “abrir instrucción por la vía ordinaria contra Alberto Fujimori Fujimori, ex presidente de la República, por los delitos de homicidio calificado, lesiones graves y desaparición forzada en agravio de las víctimas” de Barrios Altos y por otros crímenes también de lesa humanidad.

La tenaz jueza Antonia Saquicuray inició, sin embargo, una investigación formal el 19 de abril de 1995. En cumplimiento de su función quiso tomar declaraciones a los miembros del Grupo Colina, pero el alto mando militar lo impidió. En clara intromisión, la jurisdicción militar dictó una resolución que dispuso que los acusados y el comandante general del ejército y jefe del comando conjunto, Nicolás de Bari Hermoza Ríos, estaban impedidos de rendir declaración ante algún otro órgano judicial, dado que se estaba procesando paralelamente una causa ante la justicia militar. Como era previsible, los tribunales militares establecieron contienda de competencia sobre el caso “por tratarse de militares en actividad”.

Fue en ese contexto en que la cúpula misma del poder estaba siendo procesada por una fiscal y una jueza, cuando de manera casi clandestina, de madrugada, sin debate alguno, el Congreso de la República aprobó la Ley de Amnistía, cuyo texto había llegado directamente desde palacio poco antes. Con ella se exoneraba de responsabilidad a militares y policías, y también a civiles que hubieran cometido, entre 1980 y 1995, violaciones a los derechos humanos o participado en esas violaciones. Se archivaban así las pocas investigaciones abiertas hasta entonces.

No es posible olvidar aquella madrugada del 14 de junio, cuando un Congreso sometido aprobó sin dudas ni murmuraciones la peor ley de amnistía del continente. Inmediatamente fue promulgada por Fujimori y entró en vigor al día siguiente. Los grandes aliados y cómplices de Fujimori, Hermoza Ríos, Salazar Monroe, el propio Montesinos y los miembros del Grupo Colina, a quienes les habían prometido una pronta liberación, quedaron satisfechos, ya que los ocho salieron de la prisión dorada en la que estaban al día siguiente. Junto a ellos se beneficiaron quienes habían cometido violaciones a los derechos humanos durante 15 largos años en Perú. Mientras ello ocurría, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos organizó, de un día para otro, un “plantón” ante el Congreso. Con sólo un megáfono, un bombo y la larga lista de las víctimas cuya búsqueda de la verdad, justicia y reparación nos querían obligar a olvidar. La plaza se fue llenando, llegó gente de todas partes.

Lamentablemente, ahí no quedó todo. Sería aún peor. Aplicando el control difuso que poseen constitucionalmente los jueces, Antonia Saquicuray siguió con la investigación y expresó que la Ley de Amnistía violaba garantías constitucionales y los compromisos internacionales que la Convención Americana sobre Dere-

chos Humanos imponía a Perú. La fiscal de la nación⁵⁶ le hizo frente y dijo que se cerraba el caso Barrios Altos y que la Ley de Amnistía tenía carácter constitucional. Ante la actitud de la valerosa jueza, los abogados de los acusados en Barrios Altos apelaron a la Corte Superior de Lima. Se fijó una audiencia para el 3 de julio. Antes de que ésta se produjera, el Congreso aprobó otra Ley de Amnistía⁵⁷ en la que se establecía que la amnistía no era revisable en sede judicial y, además, amplió su alcance al conceder una amnistía general para todos los funcionarios militares, policiales o civiles que pudieran ser objeto de procesamientos por violaciones de derechos humanos cometidas entre 1980 y 1995, aunque no hubieran sido denunciadas.

Un mes después de la aprobación de la primera ley, el 14 de julio, en la Sala penal de la Corte Superior de Justicia de Lima, abarrotada por los familiares de las víctimas de Barrios Altos y de defensores y defensoras de derechos humanos, se resolvió el archivo definitivo del proceso en el caso Barrios Altos. Estuve presente en el momento en que los jueces decidieron que la Ley de Amnistía no era antagónica con la ley fundamental de la República ni con los tratados internacionales de derechos humanos; que los jueces no podían dejar de aplicar leyes adoptadas por el Congreso porque irían contra el principio de separación de poderes, y ordenó que la jueza Saquicuray fuera investigada por el órgano judicial de control interno por haber interpretado las normas incorrectamente.

Bajó en 10 puntos la popularidad del presidente Fujimori en sólo un mes por la Ley de Amnistía.⁵⁸ Fue en ese momento, desde el mismo 16 de junio, cuando empezaron las movilizaciones de estudiantes, organizaciones de derechos humanos y personalidades contra esa ley. Una de ellas, la primera que se organizaba después del 5 de abril de 1992, congregó a miles de personas con velas encendidas en las manos marchando hacia el Congreso de la República con un gran cartel que decía: “No podemos olvidar lo inolvidable”.

⁵⁶ Blanca Nérida Colán ha sido sentenciada a 10 años de cárcel por los delitos de encubrimiento personal, omisión de denuncia, falsedad genérica y enriquecimiento ilícito.

⁵⁷ Ley núm. 26479.

⁵⁸ Una encuesta de opinión pública reveló que 75% de la población de la Lima metropolitana se oponía a la Ley de Amnistía.

Sin embargo, a pesar de la protesta nacional, todavía incipiente, y de los fuertes pronunciamientos de instituciones nacionales y organismos internacionales, la posición de Fujimori fue inflexible. Las leyes de amnistía eran la amalgama firme e indispensable que consolidaba la relación de Fujimori y Montesinos con las fuerzas armadas, su sustento político e institucional.

Dentro de la campaña contra la impunidad que entrañaban las leyes de amnistía,⁵⁹ la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos decidió enviar la petición del caso Barrios Altos y de las leyes de amnistía a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de junio de 1995. El trámite se inició el 28 de agosto y el caso se registró con el núm. 11.528. Fue el único caso, en los 21 años que tiene la CNDDHH, en que ésta, como plataforma de todas las organizaciones de derechos humanos de Perú, envió como tal una petición a la Comisión.⁶⁰

El proceso en el sistema fue largo. Familiares, sobrevivientes, abogados y abogadas relacionados con el caso fueron permanentemente seguidos y amenazados. El Grupo Colina envió una corona fúnebre al local de Aprovech con los nombres de 10 personas vinculadas a este y otros casos, entre los cuales se encontraba el de la autora de este texto. La Comisión dictó medidas cautelares para Gloria Cano, abogada de Aprovech, y para varios de los involucrados en el caso.

No sólo en Washington, también en Costa Rica la Comisión y la Corte desempeñaron un papel trascendental en el caso Barrios Altos, que determinaron las relaciones cada vez más difíciles entre el gobierno de Fujimori y el Sistema Interamericano. De la decisión de éste sobre las leyes de amnistía dependía la base misma de sustento del régimen fujimorista. Es lo que explica la destitución de los tres miembros del Tribunal Constitucional y la amenaza del retiro de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana. Sobre estos hechos hablaremos más adelante.

⁵⁹ Léase en la obra de Coletta Youngers la intensa actividad desarrollada por la CNDDHH contra la impunidad. Me exime, al haber sido una de las protagonistas de todo ello, de extenderme en un relato que la autora termina definiendo así: "Estas actividades, que continuaron hasta el final de la década, fueron consideradas por algunos activistas como las muchas y variadas formas de protesta creativa que surgieron en el momento de las fraudulentas elecciones de 2000". *Op. cit.*, pp. 328 a 334.

⁶⁰ El 11 de junio de 1997 los peticionarios solicitamos que se incluyera al Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) como copeticionario del caso.

El 8 de junio de 2000, luego de las fraudulentas elecciones que llevaron por tercera vez al poder a Alberto Fujimori, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó ante la Corte la demanda en este caso. En ella le solicitaba tres puntos fundamentales: reabrir las investigaciones sobre los hechos, otorgar una reparación integral a los familiares y sobrevivientes y, que se “derogue o deje sin efecto la Ley núm. 26479 que concede ‘amnistía general a personal militar, policial y civil para diversos casos’, y la Ley núm. 26492, que “[p]recisa [la] interpretación y [los] alcances de [la] amnistía otorgada por la Ley núm. 26479”.

Es interesante, para comprender cómo se enlazaba de manera indivisible el caso Barrios Altos con el proceso político interno en Perú y las cada vez más difíciles relaciones entre la Comisión y la Corte, revisar los antecedentes que constan en la demanda de la primera ante la segunda.

En el proceso ante la Corte, el 24 de agosto de 2000, un representante de la embajada de Perú ante el gobierno de la República de Costa Rica devolvió la demanda, entregando a la Secretaría la nota núm. 5-9-M/49 y expresando que el Congreso de la República del Perú, mediante una resolución legislativa del 8 de julio de 1999, había aprobado el retiro del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que esta decisión había sido depositada ante la Secretaría de la OEA al día siguiente, por lo que en tal virtud, “[E]l retiro del reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte produce efectos inmediatos a partir de la fecha del depósito del mencionado instrumento ante la Secretaría General de la OEA [...] (la) Honorable Corte ya no es competente para conocer de demandas interpuestas contra la República del Perú al amparo de la Competencia Contenciosa prevista en la Convención Americana [sobre] Derechos Humanos”. La respuesta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante tal pretensión fue contundente: solicitó a la Corte que “rechace la pretensión del Estado del Perú y dé curso al trámite de este caso”.

La Corte, igualmente, el 12 de noviembre de 2000, días antes de que Fujimori huyera hacia Japón, en pleno desplome de su régimen, le dirige al secretario general de la OEA, por entonces el colombiano César Gaviria, sobre varios casos en trámite, y le expresa que la actitud del Estado peruano es inadmisibles y le recuerda que en el trámite de los casos Ivcher y del Tribunal Constitucional, el

“pretendido retiro” fue rechazado en sentencias sobre competencia que emitió la Corte.⁶¹

En su alegatos finales, la Comisión y los peticionarios reconocen la encomiable participación del Sistema Interamericano para la democratización de Perú.⁶² El fallo de la Corte Interamericana sobre el caso Barrios Altos fue histórico. Ante el reconocimiento de la responsabilidad internacional del Estado peruano,⁶³ la Corte resolvió que éste era responsable por las violaciones de los artículo 4, 5, 8, 25 de la Convención y, en relación con las leyes de amnistía, que carecían de efecto jurídico. Vale la pena leer en su totalidad los párrafos de la sentencia relacionados con la incompatibilidad entre las leyes de amnistía y la Convención Americana.⁶⁴

Las leyes de autoamnistía conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana. Este tipo de leyes impide la identificación de los individuos responsables de violaciones de derechos humanos, ya que se obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a las víctimas y a sus

⁶¹ Sentencias de competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 24 de septiembre de 1999 en los casos Ivcher Bronstein y del Tribunal Constitucional (caso Ivcher Bronstein, Competencia, sentencia de 24 de septiembre de 1999, Serie C, núm. 54, y caso del Tribunal Constitucional, Competencia, sentencia de 24 de septiembre de 1999, Serie C, núm. 55).

⁶² “[E]l Sistema Interamericano ha cumplido un rol fundamental en la consecución de la democracia en el Perú. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos fueron líderes dentro de la comunidad internacional en la condena de las prácticas del horror, de la injusticia y de la impunidad que ocurrieron bajo el gobierno de Fujimori. Los presentes en esta audiencia reconocemos el anhelo de los familiares, y de la comunidad de derechos humanos del Perú, acerca de la necesidad de lograr la justicia y la verdad en este país. Éste es un anhelo compartido por todo el Sistema Interamericano, y en ese sentido quisiéramos [...] solicitar a la Honorable Corte que [...] en virtud del allanamiento por parte del Estado, no sólo establezca las violaciones en concreto de los artículos de la Convención en las que ha incurrido el Estado [...] sino que también establezca de manera específica en el resolutivo de la sentencia, la necesidad de esclarecer los hechos, de modo de proteger el derecho a la verdad, la necesidad de investigar y castigar a los culpables [...] la incompatibilidad de las leyes de amnistía con las disposiciones de la Convención Americana, y [...] la obligación del Estado de dejar sin efecto las leyes de amnistía.”

⁶³ En escrito de febrero de 2001 y en la audiencia del 14 de marzo del mismo año.

⁶⁴ Párrafos 41 a 44 de la sentencia de Fondo en el caso Barrios Altos.

familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente [...] Como consecuencia de la manifiesta incompatibilidad entre las leyes de autoamnistía y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las mencionadas leyes carecen de efectos jurídicos...

El 20 de junio de 2001 la Comisión, junto con los peticionarios, presentaron de conformidad con el artículo 67 de la Convención Americana y el artículo 58 del Reglamento una demanda de interpretación de la sentencia de fondo, ya que el Estado peruano había entendido que la sentencia sólo tenía valor para el caso Barrios Altos. La Corte, el 3 de septiembre aclaró: “Que, dada la naturaleza de la violación constituida por las leyes de amnistía núm. 26479 y núm. 26492, lo resuelto en la sentencia de fondo en el caso Barrios Altos tiene efectos generales”.

Este avance jurisprudencial del Sistema Interamericano en relación con las leyes de amnistía tendría efectos inmediatos e impactos profundos en Perú y en la región. El Tribunal Constitucional, que en 1997 declaró improcedente una demanda de inconstitucionalidad planteada por 35 congresistas en una acción impulsada por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú,⁶⁵ seis años más tarde repararía su propia jurisprudencia al establecer el derecho a la verdad en su sentencia en el caso Genaro Villegas Namuche (expediente 2488-2002-HC/TC) en la que afirma que

corresponde al Estado el enjuiciamiento de los responsables de crímenes de lesa humanidad y, si es necesario, la adopción de normas restrictivas para evitar, por ejemplo, la prescripción de los delitos que violenten gravemente los derechos humanos. La aplicación de estas normas permite la eficacia del sistema jurídico y se justifica por los intereses prevalentes de la lucha contra la impunidad. El objetivo, evidentemente, es impedir que ciertos mecanismos del ordenamiento penal se apliquen con el fin repulsivo de lograr la impunidad. Ésta debe ser siempre prevenida y evitada, puesto que anima a los criminales a la reiteración de sus conductas, sirve de caldo de cultivo a la venganza y corroe dos valores fundantes de la sociedad democrática: la verdad y la justicia.

Estaba ya Perú en plena transición democrática. El fallo sobre Barrios Altos coincidió con la creación de la Comisión de la Verdad. Se abrió un proceso en el que

⁶⁵ Exp. núm. 013-96-I/TC del 28 de abril de 1997.

todos los casos de violaciones a los derechos humanos podían ser judicializados. Un nuevo capítulo en la historia de los derechos humanos se inauguraba en Perú. La justicia transicional, el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación eran una realidad difícilmente imaginada años antes.

*Retiro de la competencia contenciosa
de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

En el último semestre de su segundo gobierno, como una manera de curarse en salud, tratando de evitar la condena internacional por los casos de los magistrados del Tribunal Constitucional, el de Ivcher Bronstein y, sobre todo, de Barrios Altos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una decisión sin precedentes en el sistema regional de protección, Perú, mediante la resolución legislativa 27152, aprobó el retiro, con efecto inmediato, del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El argumento público fue que lo hacía para no cumplir futuras sentencias que podrían favorecer la libertad de terroristas (caso MRTA, Castillo Petrucci y otros) y que “abrirían las puertas” de la prisión a todos los terroristas, incluyendo a Abimael Guzmán, líder de Sendero Luminoso. Se trató de una denuncia parcial de la Convención, figura jurídicamente insostenible, ya que no existe en la Convención Americana disposición alguna que considere de forma expresa la posibilidad de la denuncia parcial del tratado.

El gobierno peruano, con esta decisión, se convirtió en un paria internacional. La Comisión, de manera inmediata, reaccionó el 9 de julio de 1999 con un comunicado en que expresaba:

el Congreso de la República del Perú aprobó el pasado 7 de julio una resolución legislativa por medio de la cual dicho Estado dispone “el retiro, con efecto inmediato, del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. La Comisión deplora profundamente esta decisión sin precedentes del Estado peruano, que pretende limitar la protección del sistema hemisférico de derechos humanos para los habitantes de Perú y que está en contradicción con la tendencia regional prevaleciente de aceptar la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana, como lo demuestran las recientes adhesiones de Brasil, Haití, México y República Dominicana.

Y le dice lo que más tarde reiteraría la Corte Interamericana en las sentencias sobre el Tribunal Constitucional, Ivcher y Barrios Altos:

la decisión en cuestión no altera de ninguna manera la obligación del Estado peruano de cumplir a cabalidad las resoluciones adoptadas por la Corte Interamericana, ni afecta la jurisdicción de este organismo para conocer en los casos de Baruch Ivcher, el Tribunal Constitucional y los demás que están en trámite en el sistema [...] En cualquier circunstancia, el Estado peruano continúa obligado a respetar sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos bajo la jurisdicción de la Comisión.

Una misión de alto orden del gobierno de Fujimori, liderada por su ministro Alberto de Belaúnde, visitó a casi todos los gobiernos del hemisferio para explicar esta insensata medida, y lo mismo hizo con los órganos políticos de la OEA. En sentido contrario, una misión de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos que tuve el honor de integrar, en un esfuerzo sin precedentes hizo lo mismo, visitando país por país y explicando las nefastas consecuencias de tal decisión y solicitando a los gobiernos, congresos y sociedad civil, que se pronunciaran contra esta decisión del Estado peruano. “Si el oficialismo intentaba evitar con el retiro de la Corte que ésta no conociera los casos Ivcher y Tribunal Constitucional, se equivocó. Ya el subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, Peter Romero, hace dos meses, en el Departamento de Estado, en Washington, D.C., le espetó a Francisco Tudela, canciller de Fujimori: ‘La verdad de la decisión del Perú es que ustedes no quieren que el caso Ivcher sea visto en la Corte.’”⁶⁶

Ya hemos contado cómo terminó esta historia. La Corte Interamericana se pronunció de manera categórica en sus sentencias sobre competencia —en los casos Ivcher y Tribunal Constitucional—, en el mismo sentido que la Comisión. Estábamos entrando a la última parte de la saga: las elecciones fraudulentas del año 2000, año en que finalizaría el régimen fujimorista, Perú recuperaría el Estado de derecho y se insertaría plena y nuevamente en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

⁶⁶ Guillermo González Arica, “Jugando los descuentos”, *Caretas*.

ELECCIONES DE 2000, LA LUCHA POR LA DEMOCRACIA Y EL GOBIERNO DE TRANSICIÓN

El objetivo de Fujimori de permanecer en el poder forzando su tercera reelección tenía el claro objetivo de garantizar la impunidad para él y el entorno que lo acompañó. Éste fue el detonante de los hechos aquí relatados. El proceso que llevó a las elecciones de abril de 2000 estuvo plagado de irregularidades. La misión de observación de la OEA, liderada por el ex canciller y hoy vicepresidente guatemalteco, Eduardo Stein,⁶⁷ libró una jornada extraordinaria, al elevar el estándar de la presencia de la OEA, ya que superó la ambigüedad con que sus órganos políticos se comportaron en estos meses tan tumultuosos.⁶⁸ Junto a esta misión, los ojos del hemisferio se volcaron a verificar este proceso. La Comisión Interamericana, a juicio de peruanos y peruanas, jugó todas sus cartas en la Asamblea de Windsor que se inició el 4 de junio de 2000 en Canadá. Su presidente, en ese entonces el brasileño Helio Bicudo, leyó con claridad y de manera rotunda un comunicado sobre la situación peruana que remeció a quienes, dentro de la OEA, buscaban aún componendas con Fujimori.

⁶⁷ En una entrevista con la revista *Ideele*, Eduardo Stein declaró que su misión no podía ser complaciente: “El Perú, me enteré entonces, había tenido ya cuatro misiones de observación electoral de la OEA. Éstas, en buena cuenta, estaban siendo evaluadas por la oposición política como misiones complacientes, misiones que habían venido a santificar una situación electoral o a avalarla sin ningún tipo de participación crítica más allá de reportar algunas anomalías. Además, las misiones de observación electoral de la OEA eran tradicionalmente misiones muy silentes.

”Esta misión no podía ser pactada en esos términos. Yo, en todo caso, no la habría aceptado. No podíamos asumir la responsabilidad de venir a un campo político minado en un sobrevuelo que no se involucrara con lo que estaba en el terreno. Además, era imposible pensar que una misión de esa naturaleza no sería rotundamente rechazada por las fuerzas políticas de oposición”.

⁶⁸ No hay que olvidar la acción del secretario general de la OEA, César Gaviria, que buscó denodadamente un Estado del hemisferio que acogiera a Vladimiro Montesinos, hoy procesado por crímenes de lesa humanidad y severos delitos de corrupción en contra del Estado. A contrape-
lo, durante la polémica Asamblea General llevada a cabo en Windsor, Canadá, el 4 de junio de 2000, el gobierno de Canadá desempeñó un papel muy importante al sostener la Mesa de Diálogo de la OEA (y a los grupos de la sociedad civil representados en ella) que se instalaría en Perú para intentar un modo de convivencia, imposible con el ilegítimo gobierno de Fujimori surgido de elecciones fraudulentas. Luces y sombras en el comportamiento de los órganos políticos de una organización como la OEA, que muestran también la autonomía del Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a ellos.

La CIDH expresó:

la desnaturalización del Estado de derecho en Perú afecta el corolario fundamental de los derechos humanos, vale decir, el derecho de acudir ante autoridades judiciales independientes e imparciales con el fin de que aseguren el respeto a los derechos [...] La Comisión concluye en el informe que el ejercicio efectivo de la libertad de expresión está seriamente vulnerado en dicho país, en virtud de la utilización sistemática de los servicios de inteligencia [...] El informe de la CIDH concluye que en Perú no están dadas las condiciones mínimas necesarias para el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresar ideas políticas de oposición, ni críticas a la gestión de las autoridades, por medio de la prensa. La Comisión considera que las limitaciones a la libertad de expresión constituyen un obstáculo serio para el funcionamiento normal de la democracia en Perú. Es impensable un Estado de derecho si no está garantizada la libertad de expresar ideas, denunciar irregularidades y abusos, o criticar a los funcionarios públicos.

Sobre el fraudulento proceso electoral, sin ambages la CIDH expresó en Windsor:

que un análisis sobre la elección del presidente Fujimori para un tercer mandato debe considerar en primer lugar la legitimidad de su candidatura. Sobre este particular, a la remoción arbitraria de los tres miembros del Tribunal Constitucional por considerar que el presidente Fujimori no podía ser reelecto, la Comisión debe destacar además, lo señalado por el defensor del pueblo de Perú, quien luego de un exhaustivo análisis de la Constitución de dicho país, concluyó que no es posible “que un ciudadano pueda postular a la Presidencia por tres veces consecutivas o más” [...] A las críticas sobre la ilegitimidad de la candidatura del presidente Fujimori, se suma una serie de graves irregularidades en el proceso electoral mismo. Estos graves vicios fueron denunciados por la misión de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos, así como por numerosas instituciones independientes de dicho país —entre las que se destaca la Defensoría del Pueblo— y del extranjero. Aunque fueron planteadas de manera documentada y oportuna, las denuncias no fueron atendidas por las autoridades peruanas, que decidieron llevar a cabo las elecciones en ese marco de irregularidad. Los documentos emitidos por la misión de observación de la OEA, así como los de otros observadores peruanos y de numerosos países, coinciden en que los recientes comicios generales en Perú se realizaron sin reunir los parámetros internacionales en la materia. La Comisión concluye en su informe que esta situación constituye una grave violación de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana.

La CIHD culmina, en un tono claro y tajante, lo que el propio Eduardo Stein, a quien no se le permitió el uso de la palabra en la Asamblea de Windsor, dijo antes de dejar Perú:

La CIHD considera que la falta de independencia del Poder Judicial, las graves limitaciones a la libertad de expresión, los actos de hostigamiento e intimidación a la oposición, y las serias irregularidades en las elecciones, representan una clara violación de los pilares fundamentales para la existencia del Estado de derecho en un sistema democrático en los términos de la Convención Americana. Por ello, el informe expresa que “el proceso electoral que ha tenido lugar en Perú constituye claramente una interrupción irregular del proceso democrático”. Asimismo, “la Comisión urge al restablecimiento del Estado de derecho en Perú y a la convocatoria de elecciones libres y soberanas que cumplan con los estándares internacionales respectivos” a cuyo efecto ofrece su colaboración al Estado peruano.

La visión crítica a la labor de los órganos políticos de la OEA es meridianamente ilustrada en el artículo que publicara en septiembre de 2000 la revista *Ideele* (días antes solamente de que se diera a conocer el video Kouri-Montesinos, en el que el “asesor” le entrega 15 000 dólares americanos a un congresista electo para que se “pase” a la bancada oficialista. Con esta imagen que circuló mundialmente, empezó la caída de un régimen que llevaría el 25 de noviembre a la instauración de un gobierno de transición, presidido por el presidente del Congreso, el doctor Valentín Paniagua). En esos tiempos ya se había producido la multitudinaria “Marcha de los 4 Suyos”, se lavaba la bandera peruana todos los viernes delante de Palacio de Gobierno y el régimen se tambaleaba:

Nos corresponde a los peruanos encontrar rápido una alternativa cívica, pacífica, convocante y exitosa para volver a la democracia (¡¡¡Y YA!!!). Pero este proceso será más largo y costoso si la OEA continúa con su actual timidez, la que no tiene otro resultado que fortalecer a los responsables del problema y alentarlos a cometer nuevos estropicios [...] nuestra exigencia a la OEA y nuestro escepticismo frente a su esquema de democratización, el que en sus 29 puntos se ocupa de todo, como en botica, con la sola exclusión del problema principal y el origen de su presencia en el Perú; a saber, las elecciones. Peor aún cuando la formulación de algunos de ellos debiera sonrojar a sus autores. Por ejemplo, aquel punto que plantea “estudiar la posibilidad del retorno a la Corte”. Que la OEA desconozca (en cualquier acepción de la palabra) la decisión de la Corte señalando que no reconoce el retiro del Perú de su jurisdicción y que, por tanto, no cabe retornar a algo de lo que no se ha salido

(menos todavía “estudiar la posibilidad de hacerlo”), es francamente desalentador. Asimismo, el que propongan una “comisión independiente” para el respeto de los derechos humanos es, la verdad, una cachetada inmerecida e innecesaria en el rostro de los organismos independientes de defensa de los derechos humanos en el país y, por si eso no fuera suficiente o no los conmoviera demasiado, un abierto desconocimiento del papel y el trabajo del Defensor del Pueblo.⁶⁹

Lo demás es el corolario auspicioso de una saga de 20 años que hizo padecer a peruanas y peruanas un conflicto armado interno de proporciones enormes y secuelas aún latentes y un régimen que destruyó el Estado de derecho en Perú. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue un actor clave en estas dos décadas. En la primera, su presencia fue menos importante, aunque cumplió un papel que tratamos de recoger en este texto. En la segunda nos mostró lo mejor de lo que el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos es capaz de hacer cuando se lo propone. En esta obra, muchos actores nacionales e internacionales entraron en escena para permitir, en una conflictiva trama, que hoy la verdad, la justicia y la reparación estén más cerca que nunca de las víctimas. La deuda de Perú con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos difícilmente será saldada.

⁶⁹ “La responsabilidad de la OEA”, Carlos Basombrío, *Ideele*, núm. 130, septiembre de 2000.

5. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

*Ariel E. Dulitzky*¹

Si alguien le preguntara a personas informadas sobre la importancia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Sistema Interamericano) para fortalecer los procesos de justicia transicional en la región, seguramente la mayoría respondería de inmediato, citando la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte o Corte Interamericana) en el caso Barrios Altos de Perú² o la recientemente adoptada en el caso Almonacid de Chile.³

Si a aquellas personas se les insistiera aún más para que citaran alguna contribución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, Comisión o Comisión Interamericana) a la justicia transicional en América Latina, posible-

¹ Secretario ejecutivo adjunto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las opiniones del presente artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen la responsabilidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ni de la Organización de los Estados Americanos. Agradezco el apoyo de Federico Silva en la investigación y a Melanie Blackwell en la edición del presente artículo, que fue redactado y concluido con anterioridad a la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Almonacid (Chile, citada en nota 3). Solamente se han incluido algunas referencias a dicha sentencia en ciertas secciones sin que se haya analizado completamente, por tales motivos, el efecto que pueda tener en el futuro.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Barrios Altos, sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C, núm. 75.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Almonacid Arellano y otros, sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C, núm. 154.

mente recordarían los Informes 28 o 29 de 1992 sobre las llamadas “leyes de amnistía” en Argentina y Uruguay.⁴

No se puede, sin embargo, analizar la contribución del Sistema Interamericano de Derechos Humanos exclusivamente a través de las decisiones y acciones de la Comisión y de la Corte. En el Sistema Interamericano intervienen cuatro actores esenciales: los estados, creadores y responsables de la implementación de sus obligaciones internacionales; los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como supuestos garantes colectivos del sistema,⁵ la propia Comisión y la Corte, así como las víctimas y organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, se deben analizar al menos las interacciones entre estos diferentes actores y las condiciones que permiten que se avance en materia de justicia, verdad y reparación en función de aquéllas.

La visión del sistema desde la perspectiva de los casos resueltos es limitada y problemática. Por un lado, una simple visión casuística judicializada del Sistema Interamericano (casos Barrios Altos o Almonacid) no permite desentrañar su verdadera contribución. ¿Es acaso suficiente el simple análisis del contenido de una sentencia para saber si el Sistema Interamericano está desempeñando el papel al que está llamado? ¿Una aproximación interamericana puramente judicializada permite responder a las demandas de verdad, justicia y reparación de las víctimas? Aun si se respondiese que la mejor opción ante las necesidades en materia de justicia transicional es una respuesta judicial interamericana, todavía cabe preguntarse cuál es la función de la Comisión en esta aproximación casuística judicializada.

Así pues, resulta indispensable mirar al Sistema Interamericano desde la perspectiva de las diferentes facultades asignadas a la Corte y a la Comisión, particular-

⁴ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1992-1993, Informe núm. 28/92. Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311, Argentina, 2 de octubre de 1992; Informe núm. 29/92, Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375, Uruguay, 2 de octubre de 1992.

⁵ Aquí presuimos que los órganos políticos de la OEA, es decir, la Asamblea General, el Consejo Permanente, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos y la Secretaría General son algo diferente de la simple sumatoria de la voluntad individual de cada Estado miembro.

mente a esta última. Si se analiza de manera exclusiva la Comisión, se observa cómo ha utilizado distintas herramientas a su disposición para insertarse en el debate público sobre justicia transicional. Cabe preguntarse, sin embargo, si su contribución es a causa de su resolución, reiterada en múltiples casos, en que señala que la ley de autoamnistía de Chile es contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶ hasta finalmente enviar un caso chileno a la Corte,⁷ o si por el contrario fue más importante que tres comisionados testificaran ante la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú⁸ (CVR), o que entregara todos sus archivos históricos a la Comisión de la Verdad de Panamá,⁹ o que solicitara la adopción de medidas provisionales a favor de dos niños que habían sido ilegalmente adoptados por los captores de sus padres en Argentina durante la dictadura militar,¹⁰ o que adoptase un informe sobre El Salvador inmediatamente después de que se conocieron los resultados de su Comisión de la Verdad y la aprobación de la ley de amnistía,¹¹ o quizá por la adopción de resoluciones sobre asilo y crímenes internacionales,¹² sobre el juzgamiento de éstos¹³ o sobre jurisdicción universal.¹⁴

Algunas de estas y otras preguntas que puedan surgir no tienen respuestas definitivas. Al menos nosotros no las tenemos. Los artículos que componen este volumen son una reflexión colectiva que permite avanzar en el debate profundo sobre las condiciones de éxito de un sistema regional de derechos humanos, un cuestiona-

⁶ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996. Informe núm. 34/96, Casos núm. 11.228, 11.229, 11.231 y 11.282, Chile, 15 de octubre de 1996.

⁷ El 11 de julio de 2005 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con los artículos 51 y 61 de la Convención Americana, presentó una demanda contra el Estado de Chile, en el caso Luis Almonacid Arellano (núm. 12.057). Véase la nota 3.

⁸ Los entonces comisionados Marta Altoaguirre, Robert Goldman y Juan Méndez.

⁹ Véase CIDH, comunicado de prensa 10/01, al culminar su visita a Panamá.

¹⁰ Caso Reggiardo Tolosa. Resolución de la presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 19 de noviembre de 1993. Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República Argentina, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie E, núm. 1, d.C. XVII (1993).

¹¹ Informe sobre la Situación de los derechos humanos en El Salvador 1994 (OEA/Ser. L/V/II.65. Doc. 28 rev. 11 de febrero de 1994).

¹² Recomendación sobre asilo político y su relación con crímenes internacionales de 2000.

¹³ Resolución núm. 1/03, sobre juzgamiento de crímenes internacionales.

¹⁴ Recomendación sobre jurisdicción universal y Corte Penal Internacional de 1998.

miento de cómo se mide el “éxito”, y un análisis del perfil necesario del Sistema Interamericano para confrontar las demandas actuales de la región. Lo que es cierto es que la justicia transicional, y de manera más general la transición de dictaduras y guerras civiles a sistemas democráticos débiles con problemas estructurales e institucionales en materia de derechos humanos aún irresueltos, obliga a reflexionar sobre el Sistema Interamericano, el tipo de casos que resuelven la Comisión y la Corte, la forma de trabajo de ambos órganos y las herramientas que utilizan, así como la nueva relación entre los distintos actores del sistema. Las líneas que siguen son apenas un esbozo para reflexionar sin pretender dar respuestas definitivas sino, más bien, incitar al debate colectivo.

LA VISIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Los objetivos del Sistema Interamericano

Tal y como se refleja en los artículos que siguen, no es posible responder a todas estas preguntas sin establecer previamente los propósitos, objetivos y mandatos que orientan las acciones del Sistema Interamericano. Se podrá considerar que su mejor contribución a la justicia transicional ha sido la decisión de la Corte en el caso Barrios Altos, si se piensa que lo fundamental es que un tribunal judicial internacional sienta las interpretaciones apropiadas de la Convención Americana y las reparaciones pertinentes, además de resolver mediante una sentencia judicial obligatoria. Por el contrario, podría creerse que el Sistema Interamericano sólo es efectivo si los tribunales nacionales aplican la Convención o siguen los razonamientos de los órganos interamericanos. O, podrá suponerse que el Sistema Interamericano fue efectivo cuando durante casi dos décadas siguió la evolución de la búsqueda de justicia, verdad y reparación en Argentina, al realizar el seguimiento constante de las recomendaciones de su Informe 28/92 hasta que, finalmente, la Corte Suprema de ese país declaró inconstitucionales dichas leyes, sin que la Corte Interamericana haya intervenido directamente en casos argentinos sobre la materia. ¿Acaso el espacio que brindó la Comisión, que no existía en el suramericano país, es el mejor ejemplo de efectividad para que las organizaciones de la sociedad civil pudiesen forzar al Estado a dar cuenta de sus acciones ante un tercero independiente, como la CIDH, y no permitir que la demanda de justicia, verdad y reparación fuera sólo una demanda más de un sector social?

En este apartado pretendemos esbozar de manera sucinta los objetivos que consideramos primordiales en el Sistema Interamericano, ya que su identificación modifica la apreciación sobre el papel que ha desempeñado en materia de justicia transicional.

Protección de individuos

La protección internacional del individuo puede entenderse como la posibilidad concreta de remediar una violación a los derechos humanos, o como la salvaguarda del derecho o libertad en peligro en el caso específico. Obviamente en materia de justicia transicional esto se traduce, precisamente, en la posibilidad del sistema de asegurar justicia, verdad y reparación a los individuos concretos.

Todo el Sistema Interamericano está orientado hacia este objetivo principal. Así, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece en sus postulados que “la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución”.¹⁵ En la misma línea, la Convención Americana establece que la Comisión y la Corte son los “medios de la protección”¹⁶ de los derechos enunciados.

Desde esta perspectiva pareciera que el sistema de casos, junto con los mecanismos tuitivos de medidas cautelares y provisionales, es indudablemente el mejor situado para lograr este objetivo. La contribución del Sistema Interamericano deberá medirse en términos de si ha logrado justicia, verdad y reparación en el caso de las víctimas concretas que han acudido en busca de asistencia. Así se pueden analizar todos los informes sobre casos individuales de la Comisión y las sentencias de la Corte en las que se ha establecido que los derechos de las víctimas han sido violados porque el Estado no cumplió con sus deberes de garantizar justicia, verdad y reparación y, por ende, que la decisión de los órganos interamericanos protegió esos derechos.¹⁷

¹⁵ Considerando tercero de la Resolución XXX de la IX Conferencia Internacional Americana mediante la que se aprueba la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

¹⁶ Parte II de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁷ A diferencia, por ejemplo, de algunos órganos de Naciones Unidas que, en ciertos casos argentinos, consideraron que no tenían competencia temporal para resolverlos.

De manera formalista, la Comisión y la Corte han sido efectivas si se considera que la simple decisión de los órganos brinda una especie de remedio. Por supuesto, pensamos que el Sistema Interamericano ha sido plenamente útil y efectivo para la víctima si, además de haber obtenido una decisión favorable de un órgano internacional que en parte restituye su honor y dignidad, las resoluciones son cabalmente implementadas por los estados correspondientes. Creemos que la protección de los derechos se consigue no sólo a través de casos individuales. Se logra también cuando la Comisión solicita la adopción de medidas cautelares o la Corte otorga medidas provisionales para proteger a jueces, fiscales, testigos y víctimas procurando obtener justicia.¹⁸ De igual manera se consigue cuando un informe sobre la situación general de los derechos humanos en un país determinado¹⁹ o un pronunciamiento público contribuyen a impedir o limitar la impunidad en perjuicio de víctimas concretas,²⁰ y cuando las autoridades actúan en función de lo recomendado o manifestado por la Comisión.

Concientización sobre la situación de derechos humanos

Por concientización sobre la situación de derechos humanos, en el contexto del Sistema Interamericano, entendemos el papel que tienen los órganos de proveer información creíble y respetable sobre la estrategia global en materia de derechos humanos en un país determinado mediante la descripción de los patrones generales de actuación, su lógica y sus causas.²¹ La Convención Americana prevé específicamente que una de las funciones de la Comisión es “estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América”.²²

¹⁸ En el año 2005, la Comisión otorgó 11 (once) medidas cautelares para proteger a este tipo de víctimas.

¹⁹ Quizás el informe sobre la Situación General de los Derechos Humanos en Argentina de 1980 es el ejemplo más paradigmático, en cuanto sirvió para dar a conocer circunstancias que hasta ese momento no habían sido tan profundamente documentadas.

²⁰ Por ejemplo, el reciente Comunicado de prensa 23/06: Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifiesta preocupación por decisión de la Corte de Constitucionalidad guatemalteca. Washington, D.C., 3 de julio de 2006.

²¹ Tom J. Farer, “The Future of the Inter-American Commission on Human Rights: Promotion versus Exposure”, en Cox y Mendez, *El futuro del Sistema Interamericano*, p. 524.

²² Convención Americana, art. 41 a).

Entre los principales mecanismos de los que se vale la Comisión Interamericana se encuentra la elaboración de informes sobre países que, en general, preparan con posterioridad a una visita *in loco* a un Estado.²³ Uno de los propósitos de tales informes es “movilizar la opinión pública internacional dando testimonio fehaciente sobre situaciones de violaciones masivas [y] sistemáticas”²⁴ de los derechos humanos. Otro objetivo es formular recomendaciones concretas al Estado en relación con sus políticas públicas.

Un ejemplo del cumplimiento oportuno de esta función es el informe sobre El Salvador, que en 1994 criticó duramente la adopción de la Ley de Amnistía apenas días después de conocido el Informe de la Comisión de la Verdad, o el caso de Guatemala, cuando la CIDH aprobó un informe cinco años después de la firma de los Acuerdos de Paz para verificar los progresos realizados y resaltar las falencias identificadas. La Comisión también puede crear conciencia mediante análisis sobre situaciones generales. Así, en 1986, cuando se comenzaba a dar la apertura democrática en el Cono Sur, la CIDH indicó que la urgencia de una reconciliación nacional y de una pacificación social debían armonizarse con las ineludibles exigencias del conocimiento de la verdad y la justicia, e insistió en que toda la sociedad tiene el irrenunciable derecho de saber la verdad, así como las razones y circunstancias en las que los aberrantes delitos se cometieron, a fin de evitar que aquello vuelva a ocurrir en el futuro.²⁵ Asimismo, la CIDH estimula el conocimiento de aspectos específicos, a través de resoluciones sobre jurisdicción universal o crímenes internacionales.

Finalmente, la resolución de casos individuales no sirve únicamente al propósito de obtener justicia en una circunstancia concreta, sino que da cuenta de la situación subyacente del contexto general. Partiendo de la visión limitada que sostiene que la tarea principal del Sistema Interamericano se concentra en la tramita-

²³ Sobre las visitas *in loco* véase Tom Farer, “No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox”, *Human Rights Quarterly*, vol. 19, núm. 3, pp. 510-546 (1997).

²⁴ Presentación del Informe anual 1995 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el presidente, decano Claudio Grossman, ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, 30 de abril de 1996, reproducido en Informe anual 1996, p. 890.

²⁵ Informe anual 1985/1986, capítulo V.

ción de casos individuales, puede entenderse que cada vez que la Comisión adopta un informe final o la Corte dicta una sentencia sobre algún aspecto central de la justicia transicional, las decisiones trascienden los casos individuales. Esto constituye un llamado de atención para el Estado, de que la práctica concreta cuestionada no es compatible con los estándares internacionales, por lo que debe ser corregida antes de que la situación se agrave. A la vez, la Comisión y la Corte le envían un mensaje de alerta a la comunidad internacional para que esté atenta de que en el Estado en cuestión hay ciertos hechos contrarios a las normas internacionales de derechos humanos. La ventaja principal de concientizar a través de casos individuales es que se despolitiza el tema, en tanto las conclusiones a las que arriban la Comisión y la Corte son producto de un debate jurídico entre el peticionario y el Estado.

Para asegurar el cabal cumplimiento de este objetivo, se debe garantizar la credibilidad de los órganos del Sistema Interamericano. Para que la Comisión y la Corte sean capaces de crear conciencia, es necesario que su mensaje sea escuchado y aceptado como objetivo, imparcial, fundamentado, razonado y razonable. La fuerza de los órganos interamericanos radica y reside exclusivamente en su capacidad de persuasión. Por ello su mensaje debe ser claro en cuanto a las obligaciones jurídicas en materia de verdad, justicia y reparación. Además, debe ser realista, lo que significa ser capaz de adaptar los principios jurídicos generales a los distintos contextos políticos y sociales y mantener siempre su independencia e imparcialidad.

Por ello, la Comisión y la Corte se deben preguntar y recordar a sí mismas, continuamente, a quién tienen que persuadir y a qué audiencia se dirigen. ¿Al propio Estado? Y, dentro del Estado, ¿simplemente al interlocutor directo de los órganos del sistema, es decir, a los ministerios de relaciones exteriores? ¿O principalmente a los jueces? ¿O a los legisladores? ¿A la OEA? ¿A la llamada “comunidad internacional”? ¿A las organizaciones de derechos humanos? ¿A las víctimas? ¿A la prensa? ¿A todos ellos? ¿Sólo a algunos? Los ejemplos de los países analizados en este volumen demuestran que la persuasión debe orientarse de la manera más amplia posible. Sólo cuando hay una audiencia considerable y una amplia conjunción de actores persuadidos por la legitimidad del mensaje interamericano, su imparcialidad, racionalidad y despolitización, se avanza con certeza en materia de justicia transicional.

Creación de un espacio de diálogo democrático

Aún hoy, en algunos países latinoamericanos no existe un espacio público amplio en el que los temas de derechos humanos sean debatidos de manera democrática y segura. Muchas veces las deficiencias y debilidades en el funcionamiento de los poderes legislativos y judiciales impiden que estos temas sean discutidos en el debate parlamentario o judicial. En diversos países del hemisferio, los defensores de derechos humanos o los periodistas que informan sobre violaciones a los derechos humanos o actos de corrupción y abuso gubernamental son objeto de amenazas, ejecuciones o secuestros.²⁶ Por esta razón se considera que el Sistema Interamericano tiene como uno de sus objetivos principales la creación de un espacio donde la sociedad civil y el gobierno confronten, en un ámbito seguro, un debate sobre derechos humanos, en particular en lo que interesa a este libro: sobre mejores estrategias en materia de justicia, verdad y reparación.

Este espacio puede surgir en la tramitación de casos individuales en los que se discute de manera igualitaria si el Estado cumplió con garantizar el derecho a la justicia, a la verdad y a la reparación. El Estado y las víctimas debaten jurídicamente ante actores imparciales como la CIDH y la Corte. Además, el Estado no puede tomar represalias contra los denunciantes y está obligado a responder y colaborar con los órganos del sistema. El diálogo a través del sistema de casos permite, en principio, despolitizarlo, en el sentido de evitar que se perciba la discusión como la búsqueda de réditos políticos partidarios.

El debate sobre políticas públicas generales se da principalmente a través de las facultades más promocionales de la CIDH y, en particular, de la celebración de audiencias temáticas generales. Así, por ejemplo, en los últimos años la Comisión ha previsto audiencias sobre implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, o sobre los avances del actual gobierno uruguayo para limitar los efectos de la ley de impunidad en dicho país, o

²⁶ En el Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005 se manifestó que, en el transcurso de tiempo que éste abarcó, defensoras y defensores de derechos humanos fueron objeto de atentados contra su vida, algunos de los cuales se encuentran bajo la protección otorgada por los órganos del Sistema Interamericano. Véase también el Informe sobre la Situación de los Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos en las Américas.

para analizar el Programa Nacional de Reparaciones en Guatemala.²⁷ En algunos casos dichas audiencias han facilitado el diálogo entre los gobiernos y las organizaciones de derechos humanos y ayudado a que los estados cuenten con la cooperación de organismos del Sistema Interamericano en la elaboración de políticas de derechos humanos, o en la determinación de los remedios disponibles. Muchas veces estas audiencias han servido simplemente para mantener un tema en la atención de la comunidad internacional hasta que aparezcan condiciones más propicias en lo nacional para avanzar en el diálogo sobre determinados aspectos de la justicia transicional.

Legitimación de actores

Las víctimas de violaciones de derechos humanos en América Latina, particularmente durante dictaduras o guerras civiles, no se distribuyen de manera indiscriminada entre la población. Una rápida generalización permite sostener que corresponden de manera desproporcionada a los pobres, a los sin tierra, a los que carecen de poder y a los miembros de minorías étnicas, raciales, culturales o políticas.²⁸ Las

²⁷ Ejemplos de debate de políticas públicas generales se concretaron en las audiencias llevadas a cabo en el 123° Período de Sesiones de la Comisión, que tuvo lugar entre el 11 y el 28 de octubre de 2005 y el 124° Período de Sesiones llevado a cabo en febrero/marzo de 2006, en el que se recibió información sobre Colombia, específicamente acerca del proceso de desmovilización, las violaciones del cese al fuego decretado por los líderes de las Autodefensas Unidas de Colombia y la aplicación de esta normativa tanto por parte de organizaciones de la sociedad civil como del Estado. Acerca de Uruguay, la Comisión analizó junto con el Estado y los peticionarios respectivos el cumplimiento de las recomendaciones de su Informe núm. 29/92, relativo a la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva de dicho país. La CIDH fue informada sobre diferentes iniciativas del gobierno del presidente Tabaré Vázquez en materia de búsqueda de personas desaparecidas en Uruguay durante la dictadura militar. En las audiencias sobre Perú, a las cuales concurrieron representantes del Estado y organizaciones no gubernamentales, los temas tratados fueron el cumplimiento que el Estado peruano le está dando a las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y la obligación estatal de investigar y juzgar crímenes internacionales. Otro ejemplo de debate de políticas públicas generales se plasmó en la información obtenida durante el 118° Período de Sesiones de la Comisión, que tuvo lugar en octubre de 2003, acerca de la ejecución del Programa Nacional de Reparaciones en Guatemala.

²⁸ Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, introducción, párr. 3 y 4.

víctimas fueron, y en algunos casos siguen siendo, silenciadas por la fuerza, el miedo o la deslegitimación de su derecho a la crítica. Lo mismo sucede con las organizaciones de derechos humanos y con los abogados que defienden los derechos de las víctimas: en innumerables ocasiones son descalificados por los gobiernos. En el caso de la justicia transicional, más de una vez las autoridades han acusado de buscar venganza, reabrir heridas, traer temas del pasado o servir a intereses foráneos a quienes demandan verdad, justicia y reparación.

En este sentido el Sistema Interamericano tiene el papel fundamental de servir como vía de acceso para las mayorías silenciadas, así como de proveer legitimidad a las víctimas y sus representantes. El que un organismo internacional como la CIDH escuche y preste atención a lo que sostienen los diversos sectores es una manera de legitimarlos. La Comisión envía un signo claro a los estados: “estos sectores tienen un mensaje válido al que se le debe prestar atención. Además, el Sistema Interamericano legitima a los actores al impedir que sean criticados por el solo hecho de llevar su voz al foro internacional. Así, la Corte Interamericana, desde su primer caso contencioso, sostuvo que ‘algunos de los señalamientos del gobierno’ carecen de fundamento en el ámbito de la protección de los derechos humanos. No es admisible que se insinúe que las personas que, por cualquier título, acuden al Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos estén incurriendo en deslealtad hacia su país, ni que pueda extraerse de este hecho una sanción o consecuencia negativa”.²⁹

Finalmente, la Comisión y la Corte se han mostrado extremadamente receptivas en cuanto a la necesidad de proteger a los miembros de la sociedad civil y de esta manera legitimar su trabajo. En el año 2005, por ejemplo, las medidas cautelares adoptadas por la Comisión fueron, entre otras, para proteger a testigos de violaciones de derechos humanos, en favor de miembros de organizaciones de derechos humanos, miembros de organizaciones sociales, en especial sindicatos y líderes indígenas. En este sentido, en el reciente Informe sobre la Situación de los Defensores y Defensoras de los Derechos Humanos en las Américas, la Comisión destaca la importancia crucial que desempeñan en sociedades democráticas. La CIDH señaló, asimismo, que la labor de defensoras y defensores, a través de la pro-

²⁹ Corte Interamericana, caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 144.

tección de individuos y víctimas de violaciones de derechos humanos, de la denuncia pública de injusticias que afectan a importantes sectores de la sociedad, y del necesario control ciudadano que ejercen sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas, entre otras actividades, los convierte en una pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera.

Establecimiento de una cultura de derechos humanos

Latinoamérica no posee aún una cultura consolidada, aceptada y difundida de derechos humanos, en el sentido de que en la región todavía no hay una concepción social en la que los estándares de derechos humanos sean parte de la vida diaria de los ciudadanos, según la cual las autoridades sean responsables de los abusos en perjuicio de las libertades y el Poder Judicial funcione para proveer remedio en los casos de violaciones. El Sistema Interamericano debe servir como guía a los tribunales nacionales, las legislaturas y los gobiernos en sus esfuerzos para construir sociedades democráticas basadas en el respeto a los derechos individuales y en el Estado de derecho.

En este aspecto es fundamental el desarrollo de jurisprudencia que sienta estándares y fiscalice a los países. El sistema de casos permite ampliar y profundizar la democracia mediante la creación de cultura jurídica al interpretar las normas interamericanas. Asimismo, la actuación de los órganos del sistema de una manera compatible con esos mismos estándares sirve de ejemplo a las autoridades nacionales. Aquí la articulación de procedimientos que tiendan a la transparencia, que reduzcan la discrecionalidad y que fomenten la igualdad de las partes es indispensable. La consideración seria y pronta de cada reclamo es otro requisito indispensable derivado de este objetivo.

Al mismo tiempo, las audiencias, estudios temáticos, informes sobre países, así como las actividades promocionales de la CIDH, aportan a la creación de esta cultura democrática. El diálogo con los sectores sociales, la despolitización del debate, la formulación de recomendaciones, el señalamiento oportuno de problemas y la capacitación de funcionarios son elementos con los que la Comisión cuenta para coadyuvar a la creación de dicha cultura.

EL PAPEL Y LA INTERACCIÓN DE LA COMISIÓN Y LA CORTE EN LA JUSTICIA TRANSICIONAL

Pensar que la mejor contribución del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a la justicia transicional es la decisión de la Corte sobre el caso de Barrios Altos o Almonacid implica partir del supuesto de que la mejor respuesta a los derechos humanos es la judicializada interamericana. Desde esta perspectiva, parece poca la relevancia otorgada al trabajo de la Comisión Interamericana, no sólo en el ejercicio de las facultades generales asignadas, sino específicamente en materia de tramitación de casos individuales. Pareciera sugerirse que una aproximación fragmentada mediante la quincena de casos resueltos anualmente por la Corte es más importante que una perspectiva global e integral de todas las demandas de justicia, verdad y reparación en la región y cómo las enfrenta el sistema.

Desde el punto de vista de los casos individuales, uno puede preguntarse si una quincena de decisiones de la Corte Interamericana en épocas de justicia transicional lograrán resolver las necesidades de nuestros países. O si, por el contrario, serán una réplica de los problemas de acceso inequitativo a la justicia. ¿Es la resolución de la masacre de Plan de Sánchez³⁰ la mejor estrategia que tiene el Sistema Interamericano para resolver la situación de impunidad de las más de 300 masacres que ocurrieron durante la política de tierra arrasada en Guatemala? ¿O simplemente refleja que una organización no gubernamental con conocimiento del sistema y recursos suficientes la pudo documentar y tramitar ante la Comisión y luego ante la Corte? ¿Qué sucede con las otras 300 masacres y víctimas que no tienen acceso al sistema? Las mismas interrogantes surgen al analizar los montos indemnizatorios decididos por la Corte como reparaciones, ¿cuáles son los efectos de sostener que los parámetros interamericanos, resueltos en función de los hechos de un caso concreto, deben ser utilizados como estándares nacionales? Sugerentemente se ha indicado que en Perú se han constatado 69 000 ejecuciones durante el conflicto armado interno. Si se pretendiera utilizar como parámetro de las reparaciones internas los montos que asigna la Corte en caso de violaciones al derecho a la vida, por cada persona ejecutada el Estado peruano debería abonar montos que oscilarían entre 80 000 y 200 000 dólares. Esto arrojaría un total

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Masacre Plan de Sánchez, sentencia del 29 de abril de 2004, Serie C, núm. 105.

aproximado entre 5.52 y 13.8 mil millones de dólares, lo que representaría un alto porcentaje del producto interno bruto o casi la totalidad del presupuesto anual del Estado peruano.³¹

Estas preocupaciones nos llevan a pensar que al enfocar el tema de la justicia transicional, el Sistema Interamericano y sus usuarios deben adoptar una visión integral, considerando la situación general de la región y las limitaciones, fortalezas, potencialidades y oportunidades que las distintas herramientas interamericanas ofrecen. Lo esencial es considerar que la Comisión y la Corte son dos órganos con funciones complementarias sin grado de jerarquía para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los estados parte de esta Convención (art. 33) y que no siempre la decisión judicial de un caso es la contribución más eficaz para avanzar hacia los objetivos de verdad, justicia y reparación en un país determinado. Esto no implica de manera alguna debilitar el sistema de casos, sino contextualizarlo y no sobredimensionarlo.

El análisis del Sistema Interamericano y su eficacia debe considerar las múltiples funciones que la Comisión tiene asignadas. Puede ocurrir que en ciertos momentos tramitar un caso individual no sea tan importante como producir una resolución que ayude a combatir la impunidad en un país determinado, o que influya en el debate parlamentario sobre una ley específica, o que facilite los procesos de extradición de personas acusadas de cometer graves violaciones a los derechos humanos. La Comisión también da pautas generales sobre cómo tratar un problema global, como en la situación de los hijos de personas desaparecidas³² o insistir en el nombramiento de una figura central para permitir que se implemente el programa de reparaciones en un país determinado,³³ antes que tramitar un caso concreto sobre una situación puntual y, quizá, no representativa de los problemas globales que enfrenta una sociedad. En un sistema con problemas crónicos de financiamien-

³¹ Pablo de Greiff, *The Handbook on Reparations*, Oxford University Press, 2006.

³² Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1987-1988. Estudio sobre la situación de los hijos menores de personas desaparecidas que fueron separados de sus padres y son reclamados por miembros de sus legítimas familias.

³³ Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Paraguay, 2001, en el que insistió en el nombramiento del Defensor del Pueblo, que tenía legalmente atribuida una función central en la implementación del programa de reparaciones en el país.

to no es siempre realista sostener que la mejor estrategia es utilizar todas estas herramientas al mismo tiempo.

Desde la perspectiva específica de las relaciones entre la Comisión y la Corte en materia de justicia transicional, debe considerarse que la primera tiene diversas vías para facilitar la contribución del Tribunal Interamericano a la justicia transicional. Así, la Comisión puede optar por la presentación de casos ante la Corte, la solicitud de medidas provisionales o de opiniones consultivas.³⁴ Tan importante es el papel que la Convención le asigna a la Comisión, que requiere que la CIDH comparezca en todos los asuntos bajo consideración de la Corte.³⁵ Hay dos fundamentos para esta exigencia. Primero, el sistema judicial de peticiones individuales es concebido por la Convención solamente como un aspecto de una de las herramientas creadas para promover y proteger los derechos humanos en la región. Por ello es importante que la Corte escuche a la Comisión en tanto órgano facultado para utilizar el resto de posibilidades en cooperación con los estados miembros de la OEA. Segundo, la Comisión representa el interés interamericano que trasciende a las partes de un caso concreto y es fundamental que la Corte escuche la visión general y no una particularizada.³⁶ En materia de justicia transicional, la Comisión debería presentar la dimensión real del caso concreto en evaluación de la Corte, en el contexto de los esfuerzos nacionales y regionales en curso.

En materia de casos concretos individuales debe tenerse en cuenta que la Comisión es el órgano principal de la Carta de la OEA (a diferencia de la Corte, que es simplemente convencional) y representa a todos los estados miembros de la OEA. Esto significa dos cosas respecto de la justicia transicional. En primer lugar, la Comisión tiene competencia para evaluar la situación de los derechos humanos en todos y cualquier Estado miembro de la OEA y no solamente en aquellos que han ratificado la Convención y aceptado la jurisdicción de la Corte. Esto le da una mayor cobertura geográfica al trabajo de la Comisión que al de la Corte. En segundo lugar, la Comisión tiene competencia para analizar situaciones desde que fue creada en 1959 y puede aplicar la Declaración Americana de Derechos y Debe-

³⁴ Artículos 51, 61, 63.2 y 64.1 de la Convención Americana.

³⁵ Artículo 57 de la Convención Americana.

³⁶ Artículo 35 de la Convención Americana (la Comisión representa a todos los miembros que integran la OEA).

res del Hombre para hechos anteriores a la ratificación de la Convención Americana. Con ello, la Comisión tiene una competencia temporal más amplia que la Corte, que sólo interviene para analizar hechos posteriores al momento de la declaración de aceptación de su competencia por el Estado respectivo. Esta distinción es esencial para países como Argentina, Chile, El Salvador y Brasil, que ratificaron la Convención o aceptaron la competencia de la Corte con posterioridad al retorno a la democracia o al concluir una guerra civil, lo que excluye, por lo tanto, del conocimiento de la Corte las violaciones graves, masivas y sistemáticas que se produjeron antes. En estos países la Corte, a diferencia de la Comisión, sólo puede conocer las violaciones a la justicia y no al derecho sustantivo,³⁷ por ejemplo, una masacre, ejecución extrajudicial o tortura. Una limitada excepción sería el caso de desapariciones forzadas en tanto delito continuado, aunque la Corte ha sido extremadamente restrictiva al respecto.³⁸

La Convención Americana le otorga a la CIDH la facultad de decidir si el caso debe ser conocido por el Tribunal Interamericano o, por el contrario, debe concluir con la decisión de la propia Comisión.³⁹ En la inteligencia de la Convención Americana, la decisión de la Corte o de la Comisión son igualmente importantes y eficaces para la protección y promoción de los derechos humanos y por eso le otorga al principal órgano consultivo de la OEA en materia de derechos humanos, es decir a la CIDH, la facultad de decidir cuál debe ser la palabra final. A nuestro entender, eso deja claro que la Convención Americana no considera que la mejor o única solución posible es la decisión judicial. En este sentido, se observa que

³⁷ Véase, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la Comunidad Moiwana, sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C, núm. 124.

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Blake. Excepciones Preliminares, sentencia de 2 de julio de 1996, Serie C, núm. 27 y Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Hermanas Serrano Cruz. Excepciones Preliminares, sentencia de 23 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 118.

³⁹ De acuerdo con los artículos 51.1 y 61, sólo la Comisión y los estados pueden remitir casos a la Corte. Hasta la fecha, solamente la Comisión ha hecho uso de esta facultad, con dos excepciones, el asunto Viviana Gallardo, en el que Costa Rica se autodemandó y el caso Lori Berenson, en que Perú presentó una demanda ante la Corte con posterioridad a la presentación de la demanda por parte de la CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos, asunto de Viviana Gallardo y otras, Serie A, núm. G 101/81, y Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Lori Berenson Mejía, sentencia de 25 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 119.

la Comisión durante años optó por publicar sus decisiones sobre leyes de amnistía en los casos sobre Argentina, Uruguay, Chile y El Salvador, en lugar de remitirlos a la Corte. Solamente varios años después envió algunos casos a la Corte sobre temas similares y no todos. En este sentido, la CIDH abrió una línea jurisprudencial acerca de la incompatibilidad de las leyes de autoamnistía con la Convención. Una vez que los diversos actores interamericanos absorbieron este trabajo pionero de la CIDH, ésta consideró que la mejor protección de los derechos humanos debía ser consolidada judicialmente a través de una decisión de la Corte, que se lograría con la sentencia en el caso Barrios Altos.

LA INTERACCIÓN DE LA COMISIÓN CON LOS ESTADOS: LA NECESIDAD DE UN DIÁLOGO

El papel que asumen los órganos estatales en la implementación del derecho internacional es fundamental. Las disposiciones internacionales sólo son operativas si los estados ponen en funcionamiento su sistema legal interno para darle eficacia. Éste es el aspecto más vulnerable o débil del derecho internacional, ya que deja el cumplimiento de sus obligaciones, en última instancia, a los órganos internos. Los autores de este volumen exponen varias de estas debilidades en los ejemplos nacionales que analizan.

En materia de justicia transicional, el Sistema Interamericano requiere establecer una relación dialéctica con el derecho interno. Este último debe aplicar los compromisos internacionales adquiridos a través de medidas legislativas, administrativas, judiciales o de la índole que sea necesaria y eficaz para garantizar verdad, justicia y reparación, mientras que el Sistema Interamericano, mediante las distintas técnicas que esbozamos, fiscaliza el accionar estatal en relación con las obligaciones internacionales para comprobar si la justicia está siendo garantizada.

Estos dos aspectos, aplicación y fiscalización, crean un diálogo —o al menos deberían— entre los actores que intervienen. La experiencia del Sistema Interamericano en materia de justicia transicional demuestra que hay distintos modos y grados de comunicación, desde simples monólogos hasta complejas formas de interacción.

Los capítulos nacionales muestran estas diversas posibilidades de diálogo y comunicación. Así, por ejemplo, puede haber excelentes relaciones entre los órganos

del sistema y los actores gubernamentales, pero con discursos paralelos. Un ejemplo sería el caso de El Salvador, donde las constantes decisiones de la Comisión sobre la Ley de Amnistía no han logrado encontrar un eco ni en el discurso ni en el accionar de los sucesivos gobiernos. Asimismo, el discurso interamericano no ha logrado generar una movilización social fuerte y efectiva que demande que las decisiones interamericanas sean implementadas.

Otro ejemplo es el caso chileno, en el que el Sistema Interamericano, a pesar de sus múltiples decisiones sobre la Ley de Autoamnistía, solamente fue un invitado menor a las discusiones sobre derechos humanos de los últimos años, tanto en los debates políticos como en las discusiones judiciales chilenas sobre casos concretos. Claro que la reciente sentencia en el caso Almonacid podría cambiar este análisis y demostrar que, en ciertas circunstancias, la voz de la Corte ayuda a profundizar la comunicación y el diálogo.

El ejemplo uruguayo presenta otras modalidades de diálogo. Tenso y confrontacional, en un momento llevó, incluso, a un intento por parte del gobierno de silenciar a la Comisión,⁴⁰ inexistente en otros momentos e incipiente en las actuales circunstancias, dando la impresión que hay interés de fortalecerlo. Esto se refleja en el creciente número de audiencias sobre dicho país en los últimos tres periodos de sesiones de la CIDH.

Argentina ofrece el ejemplo más complejo de una conversación permanente de ida y vuelta en la que se ve la interacción entre los esfuerzos nacionales y las respuestas interamericanas a través de casos ante la CIDH, audiencias, y utilización de precedentes interamericanos en el ámbito nacional. Cuando las voces interamericanas no eran o no son escuchadas internamente se volvía y se vuelve al foro de la CIDH para facilitar este diálogo y lograr ampliar el espacio de la conversación.⁴¹

⁴⁰ Mediante la solicitud de una opinión consultiva en la que se cuestionaba la facultad de la Comisión de analizar la compatibilidad de la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado con la Convención Americana, véase OC-13/93 del 16 de julio de 1993, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie A, núm. 13 (1993).

⁴¹ Véase, entre otros, Martín Abregú, "La tutela judicial del derecho a la verdad en la Argentina", *Revista IIDH*, núm. 24, 1996, pp. 11-47.

Una forma más limitada de análisis se circunscribe a las comunicaciones entre los órganos interamericanos de supervisión internacional y los poderes judiciales locales en materia de justicia, verdad y reparación. Los tribunales nacionales adquieren una dimensión especial por la función que tienen como garantes de los derechos protegidos en la Convención Americana. Ésta exige, previamente a la puesta en funcionamiento de su mecanismo de supervisión, el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna.⁴² De modo que, prácticamente, en todos los casos de denuncias internacionales por falta de justicia, verdad y reparación estará implicado algún tribunal nacional que falló en la obligación de garantizar el efectivo goce de los derechos reconocidos. A esto se aúna que la Convención Americana garantiza a toda persona el derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, aun cuando tal violación sea cometida por quienes ejercen funciones oficiales,⁴³ con lo cual el papel fundamental que los tribunales nacionales tienen en la aplicación de los tratados de derechos humanos queda plenamente comprobado.

Los jueces enfrentados a casos que implican cuestiones de justicia, verdad y reparación, generalmente se refieren, de manera primaria, a constituciones, leyes, decretos, reglamentos y jurisprudencia nacional como reglas primordiales de sus decisiones. Sin embargo, los tribunales deberían tomar en cuenta el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La experiencia de la justicia transicional demuestra que los tribunales son más receptivos cuando hay una comunidad jurídica nacional que en sus alegatos judiciales invoca plenamente los instrumentos internacionales de derechos humanos y exige a los tribunales que los apliquen en su práctica cotidiana, teniendo en cuenta la posición jerárquica dentro del respectivo ordenamiento jurídico. Es cierto que la práctica de la gran mayoría de los jueces latinoamericanos es ignorar —en el plano nacional— la vigencia de los tratados de derechos humanos, pero esto se debe, entre otras razones y no necesariamente se trata de la principal, a que los mismos no son suficientemente invocados por los abogados. Independientemente de que el juez deba conocer el derecho, son los abogados quienes deben llamar la atención del tribunal sobre el derecho aplicable e invocar aquellas normas jurídicas que favorecen los intereses de su representado.

⁴² Art. 46.1.a de la Convención Americana.

⁴³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25.

Los resultados más promisorios en el diálogo entre la jurisprudencia interamericana y la nacional son aquellos en que los abogados invocan rutinariamente las normas internacionales y los jueces las aplican. Esto lleva a un reforzamiento mutuo, ya que los jueces las aplican porque los abogados las invocan, y éstos las esgrimen porque los magistrados las utilizan. La propia CIDH sigue de cerca estos procesos positivos, lo que la lleva a estar pendiente y a reaccionar ante decisiones nacionales en materia de justicia, verdad y reparación,⁴⁴ así como a fomentar, en lo posible, decisiones compatibles con los estándares internacionales.

Hay diferentes modos de recepción en el ámbito nacional de las decisiones del Sistema Interamericano, entendidas como la referencia que hace una corte nacional a una decisión internacional en un caso sometido a su conocimiento. Estas formas de recepción se reducen elementalmente a dos: primera, los tribunales nacionales analizan la jurisprudencia internacional para ver si existe una norma internacional aplicable al caso que deben resolver y, segunda, evalúan la interpretación que dicha norma ha recibido en la jurisprudencia internacional. Por ejemplo, si deben decidir en una causa que reclama reparación civil para una víctima de violaciones a los derechos humanos, deberán revisar si hay alguna norma interamericana que disponga la obligación de reparación y, luego, cómo ha sido interpretada.

Sin pretender agotar el listado de las variadas formas en que los tribunales locales y los órganos internacionales interactúan en las etapas de justicia transicional, comenzaremos por el ya mencionado requisito de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. Allí los tribunales locales deberán pronunciarse sobre materias vinculadas a tratados internacionales de derechos humanos como condición previa para acudir a la vía internacional. Por su parte, los órganos de supervisión internacional deberán verificar si dichos tribunales han intervenido y agotado los recursos eficaces y adecuados, o si se encuentra alguna excepción a dicho requisito antes de declarar la admisibilidad del caso. Al mismo tiempo, los órganos interamericanos verifican la actuación concreta de los tribunales nacionales para determinar si es acorde con las obligaciones internacionales del Estado y si es posible establecer la responsabilidad internacional de éste.

⁴⁴ Véase por ejemplo, Comunicado de prensa 28/06, titulado Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronuncia sobre la decisión de la Corte Constitucional referida al alcance y aplicación de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia.

Aquí vemos dos aspectos principales. Por un lado un análisis de si los tribunales han actuado respetando los principios del debido proceso, imparcialidad y razonabilidad; y, por otro, si la determinación específica es acorde con la Convención Americana. En cuanto a lo primero, la CIDH y la Corte han intervenido una vez que las cortes supremas respectivas decidieron la constitucionalidad de las diferentes leyes de amnistía⁴⁵ o luego de rechazar solicitudes de indemnización por violaciones de derechos humanos.⁴⁶ Otro supuesto es cuando ha habido impunidad en las investigaciones⁴⁷ y, finalmente, cuando se ha asignado la investigación a los tribunales militares.⁴⁸ En todos estos supuestos, la Comisión y la Corte son sumamente críticas en los mensajes que le dirigen a los tribunales nacionales.

Se puede mencionar, por último, los supuestos en los que los tribunales nacionales deben implementar las decisiones de los organismos internacionales en casos concretos. Es decir, después de haberse tramitado un caso internacionalmente y que la Comisión o la Corte se hayan pronunciado, las víctimas acuden a sus tribunales para solicitar que se ejecuten o cumplan dichas decisiones. Aquí vale la pena destacar como buena práctica un caso concreto en que la Corte Suprema argentina dio cumplimiento a una orden de la Corte Interamericana, a pesar de estar en profundo desacuerdo con ella.⁴⁹

Obviamente la forma más efectiva de esta relación que llamamos “diálogo entre órganos internacionales y tribunales locales”, es el proceso que se ha definido como de permeabilidad, ósmosis o sinergia funcional,⁵⁰ en la que los tribunales se

⁴⁵ Véase CIDH, Informe núm. 136/99, Caso 10.488, Ignacio Ellacuría, S. J. y otros, El Salvador, 22 de diciembre de 1999; Informe núm. 25/98, Casos 11.505 y otros, Chile, 7 de abril de 1998, entre otros.

⁴⁶ Informe núm. 1/93, Informe sobre solución amistosa respecto de los casos 10.288, 10.310, 10.436, 10.496, 10.631 y 10.771, Argentina, 3 de marzo de 1993 e Informe núm. 59/05, Petición 381/04, Admisibilidad, Magdalena Mercedes Navarrete y otros, Chile, 12 de octubre de 2005.

⁴⁷ CIDH, Informe núm. 101/01, Caso 10.247 y otros, Ejecuciones Extrajudiciales y Desapariciones Forzadas de Personas, Perú, 11 de octubre de 2001.

⁴⁸ CIDH, Informe núm. 32/04, Caso 11.556, Fondo, Corumbiara, Brasil, 11 de marzo de 2004.

⁴⁹ Véase Corte Suprema de Justicia de la Nación, Espósito, Miguel Ángel s/ incidente de prescripción de la acción penal promovido por su defensa, a raíz de la decisión de la Corte Interamericana en el caso Bulacio, 23/12/2004.

⁵⁰ Thomas M. Franck y Gregory H. Fox, “Introduction: Transnational Judicial Synergy”, en *International Law Decisions in National Courts*, Transnational Publishers, pp. 3 y ss.

muestran más proclives a alinear sus decisiones con aquellas de los mecanismos internacionales. En materia de justicia transicional, Argentina, Colombia y Perú son los países en los que sus tribunales han acogido la jurisprudencia interamericana en mayor grado. De Argentina destacamos la decisión en la causa Simón, en la que la Corte Suprema declaró sin valor jurídico las leyes de punto final y obediencia debida basándose en la práctica de la CIDH y en jurisprudencia de la Corte.⁵¹ En el caso peruano mencionamos, entre otras, la sentencia en la que, partiendo de la interpretación interamericana, el Tribunal Constitucional rescató el derecho a la verdad,⁵² y en el caso de Colombia mencionamos solamente la acción de tutela en que la Corte Constitucional sostuvo que el recurso de revisión permite reabrir investigaciones si así lo exige la Comisión o la Corte, sin que el principio de cosa juzgada y *non bis in idem* sean obstáculos para ello.⁵³

ALGUNAS CONDICIONES PARA LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA INTERAMERICANO EN MATERIA DE JUSTICIA TRANSICIONAL

Durante la mayor parte de su historia América Latina ha rendido culto a las formas jurídicas sobre la realidad. La mayor parte de los tratados interamericanos fueron ratificados cuando los estados emergieron de dictaduras militares o guerras civiles, lo que demuestra una nueva concepción política que pone a las libertades fundamentales en el centro del mundo normativo, pero es insuficiente, ya que los tratados de derechos humanos requieren que los derechos que reconocen tengan vigencia efectiva, especialmente el derecho a gozar de un recurso judicial efectivo. Para ello, en algunas ocasiones se necesita aprobar nuevas leyes —para asegurar la reparación, por ejemplo—, o derogar otras, como las de autoamnistía o las que establecen la jurisdicción militar para casos de violaciones graves a los derechos humanos. Sin embargo, lo que se requiere en todos los casos de manera inexcusable es el respeto absoluto de lo que prescriben los tratados y convenciones.

⁵¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación, caso Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc. Causa núm. 17.768C.

⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú correspondiente al Expediente 2488-2002-HC/TC (caso Genaro Villegas Namuche), del 18 de marzo de 2004.

⁵³ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-004/03, 20 de enero de 2003.

Derechos humanos y democracia van indisolublemente de la mano. No hay respeto efectivo de los derechos humanos si no hay condiciones democráticas. No puede haber un Estado democrático si los derechos humanos no son respetados. El cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos requiere como condición *sine qua non* una sociedad democrática y, a la vez, contribuye a su consolidación. No hay posibilidad de crear una sociedad democrática y una cultura de derechos humanos si dicha construcción no está basada en los pilares de justicia, verdad y reparación. Los capítulos siguientes demuestran que se ha avanzado bastante en materia de justicia y reparaciones en espacios democráticos.

Para lograrlo, es indispensable que las autoridades tengan una decidida voluntad política de garantizar y respetar tales derechos. No habrá reforma legal, jurídica o política, ni ratificación de tratados internacionales que asegure los derechos humanos; tampoco múltiples decisiones de la Corte o la Comisión producirán transformaciones si quienes ocupan los tres poderes del Estado no tienen un profundo compromiso mancomunado con tal empresa. El caso uruguayo es un ejemplo actual de esta necesidad de conjunción de voluntades. Mientras el Poder Ejecutivo ha dado un nuevo impulso y ha abierto espacios para avanzar al menos en el aspecto de verdad, el Poder Judicial está bloqueando muchas de estas iniciativas.

El cumplimiento de la Convención Americana exige que los tres poderes del Estado adopten una actitud activa en cuanto a la promoción y respeto a los derechos. Las autoridades y la sociedad deben crear mecanismos, leyes, capacitar a los agentes públicos, difundir los contenidos de la Convención, eliminar los espacios autoritarios y reformar las instituciones represivas. No hay que esperar que ocurran violaciones a los derechos humanos o que la Comisión y la Corte las señalen para acordarse de las obligaciones internacionales. La reiterada tríada justicia, verdad y reparación es, en este sentido, una agenda de trabajo del día a día que se alimenta con las contribuciones interamericanas.

Las autoridades nacionales y las sociedades de nuestros países cuentan en esta inmensa tarea con importantes aliados en los órganos interamericanos. Por ello, y como dijimos en la sección anterior, se debe establecer y consolidar un diálogo constructivo con dichos órganos. No debe verse a la Comisión y a la Corte como

enemigos de un mal entendido orgullo nacional, sino como aliados estratégicos en la lucha común por asegurar la justicia, verdad y reparación, así como para combatir la impunidad.

Es imposible lograr esta tarea sólo con el trabajo de las autoridades nacionales y los órganos del Sistema Interamericano. La sociedad civil tiene un papel crucial en diferentes aspectos, como la capacitación y difusión, fiscalización y monitoreo, señalamiento y denuncia, entre otros. Además, las organizaciones de la sociedad civil cuentan con una invaluable experiencia y conocimiento técnico en esta materia. La búsqueda de mejores formas de garantizar verdad, justicia y reparación requiere que la sociedad civil sea un actor trascendente a cualquier política que se pretenda implementar. La experiencia reflejada en los capítulos que siguen demuestra que donde ha habido mayor demanda y mayores espacios de diálogo más efectivo entre gobierno y sociedad civil, y entre sociedad civil, gobierno y el Sistema Interamericano, ha sido el Sistema Interamericano; además, es en estos países donde mayor desarrollo en materia de justicia, verdad y reparación se ha producido.

Para concluir, haremos referencia muy sucinta a ciertas cuestiones operativas, puntuales y específicas que pueden contribuir a facilitar el proceso de implementación de las decisiones de los órganos interamericanos de derechos humanos en materia de justicia transicional. Sin pretender dar una lista exhaustiva, mencionamos algunos ejemplos que facilitarían este proceso que debería comenzar, según nuestro criterio, por la adopción de una legislación integral destinada al cumplimiento de decisiones, el establecimiento de un mecanismo interinstitucional que incluya todas las reparticiones estatales que pudiesen tener competencia en esta materia y la implantación de mecanismos jurídicos para darle un adecuado cumplimiento.

En materia de reforma o revisión legislativa, debido a que el tema de las leyes de amnistía es uno de los que emerge de manera recurrente en etapas de justicia transicional, nuestra propuesta considera que este marco institucional debería, ante cualquier decisión interamericana que encuentre una ley incompatible con la Convención, exigir al Ejecutivo ejercer de inmediato la iniciativa legislativa para que ésta sea reformada o derogada. Para los países cuyos congresos tienen prevista la tramitación urgente de ciertas iniciativas legislativas, las decisiones

interamericanas deberían ser causa suficiente para activarlas. También podría crearse una causa de acción por inconstitucionalidad por omisión en caso de que el Legislativo no derogue o modifique la ley tal como lo requirieron los órganos interamericanos dentro de ciertos plazos.

En materia de reparaciones pecuniarias, anualmente el presupuesto debe prever montos específicos para el pago de reparaciones señaladas por la Comisión o la Corte. Si no se siguiese este procedimiento, debería establecerse, por ejemplo, que el presupuesto anual del año siguiente a la decisión interamericana incluya partidas necesarias para realizar los pagos correspondientes. Las decisiones de ambos órganos deberán tener valor de título ejecutivo, tal como sugiere el artículo 68 de la Convención Americana.

En relación con las investigaciones penales por casos de violaciones a derechos humanos, se pueden plantear varias propuestas. Primero, que ante decisiones definitivas de los tribunales locales que cierren investigaciones penales, las sentencias de la Corte o recomendaciones de la CIDH sirvan como causales de revisión de estas decisiones con el fin de no darle valor a la cosa juzgada. En segundo lugar, se puede incluir en la ley general del Ministerio Público una disposición que obligue al fiscal respectivo a iniciar, profundizar, retomar o reconducir las investigaciones que la Comisión o la Corte requieran.

Finalmente, se pueden modificar también las leyes procesales, particularmente las de amparo y hábeas corpus, con el fin de ejercitarlas para solicitar el cumplimiento de decisiones de la Comisión o la Corte. Asimismo, proponemos que en los países en los que existen los defensores del pueblo o figuras similares, se les otorgue la facultad y obligación de dar seguimiento al cumplimiento que el Estado da a las decisiones de los órganos interamericanos.

6. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

Douglass Cassel

En las dos décadas transcurridas desde su primera sentencia en un caso contencioso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha centrado su jurisprudencia en las iniciativas para poner fin a la impunidad en casos de violaciones graves de los derechos humanos. Sus sentencias definen y denuncian la impunidad, y documentan y expresan su repudio en relación con las consecuencias que dichas violaciones acarrearán en el ámbito de la familia y la sociedad. Asimismo, articulan un amplio derecho de acceso a la justicia y a la verdad para las víctimas y sus familias y, en cuanto a sus efectos prácticos —cuando no en el campo doctrinario formal—, también para las sociedades.

Las órdenes de reparación de la Corte van un paso más allá y establecen la obligación de los estados de adoptar medidas legislativas, judiciales y administrativas tendientes a hacer públicas las violaciones perpetradas en el pasado y evitar que se reiteren, no solamente en relación con los casos individuales presentados ante la Corte, sino en un espectro mucho más amplio.

Así, la jurisprudencia de fondo y aquella orientada a brindar reparaciones emanada de la Corte se propone institucionalizar salvaguardas nacionales destinadas a combatir la impunidad en todo el continente americano, a través de cuatro vías de amplio alcance:

- Mediante la fuerza ejemplar de las interpretaciones que la Corte realice de las garantías de los derechos humanos consagradas en la Convención Ame-

ricana sobre Derechos Humanos, como inspiración para la jurisprudencia de los tribunales nacionales.

- Fomentando la implementación de un “control de convencionalidad” por parte de los tribunales nacionales; es decir, la supervisión del cumplimiento de las convenciones sobre derechos humanos por parte de los gobiernos de cada país.¹
- Ordenando la difusión de las sentencias de la Corte, en parte para ayudar a que las sociedades aprendan de los abusos sufridos en el pasado.
- Exigiendo que los estados entrenen a sus fuerzas de seguridad, adopten leyes adecuadas en materia penal y tomen otras medidas para promover la prevención y el juzgamiento de las violaciones de los derechos humanos en el futuro.²

En qué medida y con qué grado de inmediatez contribuirán estas disposiciones a poner fin a la impunidad en este hemisferio, tan ajeno al imperio de la ley, es una pregunta que sólo encuentra respuesta en la práctica. En otros capítulos de este volumen se presentan los resultados preliminares obtenidos en un grupo de países tomado como ejemplo. No obstante, la mayoría de las sentencias relevantes de la Corte, junto con la ampliación de sus órdenes de reparación, fueron dictadas apenas a partir del año 2001. Para alcanzar una respuesta integral será necesario más tiempo y un análisis más amplio y sistemático.

No fue la Corte, sino la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la que ejerció gran parte del poder directo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre las políticas y los poderes judiciales nacionales en las décadas de 1980

¹ Almonacid Arellano *et al.* vs. Chile, objeciones preliminares, méritos, reparaciones y costos, sentencia del 26 de septiembre de 2006, Serie C, núm. 154 (en adelante citado como Almonacid), párr. 124.

² Para acceder a un estudio de todas las órdenes de reparación dictadas por la Corte hasta el año 2004, se recomienda consultar Douglass Cassel, “The Expanding Scope and Impact of Reparations Awarded by the Inter-American Court of Human Rights”, publicado en *Out of the Ashes: Reparations for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*, K. de Feyter, S. Parmentier, M. Bossuyt y P. Lemmens (eds.), Antwerp, Intersentia, 2005, pp. 191-223.

y 1990.³ En 1988 la Corte articuló los deberes del Estado, en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de investigar, juzgar y castigar las violaciones graves de los derechos humanos en el caso Velásquez Rodríguez.⁴ Sin embargo, en general, la Comisión fue pionera en la jurisprudencia interamericana acerca de los deberes de los estados, los derechos de las víctimas y las sociedades a la justicia y la verdad, así como del carácter inadmisibles de las disposiciones de amnistía en relación con las violaciones graves de los derechos humanos.⁵

Desde 2001, la Corte ha utilizado sus facultades y recursos limitados de manera entusiasta y creativa para sacar provecho de las reformas institucionales y los cambios culturales. El alcance y el efecto último de las reformas, no obstante, dependerá en gran medida de factores ajenos a la Corte. ¿Sobrevivirá el sistema democrático de frenos y contrapesos en Venezuela y Ecuador? ¿Los problemas económicos harán que los pueblos boliviano y peruano se alejen de la democracia y se inclinen hacia regímenes demagógicos? ¿El narcotráfico y el crimen organizado tendrán consecuencias fatales sobre el Estado de derecho en Colombia y Guatemala? ¿Los superpoderes globales apoyarán o destruirán completamente los derechos humanos en toda la región?

En las siguientes secciones se analizarán aspectos de la jurisprudencia de la Corte respecto de la impunidad, la justicia, la verdad y, finalmente, sobre la justicia transicional y las comisiones de la verdad. Este breve ensayo no pretende presentar una recopilación exhaustiva de las numerosas sentencias relevantes respecto de esta cuestión, sino que se basa, de manera selectiva, en los fallos recientes que

³ Para consultar mi anterior análisis de los informes de la Comisión, se recomienda remitirse al trabajo de Douglass Cassel, “La lucha contra la impunidad ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en *Verdad y justicia: Homenaje a Emilio F. Mignone*, Juan Méndez, Martín Abregú y Javier Mariezcurrena (eds.), San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001, pp. 57-410, y “Lessons from the Americas: Guidelines for International Response to Amnesties for Atrocities”, *Law and Contemporary Problems*, vol. 59, núm. 4, 1996, pp. 197-230.

⁴ Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4.

⁵ Véase, por ejemplo, Informe anual de la CIDH 1985-1986, cap. V, para conocer los lineamientos de las responsabilidades de los gobiernos democráticos de investigar y reparar las violaciones de los derechos humanos bajo regímenes anteriores. Consúltese también Garay Herosilla *et al.* vs. Chile, Informe 36/96, Caso 10.843, e Irma Reyes *et al.* vs. Chile, Informe 34/96, Casos 11.228 *et al.*, ambos en el Informe anual de la CIDH de 1996, cap. III.

establecen los límites que alcanzaron las opiniones vertidas por la Corte y publicadas hasta finales de 2006.

IMPUNIDAD

La Corte, en reiteradas oportunidades, ha definido la impunidad como la falta conjunta de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana.⁶

La Corte repudia la impunidad por dos motivos principales: uno relativo a la sociedad, y otro vinculado a la familia. En el caso de las sociedades, la impunidad “propicia la repetición crónica de violaciones de derechos humanos”. En el caso de las familias, la impunidad promueve “la total indefensión de las víctimas y de sus familiares, quienes tienen derecho a conocer la verdad de los hechos”.⁷

La Corte reconoce que la clave del problema radica en la eficacia —o ineficacia— del sistema judicial. La impunidad es “propiciada y tolerada por la ausencia de garantías judiciales y la ineficacia de las instituciones judiciales para afrontar o contener las sistemáticas violaciones de derechos humanos”.⁸

La Corte ha sido informada acerca del devastador costo psíquico que la impunidad provoca en los familiares de las víctimas, independientemente del daño ocasionado por el delito original. Por ejemplo, cuando las autoridades guatemaltecas impidieron que se aclarasen los hechos relacionados con los asesinatos de niños de la calle, la Corte describió el impacto sufrido por los familiares como “un sentimiento de inseguridad e impotencia ante la abstención de las autoridades públicas de investigar los delitos cometidos y de castigar a los responsables”.⁹

⁶ Consúltense, por ejemplo, Almonacid, párr. 111 (en el cual se citan causas anteriores).

⁷ Goiburú *et al.* vs. Paraguay, Méritos, reparaciones y costas, sentencia del 22 de septiembre de 2006, Serie C, núm. 153 (en adelante citado como Goiburú), párr. 164.

⁸ *Ibid.*, párr. 73.

⁹ Villagrán Morales *et al.* vs. Guatemala, sentencia del 19 de noviembre de 1999, Serie C, núm. 63, párr. 173.

De la misma manera, en el caso del brutal asesinato de la antropóloga guatemalteca Myrna Mack Chang, la Corte reconoció que “la impunidad imperante en este caso ha sido y sigue siendo una fuente de sufrimiento para los familiares. Los hace sentirse vulnerables y en estado de indefensión permanente frente al Estado, lo que les provoca profunda angustia”.¹⁰

EL DEBER DE LOS ESTADOS DE COMBATIR LA IMPUNIDAD

En los fundamentos de la sentencia emitida en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* (1988), la Corte fue pionera al elaborar una doctrina novedosa que sostiene que el deber de los estados de “asegurar” la observancia de los derechos humanos, en virtud del artículo 1.1 de la Convención Americana, impone necesariamente deberes de organización y de aplicación de la ley, definidos en forma amplia en relación con las violaciones de los derechos humanos. El deber de los estados parte es “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.¹¹

El deber de cumplimiento de la ley, que deriva del deber de organización amplio, consiste en investigar, juzgar y castigar a los responsables de violaciones graves. Si bien no requiere resultados satisfactorios —que en algunos casos son imposibles de lograr—, sí exige un esfuerzo serio y razonable.¹² Para la Corte, lo importante no es la formalidad, sino la efectividad de los esfuerzos de los estados por asegurar que los delitos contra los derechos humanos no queden impunes. Más aún, el deber de cumplimiento de la ley debe ser asumido por el Estado por su propia iniciativa; no puede depender de los esfuerzos de las víctimas y sus familiares en el ámbito privado.¹³

¹⁰ Myrna Mack Chang *vs.* Guatemala, sentencia del 25 de noviembre de 2003, Serie C, núm. 101, párr. 264.

¹¹ Velásquez Rodríguez *vs.* Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párr. 166.

¹² *Ibid.*, párr. 174-181.

¹³ *Ibid.*, párr. 177.

Más recientemente, la Corte especificó que los deberes generales establecidos en *Velásquez Rodríguez* obligan a los estados a combatir la impunidad “por todos los medios posibles”.¹⁴ Esto incluye una amplia gama de deberes positivos de los estados:

- Los estados deben ocuparse de procesar y castigar los delitos contra los derechos humanos: el pago de una reparación económica no resulta suficiente para considerar que el Estado ha cumplido con su deber.¹⁵
- Para combatir la impunidad, se debe hacer valer la responsabilidad de los estados conforme al derecho internacional de los derechos humanos y la responsabilidad individual conforme al derecho penal.¹⁶
- Las leyes penales de los estados, en relación con delitos contra los derechos humanos, como la tortura, no deben prever menos supuestos de conductas delictivas que las convenciones internacionales sobre la materia.¹⁷
- Los estados deben investigar, juzgar y castigar no sólo a los autores materiales de los delitos contra los derechos humanos, sino también a sus autores intelectuales.¹⁸
- Los estados también tienen el deber de juzgar a quienes oculten dichos delitos y a quienes obstruyan o demoren el accionar de la justicia.¹⁹
- Todos los organismos estatales tienen el deber de colaborar con la investigación y el juzgamiento mediante la detención de los sospechosos de la

¹⁴ *Goiburú*, párr. 164.

¹⁵ *Pueblo Bello Massacre vs. Colombia*, sentencia del 31 de enero de 2006, Serie C, núm. 140, párr. 205-209; *Goiburú*, párr. 121.

¹⁶ *Goiburú*, párr. 131.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 92.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 192.5.

¹⁹ *Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, sentencia del 1 de marzo de 2005, Serie C, núm. 120, párr. 173.

comisión de delitos, así como con la entrega de documentos, la presentación ante el tribunal de los testigos que éste requiera y la realización de las diligencias correspondientes.²⁰

- Los estados tienen la obligación de procurar la extradición de personas prófugas acusadas de la comisión de delitos contra los derechos humanos de otros países a los cuales hayan escapado.²¹ (La Corte no ha ampliado este deber hasta el punto de exigir a los estados que lleven a cabo juicios *in absentia*.²² Los juicios *in absentia* pueden dar lugar a conflictos en torno a derechos humanos, como los derechos de debido proceso y juicio justo.)²³
- Otros estados miembros de la Convención Americana tienen un deber *erga omnes* (un deber universal que corresponde a cada Estado respecto de los demás estados) de colaborar para asegurar que los delitos relativos a los derechos humanos no queden impunes. Deben extraditar al país que solicita la extradición a quienes se encuentren prófugos, o bien juzgar a este individuo ellos mismos.²⁴
- Los estados tienen el deber de eliminar todos los obstáculos, de facto o de derecho, que tiendan a mantener la impunidad.²⁵

²⁰ Almonacid, párr. 156.

²¹ Goiburú, párr. 130.

²² *Ibid.*, párr. 161.

²³ A diferencia de la Convención Americana, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR), en su artículo 14.3(d), protege expresamente el derecho del acusado a ser “juzgado en presencia”. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que supervisa la adhesión al pacto, reconoce que “cuando excepcionalmente y por razones justificadas, se celebren juicios *in absentia*, es tanto más necesaria la estricta observancia de los derechos de la defensa”. CCPR, Observación general núm. 13, “Igualdad ante los tribunales y derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal competente establecido por la ley” (art. 14), 13 de abril de 1984, párr. 11.

²⁴ Goiburú, párr. 132, 166, 192.6.

²⁵ Pueblo Bello Massacre *vs.* Colombia, sentencia del 31 de enero de 2006, Serie C, núm. 140, párr. 268.

Además, en virtud del artículo 2 de la Convención Americana, que exige que los estados tomen medidas legislativas y de otra índole en los casos en que resulte necesario para poner en vigor los derechos consagrados por la Convención, los estados tienen un deber que incluye dos aspectos: derogar las leyes incompatibles con los derechos consagrados por la Convención y sancionar las leyes necesarias para poner en vigor los derechos establecidos por ésta.²⁶

LEYES DE AMNISTÍA Y OTROS MECANISMOS LEGALES DE IMPUNIDAD

En los últimos años, la Corte ha afianzado su interpretación de los deberes de cumplimiento de las leyes que corresponden a los estados de combatir la impunidad en casos de delitos graves contra los derechos humanos, prohibiéndoles que se valieran de los recursos de “autoamnistía”, leyes de prescripción, la prohibición absoluta del doble enjuiciamiento y otros recursos destinados a proteger a los autores de dichos delitos.

La Corte comenzó a sentar jurisprudencia respecto de las amnistías concedidas a partir de la sentencia del caso *Barrios Altos vs. Perú*, dictada en 2001. Allí se determinó que dos leyes de autoamnistía, sancionadas durante el gobierno de Alberto Fujimori para su propio beneficio, violaban el derecho a la justicia que asistía a las víctimas. El Tribunal relacionó este derecho con los deberes de Perú de conformidad con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, a fin de garantizar y hacer efectivos los derechos humanos.²⁷

El caso implicó la ejecución extrajudicial de 15 víctimas. No obstante, el razonamiento planteado por la Corte fue mucho más amplio y prohibía las autoamnistías por “violaciones graves de los derechos humanos, tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias, y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos”.²⁸

²⁶ Almonacid, párr. 118.

²⁷ *Barrios Altos vs. Perú*, sentencia del 14 de marzo de 2001, Serie C, núm. 75, párr. 43.

²⁸ *Ibid.*, párr. 41.

Las leyes de autoamnistía de Perú, según declara la Corte, eran “manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención”, con la Convención misma y, “en consecuencia, carecen de efectos jurídicos”.²⁹

Quedaban dos interrogantes sin responder en relación con la cuestión de si la sentencia de la Corte se extendía más allá de este caso en particular. En primer lugar, ¿Perú tenía la obligación de disponer que esta sentencia tuviera efectos generales? En definitiva, en la resolución internacional de conflictos las sentencias son, por tradición, vinculantes solamente para las partes y el caso específico para el cual han sido dictadas.³⁰ En segundo término, ¿la obligación de Perú se limitaba exclusivamente a abstenerse de aplicar las leyes de autoamnistía en otros casos o debía también derogar dichas leyes?

La Corte abordó la primera pregunta al responder a un pedido de interpretación planteado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “dada la naturaleza de la violación constituida por las leyes de amnistía núm. 26479 y núm. 26492, lo resuelto en la sentencia sobre el fondo en el caso Barrios Altos tiene efectos generales”.³¹ Por lo tanto, debe aplicarse a cualquier otro caso al cual puedan resultar aplicables dichas leyes.

Aun así, continuaba abierto el segundo interrogante: ¿era suficiente dejar las leyes asentadas en los libros, pero no hacer extensiva su aplicación a otros casos? ¿O debían derogarse dichas leyes? La Corte respondió esta pregunta en el año 2006, en el caso *Almonacid vs. Chile*, sobre la ley de autoamnistía decretada por el régimen de Augusto Pinochet en Chile en 1978. En 1996, la Comisión Interamericana había condenado la ley de amnistía chilena por considerar que violaba la Convención Americana sobre Derechos Humanos en diversos aspectos.³²

²⁹ *Ibid.*, párr. 43, 51.4.

³⁰ Consúltese, por ejemplo, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, art. 59: “La decisión de la Corte no es obligatoria, sino para las partes en litigio y respecto del caso que ha sido decidido”.

³¹ Caso Barrios Altos, interpretación de la sentencia de fondo (art. 67, Convención Americana sobre Derechos Humanos), sentencia del 3 de septiembre de 2001, Serie C, núm. 83, segundo párrafo operativo.

³² Informe 36/96, Caso 10.843, *Garay Hermosilla et al. vs. Chile*, e Informe 34/96, Casos 11.228 *et al.*, *Irma Reyes et al. vs. Chile*, ambos en el Informe anual de la CIDH de 1996, cap. III.

Ante la Corte Interamericana, Chile reconoció que su ley era incompatible con la Convención y explicó que sus tribunales nacionales se abstendían de aplicarla.³³

Según lo determinó la Corte, esto no bastaba. La mera existencia de una ley incompatible con la Convención era, en sí misma, una violación del deber de Chile —establecido en el artículo 2 de la Convención— de derogar las leyes incompatibles. La ley debe ser derogada.³⁴

En el caso de Perú, tal como lo señala la Corte, las leyes de amnistía que resultaban violatorias eran las “autoamnistías” que el régimen de Fujimori se otorgó a sí mismo. Así, la sentencia en el caso Barrios Altos dejó abierta la pregunta de si una amnistía adoptada democráticamente —no por el régimen beneficiario, sino por un gobierno democrático sucesor, con miras a la reconciliación nacional y con disposiciones para el otorgamiento de reparaciones y la revelación de la verdad— podría considerarse compatible con la Convención.

Ese interrogante, que continúa pendiente, no ha sido claramente resuelto por la Corte. No obstante, en el caso chileno, es posible que la Corte lo haya respondido, al menos en forma indirecta. O tal vez, sin proponérselo, la Corte haya planteado una nueva pregunta: ¿las amnistías son compatibles con la Convención solamente cuando se aplican a los crímenes de lesa humanidad?

En el caso de Perú, la Corte señaló la incompatibilidad de las leyes de autoamnistía con la Convención en tanto legalizan la impunidad por “torturas, ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y la desaparición forzada”, así como otros delitos “prohibidos por violar derechos inderogables consagrados por el derecho internacional sobre derechos humanos”.³⁵

La sentencia en el caso Barrios Altos no tenía por objeto exigir que los delitos que habían sido beneficiados por las leyes de amnistía fuesen considerados crímenes de lesa humanidad, es decir, que fuesen parte de un ataque generalizado o siste-

³³ Almonacid, párr. 121.

³⁴ *Ibid.*, párr. 118, 121.

³⁵ *Ibid.*, párr. 41.

mático contra un grupo civil.³⁶ El hecho de que las leyes de amnistía de Perú protegieran a los responsables de la ejecución extrajudicial de 15 personas en un solo incidente fue suficiente para condenar la amnistía, independientemente de que se considerara la existencia de un patrón generalizado o sistemático de delitos cometidos por el régimen de Fujimori.

No obstante, en el caso chileno, para el cual se dictó sentencia cinco años más tarde, en 2006, la Corte se esforzó por señalar que la detención ilegal, tortura, desaparición y asesinato de Luis Almonacid Arellano era parte de un patrón más amplio, y por lo tanto constituía un crimen de lesa humanidad. La Corte debía decidir si el hecho de que Chile mantuviera en vigor sus leyes de amnistía, incluso después de aceptar la jurisdicción contenciosa de la Corte, violaba la Convención Americana. La Corte explicó que decidiría, en primer término, sobre la cuestión de si el asesinato constituía un crimen de lesa humanidad.³⁷

La Corte respondió afirmativamente esta pregunta: se trataba, efectivamente, de un crimen de lesa humanidad. Al observar que la prohibición de los crímenes de lesa humanidad tiene estatus de norma *jus cogens* (una norma del derecho internacional que prevalece sobre cualquier norma en contrario), la Corte determinó que los crímenes de lesa humanidad no pueden obtener el beneficio de la amnistía y que, por lo tanto, no podía declararse la amnistía en relación con dicho asesinato.³⁸ El párrafo clave de la sentencia concluía: “Al pretender amnistiar a los responsables de delitos de lesa humanidad, el Decreto Ley núm. 2.191 es incompatible con la Convención Americana y, por lo tanto, carece de efectos jurídicos, a la luz de dicho tratado”.³⁹ El que se tratara de un crimen de lesa humanidad era, entonces, esencial tanto para el razonamiento como para la sentencia dispositiva de la Corte.

³⁶ Consúltese, por ejemplo, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, art. 7.1.

³⁷ “Primero, habría que calificar si el homicidio del señor Almonacid Arellano constituye o no un crimen de lesa humanidad.” Almonacid, párr. 90.

³⁸ *Ibid.*, párr. 104, 99, 114, 129.

³⁹ “Al pretender amnistiar a los responsables de delitos de lesa humanidad, el Decreto Ley núm. 2.191 es incompatible con la Convención Americana y, por lo tanto, carece de efectos jurídicos a la luz de dicho tratado” (*ibid.*, párr. 171.3, traducción del autor).

¿Por qué la comisión de un crimen de lesa humanidad era esencial en el caso de Chile, pero aparentemente no lo era en el caso de Perú? La Corte no lo fundamentó. La Corte no pretendía acotar el espectro de prohibición de las autoamnistías por delitos graves contra los derechos humanos —tal como se habían articulado en el caso de Perú— a efectos de prohibir las amnistías únicamente en los casos que versaban sobre crímenes de lesa humanidad. Por el contrario, la Corte citó textualmente los pasajes fundamentales del caso de Perú sin dar muestra alguna de desaprobación.⁴⁰

La explicación más probable para el renovado énfasis de la Corte sobre los crímenes de lesa humanidad está relacionada con el segundo interrogante que quedó abierto en el caso de Perú: cuál sería el tratamiento de la Corte cuando se planteara un caso de amnistía que no constituyera una autoamnistía. Originalmente, la amnistía chilena era una autoamnistía, con la cual el régimen de Pinochet se benefició en 1978. No obstante, el caso ante la Corte Interamericana solamente versaba sobre los acontecimientos que tuvieron lugar en Chile luego de la caída del régimen de Pinochet en 1990. Chile no aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte hasta el 21 de agosto de 1990, y luego lo hizo únicamente en relación con “circunstancias que se suscitaron después del 11 de marzo de 1990” (fecha de la restauración de la democracia en Chile).⁴¹

De ese modo, el caso presentado ante la Corte solamente se relacionaba con los actos de un gobierno democrático: la continuidad de la vigencia de las leyes de amnistía después de 1990.⁴² Más aún, el efecto de mantener la ley de amnistía con posterioridad a 1990 no era proteger al gobierno democrático, sino al régimen anterior. En tanto la ley de amnistía chilena estuviese ante la Corte, no constituía una ley de “autoamnistía”.

Al analizarla en estos términos, la sentencia en el caso chileno significa que, aun cuando un gobierno democrático mantuviera una ley de amnistía (y,

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 127, cita de *Barrios Altos vs. Perú*, sentencia del 14 de marzo de 2001, Serie C, núm. 75, párr. 43.

⁴¹ *Ibid.*, párr. 42.

⁴² *Ibid.*, párr. 49.

presumiblemente, cuando se adoptara una ley de ese tipo), no como una autoamnistía, sino como una amnistía por delitos cometidos en un régimen anterior, el derecho internacional establecería límites respecto de los delitos que pueden recibir el beneficio de la ley de amnistía. Y entre los delitos internacionales que no pueden beneficiarse con la amnistía se encuentran los crímenes de lesa humanidad.

Según esa interpretación, lejos de acotar la prohibición —establecida en el caso de Perú— de las autoamnistías en supuestos de violaciones de los derechos humanos, el caso de Chile efectivamente amplía la prohibición y así alcanza también las amnistías que no son otorgadas para beneficio propio, al menos cuando se trata de amnistías en casos de crímenes de lesa humanidad.

Además de prohibir las autoamnistías, la sentencia en el caso de Perú prohibió también el uso de las leyes de prescripción y otras medidas “orientadas a eliminar la responsabilidad” en casos de delitos graves contra los derechos humanos.⁴³ Al invocar el concepto de crímenes de lesa humanidad, la sentencia en el caso de Chile afianzó el fundamento legal de esta prohibición adicional. El juicio de crímenes de lesa humanidad no puede prohibirse mediante leyes de prescripción, determinó la Corte; no sólo a causa del tratado contra la prescripción (es decir, la prohibición del juicio conforme a límites temporales) de dichos delitos, sino también porque la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad constituye una norma *jus cogens* que impide la prescripción, incluso por parte de países como Chile, que no han suscrito el tratado.⁴⁴

De manera similar, la Corte determinó que el principio *non bis in idem* contra el doble enjuiciamiento, o el concepto de *res judicata*, no constituyen una prohibición absoluta de juzgar por segunda vez a una persona previamente absuelta de un delito grave contra los derechos humanos. La Corte señaló que la Corte Penal Internacional (International Criminal Court, ICC) no está sujeta a ninguna prohibición en lo que respecta a volver a juzgar a sospechosos que hubiesen sido declarados inocentes por tribunales nacionales de crímenes de lesa humanidad

⁴³ Barrios Altos vs. Perú, sentencia del 14 de marzo de 2001, Serie C., núm. 75, párr. 41.

⁴⁴ Almonacid, párr. 152.53.

en circunstancias dudosas.⁴⁵ Citando el estatuto de la ICC, la Corte Interamericana determinó que los tribunales nacionales también pueden volver a juzgar a sospechosos en casos en que el primer juicio haya estado viciado por el propósito de proteger al autor, o en los casos en que haya sido llevado a cabo por un tribunal carente de independencia o imparcialidad, o cuando, de algún otro modo, hubiese resultado evidente que no había una verdadera intención de impartir justicia al acusado.⁴⁶

La jurisprudencia de la Corte que apunta a limitar las amnistías y otros dispositivos legales, destinados a proteger del juicio a los autores de crímenes graves contra los derechos humanos, tiene un doble fundamento legal. Se basa en los deberes del Estado conforme a los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, y en los derechos de acceso a la justicia que asisten a las víctimas y sus familiares.⁴⁷ La base más amplia es el deber del Estado, ya que exige la anulación de dichas amnistías, incluso si las víctimas hubiesen fallecido y no hubiese sobrevivientes.

Los deberes del Estado se analizan en la sección anterior. La siguiente se centra en los derechos de las víctimas y sus familiares.

DERECHOS DE ACCESO A LA JUSTICIA

El artículo 8 de la Convención Americana garantiza a todas las personas el derecho a ser oídas por un tribunal para la determinación de sus derechos legales. El artículo 25, a su vez, garantiza el derecho a un recurso sencillo y rápido que las ampare contra actos que violen sus derechos. La Corte interpreta que estos dos artículos brindan a las víctimas y sus familiares el derecho de acceso a la justicia.⁴⁸

La Corte interpreta, asimismo, que este derecho de acceso a la justicia incluye el derecho de las víctimas y sus familiares a participar en los procedimientos en las etapas de juicio, sentencia y reparación, al menos en la medida en que lo autori-

⁴⁵ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, art. 20.

⁴⁶ Almonacid, párr. 154.

⁴⁷ *Barrios Altos vs. Perú*, sentencia del 14 de marzo de 2001, Serie C, núm. 75, párr. 43.

⁴⁸ Consúltese, por ejemplo, Almonacid, párr. 127, cita de *Barrios Altos*, párr. 43.

zan las leyes nacionales aplicables: “Durante la investigación y el trámite judicial las víctimas o sus familiares deben tener amplias oportunidades de participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación, de acuerdo con la ley interna y la Convención Americana”.⁴⁹

No resulta claro en qué medida este derecho de participación en los procedimientos es autónomo conforme al derecho internacional, estipulado por la Convención incluso en el caso hipotético de un país cuyas leyes nacionales prohíben dicha participación. Debido a que los estados latinoamericanos que integran la Corte permiten diversos grados de participación, la Corte aún no ha sido convocada para manifestarse con mayor claridad en tal sentido.

Las órdenes de reparación emitidas por la Corte en los casos de denegación de justicia reflejan en gran medida el amplio espectro de los deberes de los estados de hacer justicia en relación con las violaciones de los derechos humanos y con los derechos de acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares, es decir, que la Corte ordena a los estados que hagan lo que deberían haber hecho como primera medida. De tal modo, sus órdenes de reparación requieren, invariablemente, la investigación y el juzgamiento genuino de los responsables y, en los casos en que resulte adecuado, una condena y castigo proporcionales.

En algunos casos, las órdenes de reparación exceden el alcance justificable de los derechos sustantivos de las víctimas, pero no el deber amplio del Estado de “asegurar” el respeto de los derechos humanos. La Corte puede ordenar a los estados, por ejemplo, que implementen programas de capacitación para el personal policial y las fuerzas de seguridad destinados a prevenir futuras violaciones.⁵⁰

DERECHO A LA VERDAD

Hace dos décadas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos determinó que, cuando se cometen violaciones graves de los derechos humanos, existe el

⁴⁹ Goiburú, párr. 117.

⁵⁰ Consúltese, por ejemplo, Goiburú, párr. 178.

derecho a conocer la verdad acerca de lo ocurrido, y debe analizarse desde una dimensión personal, así como desde su significación dentro de la sociedad: “Los familiares de las víctimas tienen derecho a recibir información sobre lo que ocurrió a sus parientes”. Y agrega: “toda sociedad tiene el derecho inalienable de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro”.⁵¹

La Corte Interamericana acepta la dimensión personal del derecho a la verdad y considera que éste está “subsumido” en el derecho de las víctimas y sus familias a que se aclaren los hechos a través de una investigación judicial y una sentencia en virtud de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁵² En su sentencia en el caso Velásquez Rodríguez, dictada en 1988, la Corte reconoció que, en el caso de una desaparición, aun cuando las circunstancias “no permitieran aplicar las sanciones correspondientes a quienes sean individualmente responsables de delitos de esa naturaleza, el derecho de los familiares de la víctima de conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos, representa una justa expectativa que el Estado debe satisfacer con los medios a su alcance”.⁵³

Por otro lado, la Corte no acepta formalmente que la sociedad tiene derecho a conocer la verdad. Es innegable que existe cierta tensión en las sentencias de la Corte y que, en ocasiones, sus expresiones parecieran respaldar el derecho de la sociedad a conocer la verdad. En el caso de dos jóvenes hermanas que desaparecieron durante la guerra en El Salvador, por ejemplo, la Corte enunció que “toda persona, incluyendo a los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas, y *la sociedad como un todo*, deben ser informados de todo lo sucedido en relación con dichas violaciones” (las cursivas son mías). Estas expresiones, no obstante, tuvieron carácter de *dictum* y simplemente prece-

⁵¹ Informe anual de la CIDH 1985-1986, cap. V.

⁵² Consúltese, por ejemplo, Almonacid, párr. 148.

⁵³ Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párr. 181.

dían a la conclusión de que los familiares de ese caso tenían derecho a conocer la verdad.⁵⁴

En otros casos, después de señalar que la Comisión o una de las partes hace valer el derecho de la sociedad a conocer la verdad, la Corte concluye que todo derecho a la verdad queda subsumido en el derecho de los familiares a acceder a la justicia “en las circunstancias de este caso”.⁵⁵

Cuando la Corte aborda de lleno la cuestión del derecho de la sociedad a conocer la verdad, rechaza la pretensión de que el “llamado” derecho a conocer la verdad sea un derecho “autónomo” consagrado por la Convención Americana.⁵⁶ En otras palabras, no existe el derecho de la sociedad a conocer la verdad, sino solamente el derecho de las víctimas y sus familiares, que está “subsumido” en su derecho de acceso a la justicia.

Aun así, otros aspectos de la jurisprudencia de la Corte realizan considerables avances y aseguran de manera indirecta un derecho público a la verdad en la práctica. En primer lugar, la Corte determinó recientemente que el derecho a recibir información en virtud del artículo 13 de la Convención Americana incluye un derecho presunto de acceso público a los documentos del Estado.⁵⁷ Esto parecería exigir que los estados hicieran públicos, a solicitud, los resultados de las investigaciones de violaciones graves de los derechos humanos, al menos una vez cerradas las investigaciones.

En segundo lugar, en la actualidad es habitual que las órdenes de reparación de la Corte exijan que los estados publiquen los resultados de las investigaciones en los casos resueltos por la Corte Interamericana. Esto tiene por objeto, en parte, be-

⁵⁴ *Serrano Cruz Sisters vs. El Salvador*, sentencia del 1 de marzo de 2005, Serie C, núm. 120, párr. 62. Traducción del autor.

⁵⁵ Consúltese, por ejemplo, *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, sentencia del 25 de noviembre de 2000, Serie C, núm. 70, párr. 197-201.

⁵⁶ *Pueblo Bello Massacre vs. Colombia*, sentencia del 31 de enero de 2006, Serie C, núm. 140, párr. 219; *Blanco Romero et al. vs. Venezuela*, sentencia del 28 de noviembre de 2005, Serie C, núm. 138, párr. 62.

⁵⁷ *Claude Reyes et al. vs. Chile*, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, núm. 151.

neficiar a las víctimas y a sus familiares, “quienes tienen derecho a conocer la verdad de los hechos. Este derecho a la verdad, al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, constituye un medio importante de reparación y da lugar a una justa expectativa de las víctimas que el Estado debe satisfacer”.⁵⁸ No obstante, la Corte explica que otro de los objetivos que se persiguen al intentar hacer del conocimiento del público estos hechos es “que la sociedad [...] pueda conocer la verdad acerca de los hechos del presente caso”.⁵⁹

De manera similar, la Corte habitualmente ordena que los estados publiquen las determinaciones y conclusiones de sus sentencias en periódicos de circulación nacional. El actual presidente de la Corte, el juez Sergio García Ramírez, explica que dicha publicación está vinculada con “la conveniencia de que la opinión pública tome conocimiento” de la sentencia de la Corte. Y agrega:

La publicación y el desagravio sirven a un triple objetivo: a) [...] la satisfacción moral de las víctimas o sus sucesores, la recuperación de una respetabilidad y un crédito que pudieron verse mellados por versiones y comentarios erróneos o falaces; b) [...] la formación y el fortalecimiento de una cultura de la legalidad en favor, sobre todo, de las nuevas generaciones; y c) [...] el servicio a la verdad, en bien de los agraviados y de la sociedad en su conjunto...

En suma, la reparación [...] reviste efectos resarcitorios y preventivos...⁶⁰

Tal como lo ejemplifica este razonamiento, las dimensiones personal y social del derecho a conocer la verdad no están separadas y diferenciadas, sino más bien son entidades interrelacionadas que comparten terrenos comunes. Aun si la Corte no reconoce en la Convención Americana un derecho sustantivo de la sociedad a conocer la verdad, reconoce que, por motivos “resarcitorios y preventivos”, la adecuada reparación para las víctimas y sus familiares exige que la sociedad conozca la verdad acerca de las violaciones graves de los derechos humanos.

⁵⁸ Goiburú, párr. 164 (se omitieron las notas al pie).

⁵⁹ Almonacid, párr. 157; Goiburú, párr. 165.

⁶⁰ *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, sentencia del 22 de febrero de 2002, Serie C, núm. 91, voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez, p. 3.

Pese a no haber articulado un derecho general de la sociedad a conocer la verdad, la Corte, en la práctica, cuando no plenamente en la doctrina, ha realizado significativos avances en lo que respecta a exigir a los estados que descubran y den a conocer la verdad, no sólo a las víctimas y sus familiares del caso en cuestión, sino a la sociedad también.

JUSTICIA TRANSICIONAL Y COMISIONES DE LA VERDAD

La Corte no ha desarrollado jurisprudencia específica acerca de la justicia transicional. Esto puede responder a que la Corte es consciente de que las sentencias que dicte deben servir para orientar a todos los estados parte de la Convención Americana, y no solamente a aquellos que están atravesando transiciones de gobiernos militares a gobiernos civiles, o de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, o de la guerra a la paz. La Corte es consciente de que todos los estados cometen violaciones de los derechos humanos. Tal vez se haya propuesto no limitar ni adaptar sus mandatos de justicia y verdad a los estados que están atravesando procesos de transición.

Esto no implica de modo alguno que la Corte no valore la importancia de la justicia y la verdad en las situaciones de transición. En un caso que se originó durante el gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner en Paraguay, la Corte destacó la importancia de “preservar la memoria histórica”, tanto mediante la aceptación de la responsabilidad por parte del Estado como la publicación de la evidencia y la determinación de cuestiones de hecho en la sentencia emitida por la Corte.⁶¹

La Corte elogió la decisión de Paraguay de crear una Comisión de la Verdad como una manifestación de la voluntad del Estado de investigar y ofrecer reparación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos.⁶² La Corte destacó también un “importante esfuerzo” para el establecimiento de la “verdad histórica” al expresar:

⁶¹ Goiburú, párr. 81 y 93.

⁶² *Ibid.*, párr. 68.

que valora positivamente la creación del Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos, conocido como “Archivo del Terror”, el cual ha contribuido a la búsqueda de la verdad histórica no sólo del Paraguay, sino de la región entera. La preservación, clasificación y sistematización de estos documentos constituye un importante esfuerzo por establecer y reconocer la verdad histórica de los hechos que tuvieron lugar en el Cono Sur durante varias décadas.⁶³

En el caso Almonacid, la Corte destacó también la importancia de las Comisiones de la Verdad de Chile, que funcionan como mecanismos colectivos para reconstruir la verdad de lo ocurrido durante el régimen de Pinochet.⁶⁴ La Corte se basó en las determinaciones de una de dichas comisiones para establecer hechos vinculados con el contexto que resultaron relevantes para concluir que el caso Almonacid constituía un crimen de lesa humanidad.⁶⁵ Por otro lado, la Corte señaló, bastante oportunamente, que la “verdad histórica” de las Comisiones no puede sustituir a la verdad judicial. Planteado en otros términos, las Comisiones de la Verdad no pueden sustituir a los tribunales.⁶⁶

La Corte también ha tratado de manera respetuosa las determinaciones de las Comisiones de la Verdad de Perú.⁶⁷

CONCLUSIÓN: PERSPECTIVAS FUTURAS

La jurisprudencia de la Corte acerca de los derechos a la justicia y la verdad, y respecto de las amnistías y la justicia transicional, ha tenido un importante desarrollo en los últimos seis años en relación con hechos que se suscitaron principalmente en las décadas de 1970 y 1980 en países como Chile, El Salvador, Honduras, Paraguay y Perú, y más recientemente en Colombia y Guatemala. En muchos

⁶³ *Ibid.*, párr. 170.

⁶⁴ Almonacid, párr. 149.

⁶⁵ *Ibid.*, párr. 82, 82.3-82.7, 82.26, 82.27, 103.

⁶⁶ *Ibid.*, párr. 150.

⁶⁷ Miguel Castro-Castro Prison *vs.* Perú, sentencia del 25 de noviembre de 2006, Serie C, núm. 160; La Cantuta *vs.* Perú, objeciones preliminares, méritos, reparaciones y costas, sentencia del 29 de noviembre de 2006, Serie C, núm. 162.

de estos casos, la Corte tuvo la ventaja institucional de no tener que confrontar al gobierno actual de un Estado en relación con sus propias conductas ilícitas; más bien, los actos en cuestión son los de un régimen anterior.

El resultado de la labor jurisprudencial de la Corte es ahora una amplia red conformada por los deberes de los estados, los derechos de las víctimas y sus familiares, y las órdenes de reparación que exigen que los estados den a conocer la verdad a toda la sociedad. Si la práctica futura de los estados respeta las sentencias de la Corte, las víctimas y sus familiares tendrán un acceso mucho mayor a la justicia, la verdad y las reparaciones que en el pasado.

Habiendo establecido esta estructura de deberes y derechos, los defensores de los derechos humanos procurarán que se apliquen a las violaciones futuras tan pronto como se produzcan, no décadas después. De esa manera, la Corte enfrentará un desafío mucho mayor en el futuro, ya que, cada vez más, podrá pedírsele que confronte a los gobiernos con sus propias violaciones contemporáneas de los derechos humanos.

Las bases intelectuales, en su mayor parte, ya están puestas. En el futuro, las tareas más complejas serán institucionales, políticas y diplomáticas: persuadir a los gobiernos de cumplir con las recomendaciones de la Comisión Interamericana y las sentencias de la Corte Interamericana, aun cuando se trate de delitos recientes o cometidos por gobiernos que están cumpliendo su mandato.

7. Leyes de amnistía

*Santiago A. Canton**

“El fin del eufemismo.” Así titula el periodista Horacio Verbitsky el artículo del diario *Página 12* de Argentina sobre el fallo del juez federal argentino Gabriel Cavallo, quien declaró la invalidez, inconstitucionalidad y nulidad insalvable de las leyes de “obediencia debida” y “punto final” que permitieron que los crímenes de lesa humanidad cometidos por la dictadura argentina continuaran impunes.¹

Lamentablemente, ese mismo eufemismo se conoció en numerosos países de la región que utilizaron expresiones suaves y decorosas² para que las violaciones a los derechos humanos más brutales que padeció nuestra región pretendieran encubrirse bajo el manto de la defensa de la institucionalidad democrática y protección de la cultura occidental, mientras se asesinaba, torturaba, desaparecía y violaba a decenas de miles de habitantes.

Las rupturas constitucionales y los enfrentamientos internos que tuvieron lugar en América Latina durante las décadas de 1970, 1980 y 1990 dejaron profundas heridas que aún no han terminado de cicatrizar. El impacto de las dictaduras y los

* Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente las opiniones de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, ni de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

¹ Horacio Verbitsky, “El fin del eufemismo”, *Página 12*, Buenos Aires, 6 de marzo de 2001.

² Definición de *eufemismo* en *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Real Academia Española, 22a ed., 2001.

conflictos internos repercutió negativamente en varios ámbitos: político, social, económico, jurídico, etc. Con el retorno a la democracia, comenzaron a buscarse mecanismos para resolver los problemas heredados; principalmente para hacer justicia por las violaciones del pasado y construir una democracia sostenida por pilares más fuertes que los que sostenían a las democracias del pasado.

En cada país la respuesta fue distinta, pero en todos los casos el desafío que encontraron las nacientes democracias fue la dificultad de hacer justicia por las graves violaciones a los derechos humanos, frente a sectores que mantenían alguna cuota de poder y se oponían a ese reclamo. Las respuestas jurídicas a este desafío se han desarrollado, en su mayoría, en los últimos veinte años. Las experiencias del retorno a la democracia en América Latina proporcionaron los primeros insumos a la jurisprudencia universal.

En todos los casos de este estudio, como Argentina, Uruguay, El Salvador y Perú,³ los estados actuaron de manera distinta frente a la búsqueda de justicia por las violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, en todos los casos se dictaron leyes que limitaron la posibilidad de investigar, juzgar, condenar y reparar el daño causado a las víctimas.

Luego de que organizaciones de derechos humanos y víctimas o familiares de víctimas buscaron justicia en sus propios países y no la consiguieron, acudieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión) como última alternativa para encontrar una respuesta. Paralelamente, tanto nacional como internacionalmente se inició un debate de naturaleza política y legal sobre las leyes de amnistía. Por un lado, un sector sostenía que las leyes de amnistía eran necesarias para lograr la pacificación y reconciliación nacional, y que de no aprobarse,

³ Chile no es parte de este trabajo, ya que al momento de su preparación la Corte Interamericana de Derechos Humanos está decidiendo un caso sobre la ley de autoamnistía en ese país, que puede modificar sustancialmente la política del gobierno de Chile en relación con las leyes de amnistía. Sin embargo, vale mencionar que en todos los casos decididos por la CIDH sobre Chile se encontró, al igual que en los casos de Argentina, Uruguay, El Salvador y Perú, que las leyes de amnistía son violatorias de la Convención Americana. En los casos ante la Comisión, el gobierno de Chile ha sostenido principalmente la necesidad de que la Comisión considere el contexto histórico y la imposibilidad de derogar la ley de autoamnistía impuesta por el gobierno de facto de Pinochet.

se pondría en serio riesgo la continuidad del sistema democrático o no se alcanzaría una paz duradera. Por otro lado, estaban quienes sostenían que la justicia es un pilar fundamental de la democracia, y que ésta no estaría en terreno firme si no se resolvían con justicia las graves violaciones a los derechos humanos. Si bien en la doctrina y la jurisprudencia internacional se ha avanzado bastante en la resolución de este dilema, en la nacional el debate en varios países continúa con la misma vehemencia que en décadas pasadas.

El presente artículo tiene como objetivo analizar la respuesta de la Comisión a las denuncias que argumentaban que las leyes de amnistía⁴ eran violatorias de la Convención Americana de Derechos Humanos y cuál fue la respuesta de los estados a lo manifestado por la Comisión.

Las circunstancias políticas en que se dieron las “leyes de amnistía” en estos cuatro casos tienen similitudes y diferencias. En Argentina y Uruguay se dictaron durante los primeros años del primer gobierno democrático luego de la dictadura. En el caso de Uruguay, la democracia se logró luego de un proceso de negociación con el poder cívico-militar que había quebrado el orden institucional. Luego de haber asumido el gobierno democrático Julio María Sanguinetti y habiendo iniciado acciones legales para determinar la responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos, se desató una fuerte presión militar días antes de la comparecencia de oficiales militares ante la justicia. El Parlamento uruguayo, entonces, a instancias del presidente, aprobó el 22 de diciembre de 1985 la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado.

En el caso de Argentina, el poder cívico-militar se encontraba seriamente desprestigiado debido, principalmente, al fracaso del proceso de “reorganización nacional” y la derrota militar en el enfrentamiento por las Islas Malvinas. Si bien los militares intentaron evitar los juicios por derechos humanos mediante la sanción de una ley de autoamnistía, dicha ley se derogó por inconstitucional apenas asu-

⁴ Se utiliza el término *amnistía* para la mejor comprensión del tipo de leyes a las que hacemos referencia. Sin embargo, desde un punto de vista estricto, algunas de las leyes mencionadas en este capítulo son difíciles de encuadrar en la tipología de leyes de amnistía. Para propósitos de este artículo, entendemos por leyes de amnistía aquellas que impiden la investigación, el juzgamiento y la sanción a responsables de las violaciones a los derechos humanos.

mió el gobierno Raúl Alfonsín,⁵ y se procedió, inmediatamente, a enjuiciar a los miembros de las juntas militares que ocuparon el poder entre 1976 y 1983. Paralelamente, se creó la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (Conadep) que, luego de un exhaustivo trabajo, publicó el informe *Nunca más*. Sin embargo, poco tiempo después, a instancias del gobierno y cediendo a la presión de las fuerzas armadas, el Congreso aprobó las leyes de amnistía conocidas como Leyes de Obediencia Debida y Punto Final.

En el caso de Perú, el gobierno de Fujimori, de dudosa o ninguna legitimidad democrática tanto de origen como de ejercicio, dictó las Leyes de Amnistía 26.479 y 26.492 el 14 de junio de 1995, que tenían como objetivo amnistiar al personal militar, policial o civil involucrado en violaciones de los derechos humanos cometidas desde 1980 hasta la fecha de la promulgación de la ley. El escándalo de los videos de Vladimiro Montesinos, la presión de la comunidad internacional y la movilización de la sociedad civil peruana aceleró la caída del régimen de Fujimori. En este sentido, el desprestigio del sector cívico-militar del régimen de Fujimori-Montesinos es similar al de los militares argentinos. En cambio, en el caso de Uruguay, la dictadura saliente contó con mayor poder de negociación que le permitió reservarse algunos privilegios para el futuro.

Por último, la situación de El Salvador es distinta al resto. El fin de la guerra civil de varias décadas de duración se logra luego de un acuerdo en el que la comunidad internacional y especialmente la ONU tuvieron un papel fundamental para lograr la paz.⁶ Como parte de los acuerdos de paz, se creó una Comisión de la Verdad cuyo objetivo fue investigar los graves hechos de violencia y recomendar disposiciones de orden legal, político y administrativo. Sin embargo, tan solo cin-

⁵ La ley de autoamnistía fue sancionada el 27 de septiembre de 1983, un mes antes de las elecciones que llevarían al poder a Raúl Alfonsín. Esa Ley de Pacificación Nacional núm. 22.924 fue derogada el 22 de diciembre de 1983 por la Ley 23.040.

⁶ El 16 de enero de 1992 se firmó el Acuerdo de Paz de El Salvador, también conocido como Acuerdo de Chapultepec. Para llegar a él se firmaron anteriormente otros cuatro en Caracas, San José, México y Nueva York. Véase al respecto el artículo de Benjamín Cuéllar Martínez, “Los dos rostros de la sociedad salvadoreña”, en *Verdad, justicia y reparación*, 2005, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2005, 145 p.

co días después de publicarse el informe *De la locura a la esperanza*, se aprobó la ley de amnistía núm. 486, denominada Ley de Amnistía para la Consolidación de la Paz. La alianza que abogó y consiguió la aprobación de las leyes de amnistía en contra de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad aún se mantiene en el poder y no se ha modificado su posición en relación con dichas leyes.

Los casos de Argentina y Perú son los que mejor muestran el efecto positivo que puede tener el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos. En ambos casos, la CIDH, los estados y la sociedad civil se entrecruzaron en un diálogo que permitió a las víctimas y familiares encontrar un espacio donde fueran escuchados. A los estados les permitió apoyarse en órganos de protección de derechos humanos para poner en práctica decisiones que fortalecieran el Estado de derecho, pero que en muchos casos, por circunstancias de política interna, son difíciles de implementar. A la Comisión le permitió hacer un aporte de gran importancia a la jurisprudencia americana y universal, no sólo porque recuperó para el ser humano la dignidad que le quitaron los estados represores, sino también porque sus decisiones se dirigieron directamente a socavar una de las principales amenazas que aún debilitan las democracias de la región: la impunidad.

En el otro extremo se encuentra El Salvador, donde el Sistema Interamericano no ha logrado modificar la política de los distintos gobiernos democráticos que se han sucedido desde el fin del enfrentamiento armado. En medio está el caso de Uruguay, donde el Sistema Interamericano aún no ha logrado tener el efecto que ha tenido en Perú o en Argentina, sin embargo, en el último año se han realizado algunos avances significativos que lentamente están modificando las políticas de derechos humanos sostenidas durante las décadas recientes.

Resolver las consecuencias de las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos cometidas en la región ha sido, posiblemente, el mayor desafío político, económico y jurídico de las últimas décadas. Los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos no fueron ajenos a este desafío. Desde hace décadas la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han hecho importantes contribuciones que permiten, lejos del calor de los debates internos, esclarecer un tema que ha estado fundamentado más en argumentos políticos que jurídicos.

DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA DE LA CIDH

La Comisión Interamericana se ha referido a la incompatibilidad de las leyes de amnistía tanto en sus informes sobre casos individuales como en los anuales y por países. La primera oportunidad en que la Comisión se pronunció sobre las leyes de amnistía fue en el Informe anual de 1985-1986. Para ese entonces ya había comenzado, en algunos países de la región, la transición a la democracia y empezaban a surgir, asimismo, las dificultades para investigar las graves violaciones a los derechos humanos.

En el Informe 1985-1986, pareciera que la Comisión tratara de mantener un difícil equilibrio entre exigir a los estados la obligación de investigar y sancionar a los responsables y, al mismo tiempo, de que “no llegue a arriesgarse ni la urgente necesidad de reconciliación nacional ni la consolidación del régimen democrático”.⁷

Luego de este Informe anual, la CIDH tiene la oportunidad de desarrollar su jurisprudencia en relación con las leyes de amnistía en los informes sobre peticiones individuales. Los primeros tres informes de la Comisión en los que encuentra que las leyes de amnistía violan la Convención Americana se aprueban durante el periodo de sesiones de septiembre/octubre de 1992. El primero es el caso Las Hojas, de El Salvador,⁸ donde la Comisión, en un análisis jurídico muy limitado, concluye que las leyes de amnistía son violatorias de la Convención. En los otros dos informes, relacionados con casos de Uruguay⁹ y Argentina,¹⁰ la CIDH hace un análisis más elaborado y concluye que las leyes de amnistía, al privar a las víctimas de su derecho a obtener una investigación judicial en sede criminal que permita individualizar y sancionar a los responsables, son incompatibles con las garantías judiciales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana y el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25. Estas decisiones de

⁷ CIDH, Informe anual 1985-1986, OEA/Ser.L/V/II.68, doc. 8 rev. 1.

⁸ CIDH, Informe 26/92, Caso 10.287, Masacre Las Hojas, El Salvador, 24 de septiembre de 1992.

⁹ CIDH, Informe 29/92, Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373 y 10.375, Uruguay, 2 de octubre de 1992.

¹⁰ CIDH, Informe 28/92, Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311, Argentina, 2 de octubre de 1992.

un organismo internacional con funciones jurisdiccionales son, posiblemente, las primeras que internacionalmente resuelven que las leyes de amnistía violan el derecho internacional de los derechos humanos. En los otros doce casos en que la CIDH analizó la compatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana, la Comisión se basó en el mismo razonamiento.¹¹

Además de referirse a las amnistías en los informes anuales y de casos, la Comisión tuvo la oportunidad de analizar este tema en informes especiales sobre países.¹² En estos casos, la CIDH se basó principalmente en la jurisprudencia iniciada en 1992 en los informes sobre peticiones de Argentina y Uruguay.

La simpleza con que la Comisión decide estos casos se contrapone con la dificultad de la discusión en varios países de la región. Internamente, las discusiones sobre las leyes de amnistía estuvieron guiadas por argumentos principalmente políticos. El eje central era la necesidad de lograr la pacificación nacional y la búsqueda de justicia podía obstaculizar el retorno o la continuidad de la democracia. Era muy difícil lograr una discusión que se centrara en la búsqueda de justicia y que estuviera enfocada al derecho de las víctimas. La Comisión era muy consciente del debate. Las visitas *in loco*, las comunicaciones con estados y peticio-

¹¹ Los casos aprobados por la Comisión en los que se establece la incompatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana son: Informe 26/92, Masacre Las Hojas (El Salvador); Informe 28/92 (Argentina); Informe 29/92 (Uruguay); Informe 34/96 (Chile); Informe 36/96, Héctor Marcial Garay Hermosilla y otros (Chile); Informe 25/98, Mauricio Eduardo Jonquera Encina y otros (Chile); Informe 1/99, Lucio Parada Cea y otros (El Salvador); Informe 133/99, Carmelo Soria Espinoza (Chile); Informe 136/99 Ignacio Ellacuría y otros (El Salvador); Informe 37/99, Monseñor Óscar Arnulfo Romero y Galdamez (El Salvador); Informe 61/01, Samuel Alfonso Catalán Lincoley (Chile); Informe 28/00, Barrios Altos (Perú); Informe 30/05, Luis Alfredo Almonacid (Chile).

¹² Entre otros, los Informes sobre El Salvador de 1994, Perú de 2000 y Colombia de 1999. En el Informe sobre Colombia, la Comisión expresó: “En este sentido, la CIDH ha establecido de manera consistente que si bien la adopción de normas destinadas a amnistiar a los responsables por el delito de alzarse en armas contra el Estado puede ser una herramienta útil en el marco de los esfuerzos por alcanzar la paz, tanto las leyes de amnistía como las medidas legislativas similares que impiden o dan por terminada la investigación y juzgamiento de crímenes de derecho internacional impiden el acceso a la justicia y hacen ineficaz la obligación de los estados parte de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y de garantizar su libre y pleno ejercicio”.

narios y los debates en los órganos políticos de la OEA, hacían referencia a los problemas que enfrentaban los gobiernos y la sociedad para hacer justicia por las violaciones del pasado. Sin embargo, en los casos individuales, lejos del calor de la política interna y apegándose a la letra de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Comisión no dudó en considerar que las leyes de amnistía eran violatorias de la Convención Americana.

Si bien las decisiones de la Comisión Interamericana en 1992 fueron las primeras de esta naturaleza, se realizaron en un contexto de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, en el que ya existía apoyo a lo planteado por la CIDH. Hoy en día, gracias a nuevos avances como los estatutos de los Tribunales para Ruanda, la ex Yugoslavia y la Corte Penal Internacional, existe más claridad en relación con el tipo de crímenes que no pueden ser amnistiados.

En principio, se prohíben las amnistías generales para los casos de crímenes graves contra el derecho internacional. Dentro de esta categoría se encuentran las violaciones graves a la Convención de Ginebra de 1949, al Protocolo Adicional I y otras violaciones del derecho internacional humanitario que sean violatorias del derecho internacional, genocidio y crímenes contra la humanidad. Asimismo, en los últimos años se ha avanzado en la definición de los crímenes contra la humanidad. Los estatutos de los Tribunales de Ruanda, y de la ex Yugoslavia, así como de la Corte Penal Internacional, incluyen asesinatos, exterminación, esclavitud, deportación, privación de libertad, tortura y violaciones, cuando son sistemáticos, generalizados y dirigidos contra la población civil.¹³

La decisión de la CIDH y los nuevos planteamientos del derecho internacional no implican la imposibilidad de utilizar las amnistías como un mecanismo para alcanzar la paz en situaciones de conflictos o para resolver conflictos que afectan el normal funcionamiento de la democracia. En este sentido, es indudable que las amnistías continúan siendo un importante instrumento de negociación política que los estados se reservan para buscar soluciones a conflictos que afectan al

¹³ Para un análisis actualizado sobre las violaciones que no se pueden amnistiar véase *Negotiating Justice?, Human Rights and Peace Agreements*, cap. IV: Dealing with the Past, International Council on Human Rights Policy, 2006.

Estado de derecho. Sin embargo, para que tengan validez, deben respetar rigurosos estándares internacionales. De lo contrario, las leyes de amnistía podrían ser declaradas sin validez por tribunales nacionales e internacionales. Este importante desarrollo del derecho internacional tiene como objetivo principal recuperar la dignidad humana y rescatar de esta manera un ingrediente esencial para el afianzamiento del Estado de derecho: la lucha contra la impunidad.

ANÁLISIS POR PAÍS

El Salvador

El Salvador es el país donde se registra el menor cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH. A pesar de que la Comisión realizó visitas, aprobó informes de casos y de que la sociedad civil nacional e internacional presentaron denuncias ante la CIDH, ha sido difícil sostener con el gobierno un diálogo orientado a cumplir las recomendaciones relacionadas con las leyes de amnistía.

Para entender la política de El Salvador en relación con la CIDH y las leyes de amnistía, es necesario hacer una breve referencia histórica. Con anterioridad a la firma, el 16 de enero de 1992, del histórico Acuerdo de Paz de El Salvador, el 27 de abril de 1991 se firmó en México un acuerdo entre el gobierno de El Salvador y el FMLN que creó la Comisión de la Verdad. Ésta tenía como objetivo “investigar los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad”.¹⁴

En relación con la necesidad de hacer justicia por los casos de violaciones de derechos humanos, la Comisión de la Verdad concluyó: “La sanción a los responsables de los crímenes descritos es un imperativo de la moral pública”. Asimismo la Comisión, consciente de la seria dificultad de que la justicia salvadoreña cumpla su función de investigar y sancionar a los culpables, continua diciendo: “Sin embargo, no existe una administración de justicia que reúna los requisitos mínimos de objetividad e imparcialidad para impartirla de manera confiable”. Final-

¹⁴ Cuéllar, *op. cit.*, p. 158.

mente, la Comisión expresa que espera que en un futuro, con otra administración de justicia, sea posible que se “aplique cumplida y oportuna justicia”.¹⁵

La respuesta de las autoridades a este informe, que claramente expresa la necesidad de investigar y sancionar a los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos, no se hizo esperar. Cinco días después de que la Comisión de la Verdad hiciera público el informe titulado *De la locura a la esperanza*, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Amnistía para la Consolidación de la Paz (Decreto núm. 486), garantizando la impunidad por las graves violaciones a los derechos humanos. El secretario general de la ONU, Kofi Annan, resume el significado de dicha ley de la siguiente manera: “La celeridad con que esta ley se aprobó en la Asamblea Legislativa puso de manifiesto la falta de voluntad política de investigar y llegar a la verdad mediante medidas judiciales y castigar a los culpables”.¹⁶

En ese contexto se debe analizar la influencia del Sistema Interamericano en El Salvador. La voluntad política manifestada al aprobar una ley de amnistía sólo cinco días después de que una Comisión integrada por personas de gran prestigio internacional¹⁷ recomendara la sanción de los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos, se ha mantenido sin cambios. Los gobiernos que se han sucedido en el poder han insistido en la imposibilidad de derogar las leyes de amnistía, en tanto representan la “piedra angular” de los acuerdos de paz.¹⁸

Como ya se explicó, antes de la aprobación del Decreto 486, la Comisión ya había decidido un caso en relación con una ley de amnistía anterior aprobada durante el gobierno del presidente Napoleón Duarte. En ese primer informe (26/92), la CIDH encuentra responsable al Estado salvadoreño de la masacre en Las Hojas, en febrero de 1983, donde aproximadamente 74 personas fueron asesina-

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Informe del secretario general de la ONU, Kofi Anan, a la 51 Asamblea General, doc. A/51/149, 1 julio de 1997.

¹⁷ Los tres miembros que encabezaban la Comisión de la Verdad eran Belisario Betancur, Thomas Buergenthal y Reinaldo Figueredo Planchart.

¹⁸ Palabras del presidente Flores en conferencia de prensa el 18 de octubre de 2002, en Cuéllar, *op. cit.*, p. 170.

das por las fuerzas de seguridad. Luego de iniciados los procesos judiciales internos, y cuando existía la posibilidad de detener a un coronel responsable de la masacre para ser imputado, la Asamblea Legislativa aprobó una ley de amnistía en octubre de 1987. La Corte Suprema salvadoreña dio entonces por finalizado el caso, garantizando de esta manera impunidad para los autores materiales e intelectuales de la masacre de Las Hojas. Durante el proceso ante la Comisión, el gobierno de El Salvador en ningún momento respondió a las solicitudes de información.

En este caso, luego de un análisis más simple que en los casos de Argentina y Uruguay, aprobados en el mismo periodo de sesiones, la Comisión encuentra que el gobierno de El Salvador, al haber aprobado la ley de amnistía, “eliminó legalmente la posibilidad de una investigación efectiva y el procesamiento de los responsables, así como una adecuada compensación para las víctimas y sus familiares, derivada de la responsabilidad civil por el ilícito cometido”.¹⁹

Con base en esta nueva ley de amnistía, la Comisión resolvió otros tres casos; dos de ellos de indudable valor simbólico, el Informe 136/99, Ignacio Ellacuría y el Informe 37/99, monseñor Óscar Arnulfo Romero y Galdamez; el tercero es el Informe 1/99, Lucio Parada Cea y otros. En estos tres casos el Estado se limitó a responder haciendo referencia a las distintas etapas seguidas en la jurisdicción interna que, en todos los casos, finalizaba con la libertad de los imputados debido a la aplicación de la ley de amnistía.

El eje central de la argumentación del Estado fue la necesidad de contar con la ley de amnistía para “pacificar” al país y fortalecer la democracia. La respuesta

¹⁹ En los informes sobre las leyes de amnistía en Argentina y Uruguay, la Comisión hace un análisis más detallado sobre las violaciones a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. Sin embargo, en el caso Las Hojas, la Comisión no analiza la incompatibilidad de las leyes de amnistía en relación con dichos artículos de la Convención, a pesar de que sí encuentra violaciones al 8 y 25, y prefiere sustentarlo en la prohibición según el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que prohíbe que un Estado invoque unilateralmente la ley nacional como justificación para no cumplir con las obligaciones impuestas. Corte Interamericana, *Masacre Las Hojas vs. El Salvador*, caso 10.287, Informe 26/92, OEA/Ser L/V/II.83, doc. 14-83 (1993).

que envía el Estado en su defensa por el asesinato de monseñor Romero ejemplifica esa posición:

Con la histórica firma de los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992, se puso fin al conflicto fratricida que causó miles de víctimas y afectó y polarizó a la sociedad salvadoreña, estableciéndose de esa manera los fundamentos de la paz para buscar, a partir de ella, la anhelada reconciliación nacional y el reencuentro de la familia salvadoreña.

El logro de la paz en El Salvador se consiguió con esfuerzos y grandes sacrificios, y en el camino viable y eficaz para tratar de asegurarla, mejorar la situación de los derechos humanos y construir la democracia, fueron acordadas medidas necesarias con base en el nuevo consenso nacional y la voluntad política de quienes suscribieron la paz, orientadas a estabilizar las condiciones del ánimo de la Nación con miras a la tan deseada reconciliación.

En su momento fueron revelados sucesos violentos producidos durante los años sangrientos del conflicto armado, y ello fue parte de un mecanismo acordado para destacar los hechos de trascendencia en el conflicto y con el propósito de que al conocerlos, no se repitieran en la historia de El Salvador.

Este mecanismo sin precedentes para El Salvador, con verificación de las Naciones Unidas, revisó una parte de la violencia del conflicto armado y puso sobre el tapete la necesidad de cerrar un capítulo trágico de nuestra historia y, con ello, evitar abrir heridas recién cerradas o, en el peor de los casos, evitar una cadena de venganzas que en definitiva pudo haber acarreado una nueva polarización en la sociedad salvadoreña.

El Informe de la Comisión de la Verdad representó un paso tan importante como necesario en el proceso de paz salvadoreño. En ese sentido, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, institución creada por los Acuerdos de Paz, en un mensaje público del 27 de marzo de 1993, finalizaba con un “llamado al gobierno de la República, a los diferentes sectores políticos, a la Fuerza Armada y a las instituciones de la República para que las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad se procesen con perspectiva ética e histórica, como una opción necesaria para afirmar la paz, como un paso indispensable para la efectiva reconciliación, y como un punto de búsqueda común de una sociedad democrática”, añadiendo que “las medidas que se adopten en relación con sus dis-

posiciones deben preservar uno de los más importantes logros del proceso de paz: la vocación y el compromiso por la conciliación, por el consenso nacional y la concertación de todas las fuerzas políticas y sociales”.

En El Salvador se conoció la verdad y no se la cubrió, y las medidas que se tomaron posteriormente estuvieron encaminadas a asegurar la existencia de un Estado democrático y en paz como única forma para preservar los derechos humanos. La Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz perseguía esos fines.

La prueba del éxito del esfuerzo logrado en El Salvador a favor de la reconciliación nacional está a la vista.²⁰

Algunas ONG de derechos humanos se mantienen activas tratando de abrir caminos que permitan investigar y juzgar a los responsables de las violaciones de los derechos humanos. En esa búsqueda se han apoyado, entre otras cosas, las decisiones del Sistema Interamericano. El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA), en una denuncia penal presentada ante el fiscal general en marzo de 2000, solicitó que se promoviera la acción penal contra varios militares salvadoreños, entre ellos, el ministro de Defensa y el presidente de la República al momento de ocurrir los hechos. En la denuncia se adjuntan el Informe de la Comisión de la Verdad y el Informe de la Comisión Interamericana y, entre diversos argumentos, sostienen que el Sistema Interamericano ya ha establecido la incompatibilidad entre las leyes de amnistía y la Convención Americana de Derechos Humanos.²¹

Sin embargo, las conclusiones del Informe de la Comisión de la Verdad sobre la imposibilidad de que en esta materia se pueda hacer justicia en El Salvador permanecen vigentes. La CIDH ha realizado audiencias de seguimiento, pero la res-

²⁰ CIDH, Informe 37/00, caso 11.481, monseñor Óscar Arnulfo Romero y Galdamez, El Salvador, 13 de abril de 2000.

²¹ En parte de su escrito, el IDHUCA expresó: “Con base en lo anterior, puede decirse que las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reafirman lo ya previsto en la ley: el hecho de que es totalmente legal y procedente iniciar la acción penal respectiva contra los ahora denunciados en este libelo, por determinarse que no es legal aplicar las normas de la Ley de Amnistía, en perjuicio de la Convención”.

puesta del Estado es la misma, sigue sin abrir ninguna posibilidad de cumplir las recomendaciones de la CIDH.

Uruguay

Uruguay es uno de los países donde el Sistema Interamericano tiene poca presencia tanto institucional como en la sociedad civil.²² La CIDH nunca realizó una visita *in loco* a Uruguay. Es, además, el país de América Latina con menos casos en trámite ante la Comisión. Por consiguiente, no es de extrañar que las decisiones de la Comisión en relación con las leyes de amnistía hayan tenido muy poco o ningún impacto en el ordenamiento jurídico y político del país.

La ley de amnistía, Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, fue aprobada el 22 de diciembre de 1986, y refrendada por un referendo popular el 16 de abril de 1989. Dicha ley impidió procesar y condenar a militares y policías que secuestraron, torturaron, violaron, asesinaron y ocultaron cadáveres durante el gobierno de facto.

La Comisión, durante los años de la dictadura en Uruguay, al igual que en los casos de Argentina y Chile, recibió denuncias por violaciones a los derechos humanos. En el caso 2155, sobre la detención, prisión y tortura del señor Enrique Rodríguez Larreta Piera, la Comisión emitió la Resolución 20/81, en la que resolvió que el Estado uruguayo violó los artículos 1 (Derecho a la seguridad e integridad de la persona) y 25 (Derecho contra la detención arbitraria) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y recomendó al gobierno de Uruguay que: “Disponga una investigación completa e imparcial para determinar la autoría de los hechos denunciados y, de acuerdo con las leyes uruguayas, sancione a los responsables de dichos hechos”.²³ Estas decisiones se tomaron durante la dictadura y no hubo ninguna respuesta ni cumplimiento por parte del gobierno uruguayo.

²² Conjuntamente con República Dominicana, es el país con menos denuncias en la CIDH.

²³ Aprobado por la Comisión, en su 698ª sesión, el 6 de marzo de 1981, OEA/Ser.L/V/II.52, doc. 30.

En 1987, durante el primer gobierno democrático que sucedió a la dictadura, y cuando ya se había aprobado la Ley de Caducidad y se había ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, el señor Enrique Rodríguez Larreta Piera, frente al incumplimiento de las recomendaciones hechas en 1981, se presentó ante la Comisión y solicitó que se “urja al gobierno de Uruguay para que adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento, sin pérdida de tiempo, a lo resuelto por la Comisión en 1981”. La Comisión decidió darle curso a esta solicitud y acumularla con otros siete casos, para sumar un total de 17 víctimas de violaciones a los derechos humanos.

La Comisión aprobó el Informe en octubre de 1991 y encontró que el Estado uruguayo había violado los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana, al no permitir, debido a la Ley de Caducidad, la investigación y sanción a los responsables de las violaciones a los derechos humanos.

Las respuestas de Uruguay critican fuertemente a la Comisión y basan su defensa, principalmente, en la necesidad de encontrar un equilibrio entre justicia y paz para mantener el sistema democrático. En la respuesta, el gobierno además expresa su más “profunda y enérgica discrepancia, en tanto la Comisión ha desconocido de modo flagrante los esfuerzos del gobierno y pueblo de Uruguay por recuperar —como lo ha hecho— la plena vigencia del Estado de derecho en la República”. Asimismo, el gobierno acusó a la Comisión de “incomprensión, desconocimiento, disgusto e insensibilidad”. Frente a estas respuestas que no dejaban dudas sobre la falta de voluntad del gobierno de cumplir con las recomendaciones, la Comisión decidió publicar, en octubre de 1992, el Informe 29/92.

Esta posición del gobierno de Uruguay se mantendrá por varios años y cambios de gobiernos y partidos políticos en el poder. En la primera audiencia de seguimiento ante la CIDH, el 6 de octubre de 1997, la posición del gobierno fue continuar con la política de no reconocer las recomendaciones de la Comisión basándose, principalmente, en la constitucionalidad de la ley de amnistía y en la importancia de haber sido refrendada mediante un referéndum nacional.

El 1 de marzo de 2005 asumió la presidencia de Uruguay el doctor Tabaré Vázquez. En su discurso de toma de poder ante la Asamblea General del Poder Legislativo

expresó su “compromiso de promover una política activa en materia de derechos humanos” y reconoció que “a 20 años de recuperada la institucionalidad democrática aún subsisten en materia de derechos humanos zonas oscuras”. Asimismo, anunció que la Ley de Caducidad no sería modificada: “Reconozcamos también que por el bien de todos es necesario y posible aclararlas [las violaciones a los derechos humanos] en el marco de la legislación vigente, para que la paz se instale definitivamente en el corazón de los uruguayos”. La política del nuevo gobierno ha sido la de avanzar en la búsqueda de verdad y justicia dentro de las serias restricciones que le impone la Ley de Caducidad.

La voluntad de tener una política activa en materia de derechos humanos abrió la puerta para que los grupos de derechos humanos exploraran, nuevamente, la posibilidad de avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH en el Informe 29/92. El Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay (Ielsur) solicitó una audiencia ante la CIDH que tuvo lugar el 17 de octubre de 2005 y una segunda audiencia el 10 de marzo de 2006. En ambas el gobierno modificó sustancialmente su política de rechazo a las conclusiones del Informe 29/92 y expresó que aceptaban la invitación a la audiencia de la CIDH “con el propósito esencial de poner énfasis en la información sobre desarrollos sustanciales en relación con el cumplimiento de las recomendaciones formuladas al gobierno de mi país en el Informe 29/92”.²⁴ De igual manera se sostuvo que el nuevo gobierno buscaba dar un “viraje fundamental”, un “giro sin precedentes” en la política del Estado uruguayo en relación con este tema.

Las expresiones del nuevo gobierno fueron acompañadas por algunas iniciativas destinadas a esclarecer las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura, como la búsqueda de restos humanos en destacamentos militares y la limitación del alcance de la Ley de Caducidad. Más allá de estos logros sin precedentes, dicha ley continúa siendo un obstáculo infranqueable en la búsqueda de justicia por las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura.

²⁴ Presentación del embajador de Uruguay Juan Enrique Fischer en la audiencia pública ante la CIDH, celebrada en Washington, D.C., el 17 de octubre de 2005.

Argentina

El mandato de la CIDH para recibir denuncias sobre violaciones a los derechos humanos le ha permitido no solamente conocer sobre esos casos de manera individual, sino también, con bastante precisión, sobre situaciones de violaciones masivas a los derechos humanos. Esto le facilita actuar con rapidez, alertando a la comunidad internacional sobre una situación que merezca atención inmediata y así evitar que las violaciones masivas de derechos humanos continúen. Esta función, conocida como “alerta temprana” es, posiblemente, la principal función de la CIDH, ya que permite la participación temprana de la comunidad internacional para frenar violaciones a los derechos humanos.

En este contexto, el análisis sobre el impacto de la CIDH en Argentina no puede ignorar las actuaciones de la Comisión en la década de 1970, tanto en la recepción de denuncias, como su visita *in loco* realizada en 1979. En pocos casos se puede ver con tanta claridad el impacto del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos. La CIDH cumplió una función importante en Argentina desde el comienzo de las violaciones masivas y sistemáticas, hasta la decisión final de la Corte Suprema de Argentina en 2005. Durante treinta años, la Comisión, la Corte, los grupos de derechos humanos y el Estado se entrecruzaron en un diálogo no siempre amistoso que permitió que una situación que afecta el centro mismo del fortalecimiento del Estado de derecho, se resolviera con base en sólidos criterios jurídicos aceptados por la comunidad internacional.

La gran cantidad de denuncias recibidas a mediados de los setenta y el tipo de violaciones denunciadas fue uno de los factores que llevó a la CIDH a realizar una visita *in loco* a Argentina en septiembre de 1979, que tuvo un efecto muy importante, tanto en la dictadura, que comenzó a percibir que la impunidad con la que actuaban podía tener límites, como en miles de personas que vieron en la Comisión la oportunidad de que sus denuncias fueran escuchadas, ya que internamente se les habían cerrado todas las puertas. El informe de la visita puso en conocimiento de la comunidad internacional las violaciones masivas y sistemáticas cometidas por la dictadura y obligó al gobierno militar a responder internacionalmente por las violaciones a los derechos humanos.

Las denuncias, la visita *in loco* y el Informe le permitieron a la Comisión tener un conocimiento muy cercano sobre la difícil situación que se estaba viviendo en Argentina, así como lograr una gran legitimidad ante la comunidad internacional, los gobiernos argentinos posteriores a la dictadura y, sobre todo, ante millones de argentinos. Esta legitimidad hizo posible que, años después, las víctimas de violaciones a los derechos humanos acudieran nuevamente a la Comisión para que decidiera sobre la compatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana.

A partir de 1987, la Comisión comenzó a recibir peticiones en las que se denunciaba que las leyes de amnistía²⁵ eran violatorias de la Convención Americana. De manera específica se menciona que la sanción y aplicación de esas leyes violaban, entre otros, el derecho de protección judicial, consagrado en el artículo 25, así como las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La respuesta del gobierno buscó, por un lado, evitar que la Comisión encontrara la “naciente democracia” como violatoria de los derechos humanos, pero al mismo tiempo, debido principalmente al prestigio de la CIDH en Argentina, decidió no enfrentarse a la Comisión. El gobierno, encabezado en ese momento por el presidente Menem, argumentó que Argentina era el país que mejor había afrontado el “difícil problema” de encontrar soluciones a las violaciones a los derechos humanos del pasado, y que fueron las instituciones democráticas y “los propios sectores nacionales afectados” los que encontraron soluciones fundadas en la urgente necesidad de reconciliación nacional y consolidación del régimen democrático. El gobierno, además, hace referencia a todas las actividades realizadas tanto durante su gestión, como en el gobierno anterior del presidente Alfonsín, y menciona a la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (Conadep) y las distintas leyes y decretos que buscaron, mediante indemnizaciones, beneficios y pensiones, reparar a las víctimas y familiares de las graves violaciones del pasado.

La Comisión, luego de hacer un importante reconocimiento a los esfuerzos de los gobiernos argentinos posteriores a la dictadura para buscar soluciones a las viola-

²⁵ Me refiero a la Ley 23.492 promulgada el 24 de diciembre de 1986 y a la Ley 23.521 promulgada el 8 de junio de 1987, conocidas como de Obediencia Debida y Punto Final.

ciones del pasado, aprobó el Informe 28/92, en el que encuentra violaciones a los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana, y recomienda al gobierno argentino esclarecer los hechos e individualizar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura militar.²⁶

Uno de los desafíos principales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es la falta de voluntad política para cumplir las recomendaciones y decisiones tanto de la Comisión como de la Corte. Asimismo, la capacidad de seguimiento de la Comisión a sus propios informes para exigir su cumplimiento es muy limitada, principalmente por razones presupuestarias. El Informe 28/92 no fue una excepción, y el Estado argentino no cumplió con las recomendaciones de la Comisión.

Tuvieron que pasar tres años para que, gracias al trabajo de peticionarios individuales, en combinación con grupos de derechos humanos argentinos e internacionales, el Sistema Interamericano y el Estado argentino, se iniciara un proceso que no sólo tendría un impacto importante en Argentina, sino que también modificaría el procedimiento de seguimiento de los casos ante la Comisión Interamericana. El 19 de junio de 1995 la Comisión recibió una petición en que se solicitaba la reapertura del Informe 28/92 con base en hechos nuevos que habían ocurrido en Argentina.²⁷ Estos se referían a declaraciones públicas de oficiales de las Fuerzas Armadas que reconocían las violaciones ocurridas durante la dictadura. Al comienzo, la Comisión fue reacia a reabrir el caso, pero los peticionarios solicitaron en numerosas oportunidades una audiencia ante la Comisión para exponer los nuevos hechos. Finalmente, el 9 de octubre de 1996, la Comisión otor-

²⁶ Posiblemente considerando la similitud en los hechos denunciados, en los artículos de la Convención violados y en el impacto político que la decisión podría tener sobre los gobiernos, la Comisión aprobó el Informe 28/92 conjuntamente con el Informe 29/92 contra Uruguay, y el Informe 26/92 contra El Salvador, donde también encuentran violación a la Convención Americana por aplicación de las leyes de amnistía.

²⁷ La presentación inicial fue enviada por los doctores Rodolfo María Ojea Quintana, Tomás María Ojea Quintana y Alicia Beatriz Oliveira. Con posterioridad se sumarían a esta petición la doctora María Elba Martínez Humán, Rights Watch/Américas, el Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Servicio Paz y Justicia (Serpaz).

gó una audiencia de seguimiento.²⁸ Luego de esta audiencia, la Comisión continuó celebrando otras, correspondientes al Informe 28/92, proveyendo así un importante espacio de diálogo entre la sociedad civil y el Estado.

El “diálogo” entre el Estado argentino y los grupos de derechos humanos no se agotaría ahí. En octubre de 1998, la señora Carmen Aguiar de Lapacó y nueve organizaciones de derechos humanos presentaron una petición a la Comisión, fundamentada en el rechazo de las autoridades argentinas de la solicitud de la señora Lapacó para que se determine lo ocurrido a su hija Alejandra Lapacó.²⁹ Luego de que la CIDH declarara el Informe admisible,³⁰ la Comisión se puso a disposición de las partes para iniciar una solución amistosa.

En febrero de 2000 el gobierno argentino firmó un Acuerdo de Solución Amistosa³¹ con la señora Lapacó, en el que se comprometía a aceptar y garantizar el derecho a la verdad, entendido como el agotamiento de todos los medios para alcanzar el esclarecimiento sobre lo sucedido con las personas desaparecidas. En segundo lugar, el gobierno argentino se comprometía a que todos los casos de averiguación de la verdad sobre el destino de las personas desaparecidas pasara a ser de competencia exclusiva de las Cámaras Nacionales en lo Criminal y Correccional de todo el país. De esta manera se lograba una mayor coherencia en las decisiones sobre esta misma materia que, hasta el momento, se encontraban desconcentradas en distintos juzgados. En tercer lugar, el gobierno argentino se comprometía a destinar dentro del Ministerio Público un cuerpo de fiscales *ad hoc* para que coadyuvara en las causas de búsqueda de la verdad y destino final de personas desaparecidas. Con este acuerdo se logra no sólo contar con mayor apoyo para la realización de las investigaciones, sino también

²⁸ En este mismo periodo de sesiones la Comisión también otorgó una audiencia de seguimiento sobre un caso de Colombia. Estas dos audiencias son las primeras en que la Comisión empieza a dar seguimiento a sus casos a través de audiencias.

²⁹ El 16 de marzo de 1977, doce hombres armados entraron en el domicilio de la señora Lapacó y trasladaron a Alejandra Lapacó, Marcelo Butti Arana, Alejandro Aguiar y a la señora Lapacó, a un lugar de detención denominado Club Atlético. El 19 de marzo de 1977 fueron liberados la señora Lapacó y su sobrino Alejandro Aguiar Arévalo. La señora Lapacó realizó diversas gestiones para encontrar a Alejandra, sin ningún resultado.

³⁰ CIDH, Informe 70/99, Caso 12.059, Carmen Aguiar de Lapacó, 4 de mayo de 1999.

³¹ CIDH, Informe 21/00, Caso 12.059, Carmen Aguiar de Lapacó, 29 de febrero de 2000.

que un grupo de fiscales se especialice en esta materia y facilite las investigaciones.

Paralelamente a las presentaciones y audiencias ante la CIDH, los grupos de derechos humanos reclamaron ante la justicia argentina la nulidad de las leyes de amnistía. Entre los argumentos utilizados para sustentar sus posiciones están las decisiones de la Comisión, en particular el Informe 28/92, y a partir del año 2001 el caso Barrios Altos de la Corte Interamericana.³²

Todos estos esfuerzos darían buen resultado. El 14 de junio de 2005, en el caso querrellado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) sobre la desaparición del matrimonio Poblete, la Corte Suprema de Justicia argentina resolvió que las leyes de obediencia debida y punto final son “inaplicables a estos delitos porque no los contemplaron o, de ser aplicables, son inconstitucionales, porque si los contemplaron, violaron el derecho internacional consuetudinario vigente al tiempo de su promulgación [...] aquellas leyes [obediencia debida y punto final] son inaplicables a los delitos de lesa humanidad o son inconstitucionales si fuesen aplicables a los delitos de esa laya. En ambas hipótesis resultan inaplicables”.

Para llegar a esa decisión, que ha tenido y tendrá consecuencias en Argentina³³ y en la región, la Corte Suprema basa gran parte de su sentencia en los dictámenes de la Comisión y Corte Interamericanas. Un simple dato numérico revela la influencia de los órganos del Sistema Interamericano en la decisión de la Corte: de las 125 hojas del cuerpo principal de la decisión, 63 hacen referencia a decisiones de la Comisión o de la Corte.

La sentencia comienza con la mención del informe 28/92 de la Comisión y de que a partir de ese momento había quedado establecido que las leyes de amnistía eran violatorias de la Convención Americana, por lo que el Estado argentino debería haber adoptado “las medidas necesarias para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables”. Sin embargo, continúa la Corte Suprema, la recomendación de la Comisión no dejaba claro si para lograr el “esclarecimiento” de los

³² *Infra*, p. 242.

³³ Luego de esta decisión se han abierto varios casos por crímenes de lesa humanidad contra personas que habían sido beneficiadas por las leyes de amnistía.

hechos eran suficientes los juicios de la verdad o si era necesario, además, privar a las leyes de todos sus efectos. Ese vacío, a criterio de la Corte Suprema argentina, lo llena la Corte Interamericana con el caso Barrios Altos, cuando expresamente sostiene que “son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos”. A raíz de esta decisión de la Corte Suprema de Justicia, se han comenzado a abrir varios casos en contra de personas acusadas de graves violaciones a los derechos humanos durante la dictadura.³⁴

Perú

Perú y Argentina son los casos en los que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos —tanto la Comisión como la Corte— tuvo un papel fundamental al dejar sin efecto las leyes que amparaban a los violadores de derechos humanos. En particular, lo de Perú es relevante porque por primera vez un caso sobre la compatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana llega a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Tanto los casos de Argentina como los de Perú tienen en común a la CIDH como actor destacado en los momentos críticos de ambos países. La visita de la CIDH a Argentina en 1979 y a Perú en 1998 fueron hitos que modificaron el rumbo de ambos procesos. Por un lado permitieron que la comunidad internacional escuchara de parte del órgano principal de la OEA en materia de derechos humanos, cuál era la realidad que se vivía en ambos países y que el régimen en el poder pretendía ocultar. Por otro lado, fortalecieron a los organismos de derechos humanos locales, constantemente desacreditados por ambos regímenes, al ofrecerles un espacio importante para presentar sus denuncias y luego legitimarlas ante la comunidad internacional. Asimismo, a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y sus familiares les dio esperanza saber que todos sus esfuerzos para que se sepa la verdad y haya justicia no han sido en vano y que en

³⁴ A la fecha de la preparación de este artículo, 261 personas se encuentran detenidas por delitos de lesa humanidad.

la Comisión podían encontrar un último recurso que les era negado en sus propios países.

A principios de los años noventa, la Comisión comenzó a recibir denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. De todas las presentadas, los casos de La Cantuta y Barrios Altos son los más emblemáticos para el Sistema Interamericano, no sólo por la gravedad de los hechos, sino también por sus efectos tanto en el proceso político interno peruano como en el fortalecimiento del Estado de derecho en la región. El contexto en que se aprobaron las leyes de amnistía 26.479 y 26.492 fue el de evitar que se juzgara a los responsables de las graves violaciones ocurridas en La Cantuta y Barrios Altos.

La Comisión recibió la denuncia sobre el caso La Cantuta en julio de 1992. En la petición se denuncia la tortura y ejecución extrajudicial de un profesor y nueve estudiantes de la Universidad Enrique Guzmán y Valle, ubicada en La Cantuta, Lima. Luego de varios procesos paralelos en la jurisdicción penal y militar peruana, cargados de numerosas irregularidades para que sea la jurisdicción militar la que continúe con el proceso, el 3 de mayo de 1994 el Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM) dictó una sentencia en la que condenó a ocho integrantes del ejército peruano.

El 14 de junio de 1995, de manera sorpresiva, la mayoría oficialista del Congreso aprobó la Ley 26 479, con la cual se amnistió al personal militar, policial y civil involucrado en violaciones de derechos humanos cometidas desde 1980 hasta la fecha de promulgación de la ley. Dos semanas después, el 28 de junio, se aprobó una ley de “interpretación” de la ley de amnistía. La Ley 26.492 amplió las causales de la ley de amnistía y prohibió la revisión judicial. Finalmente, el 15 de julio de 1995 el CSJM concedió la libertad a todos los condenados por la matanza de La Cantuta.

A partir de ese momento, el gobierno peruano, en su defensa ante la CIDH, argumentó, entre otras cosas, que las leyes de amnistía se ajustan a la Constitución peruana, que la Comisión no está facultada para solicitar la derogación de dichas leyes y que ambas normas fueron aprobadas por el Congreso de la República en el ejercicio de las funciones que la Constitución política le confiere, y que forman parte de la política de pacificación iniciada por el Estado peruano.

El caso Barrios Altos es un caso ejemplar para visualizar el funcionamiento del Sistema Interamericano en su totalidad. Analizando el desarrollo del caso, vemos cómo la sociedad civil, los estados, la Comisión y la Corte pueden entrar en un diálogo que, finalmente, culmina en beneficio no sólo de las víctimas o familiares que presentaron el caso, sino también del fortalecimiento del Estado de derecho en toda la región.

Días después de haber sido aprobada por el Congreso peruano la ley de amnistía, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú presentó ante la Comisión Interamericana el caso Barrios Altos.³⁵ La denuncia se refería a la ejecución de 15 personas por parte de un escuadrón de eliminación denominado Grupo Colina, integrado por miembros del ejército peruano vinculado con inteligencia militar.

Debido a la debilidad del Estado de derecho en Perú durante el gobierno de Fujimori, la Comisión envió varios casos a la Corte Interamericana en relación directa con problemas estructurales de la democracia peruana, relacionados con ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tribunales militares, libertad de expresión, debido proceso, justicia, etc. El caso Barrios Altos, que buscaba que las leyes de amnistía se declararan incompatibles con la Convención, ratifica y profundiza la jurisprudencia anterior de la Comisión. Finalmente, la Corte resolvió:

son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos, tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos.³⁶

Por consiguiente, la Corte resolvió “declarar que las leyes de amnistía 26479 y 26492 eran incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Hu-

³⁵ Exactamente el 30 de junio de 1995.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barrios Altos vs. Perú, sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C, núm. 75, párr. 41.

manos y carecen de efectos jurídicos”. Asimismo, decidió que el Estado debía investigar y sancionar a los responsables de las violaciones.

Si bien la Corte se refiere en algunas partes de la sentencia a las leyes de amnistía y en otras a las leyes de autoamnistía, queda claro que la incompatibilidad con la Convención Americana existe en cualquiera de los dos casos, siempre y cuando se den los requisitos que impidan la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos. Los votos concurrentes del juez Sergio García Ramírez en la sentencia de reparaciones en Castillo Páez y Barrios Altos y el del juez Antonio Cancado Trindade en Barrios Altos van en esa dirección.³⁷

El gobierno de Fujimori no tenía ninguna voluntad política de cumplir con las recomendaciones de la Comisión o las decisiones de la Corte. Sus respuestas en los casos individuales, sus presentaciones en las audiencias ante la Comisión y sus discursos ante los órganos políticos de la OEA buscaban en todo momento limitar la capacidad del Sistema Interamericano para cumplir los mandatos de proteger los derechos humanos de los habitantes del hemisferio. Esa política alcanzó su máxima expresión con la resolución legislativa del Congreso de la República, el 8 de julio de 1999, de retirar el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Frente a esta decisión del gobierno de Fujimori, la Corte Interamericana resolvió dos meses después que “el pretendido retiro, con efectos inmediatos, por el Estado peruano, de la declaración de reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es inadmisibles”.³⁸

Con la caída del gobierno de Fujimori se inició inmediatamente un diálogo fructífero con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que, sin perjuicio de que no se cumpliera con todas las recomendaciones y decisiones de los órganos del sistema, se mantuvo. Tanto el gobierno de Valentín Paniagua como el de Ale-

³⁷ Así también lo interpretó la Suprema Corte de Justicia Argentina en el fallo sobre la desaparición del matrimonio Poblete. Véase *supra*, p. 239.

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, competencia. Sentencia de 24 de septiembre de 1999, Serie C, núm. 54; Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, competencia. Sentencia de 24 de septiembre de 1999, Serie C, núm. 55.

jandro Toledo sostuvieron en todo momento un diálogo con la Comisión y la sociedad civil orientado a cumplir las recomendaciones.

En cuanto a las leyes de amnistía y la decisión de la Corte sobre el caso Barrios Altos, el gobierno peruano optó por cumplir mediante la sanción de una resolución del fiscal de la Nación en la cual se dispone que todos los fiscales que hayan intervenido en los procesos en que se aplicaron las leyes de amnistía soliciten a los respectivos juzgados la ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana. Finalmente, la Corte Interamericana resolvió, el 22 de septiembre de 2005, que “estimaba que la obligación de dar efecto general a la declaración de ineficacia de las leyes 26.479 y 26.492 ha sido cumplida por el Estado”.³⁹

CONCLUSIÓN

Las décadas de 1970 y 1980, y en algunos países aun la de 1990, nos han dejado un legado del que es muy difícil salir. Las decenas de miles de muertos por la represión estatal son irrecuperables e insustituibles. Esta historia reciente debemos resolverla si queremos una América Latina con un futuro en paz y en democracia. Cuando se inició el retorno a la democracia en la década 1980, surgieron numerosas voces que ofrecían alternativas para resolver ese trágico pasado. Por motivos ajenos a este trabajo, las voces que prevalecieron fueron las que sostenían que la búsqueda de justicia por las graves violaciones a los derechos humanos ponían en riesgo las transiciones a la democracia. Por consiguiente, el debate político se centró en la necesidad de elegir entre democracia y justicia, asumiendo que era imposible hacer justicia sin que se desmoronaran las nacientes democracias.

Pero las voces de las víctimas y sus familiares no iban a ser silenciadas fácilmente. En la búsqueda incansable de justicia, golpearon todas las puertas, recorrieron todos los caminos y, cuando no los había, los construyeron.

³⁹ Es discutible que la resolución de la Fiscalía pueda representar, como dijo la Corte, el cumplimiento de la recomendación de declaración de ineficacia de las leyes de amnistía. Si bien las leyes de amnistía podrían carecer de eficacia temporalmente, no han sido derogadas y siguen vigentes, en contravención con el artículo 2 de la Convención Americana.

La Comisión fue uno de ellos. Desde los años setenta hasta el presente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, junto con los habitantes del continente, ha sido un actor clave al cumplir su función principal de proteger los derechos humanos. Por momentos, esa función se ejerció mediante la denuncia de las violaciones y enfrentándose a las dictaduras que, *per se*, violaban los derechos humanos. Una vez en democracia, la Comisión dialogó con los estados y la sociedad para encontrar soluciones al legado dejado por las dictaduras.

Las leyes de amnistía representaron y representan uno de los principales desafíos para la democracia en América Latina. En los países analizados en este trabajo, dichas leyes ejemplifican la negación de justicia o, si se prefiere, la garantía de impunidad. La Comisión, desde sus primeros casos, ha resaltado el valor de la justicia como componente esencial del Estado de derecho. En cientos de casos de la Comisión, y desde la primera sentencia de la Corte, los órganos del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos han encontrado en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana un pilar principal del Estado de derecho. Las graves violaciones a los derechos humanos no podían ser ajenas a ese análisis.

En todos los casos revisados, la respuesta de los estados ante la Comisión fue principalmente política: el gobierno de Argentina dijo que se trataba de “soluciones fundadas en la urgente necesidad de reconciliación nacional y de la consolidación del régimen democrático”; el de Perú señaló que “ambas normas fueron aprobadas por el Congreso de la República en el ejercicio de las funciones que la Constitución política le confiere, y forman parte de la política de pacificación iniciada por el Estado peruano”. El Salvador afirmó que “las medidas que se tomaron posteriormente estuvieron encaminadas a asegurar la existencia de un Estado democrático y en paz como única forma para preservar los derechos humanos. La Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz perseguía esos fines”; y, por último, Uruguay sostuvo: “La justicia es un valor, pero también lo es la paz. No es posible sacrificar la paz para hacer justicia”.

El debate sobre las opciones entre justicia o paz, y justicia o reconciliación, es un debate que no se ha agotado y tiene gran actualidad en la región. La Comisión Interamericana hizo una importante contribución al insistir en la necesidad de que se haga justicia por las graves violaciones a los derechos humanos. A partir

de ese momento, la justicia no es ya una variable que puede ser sacrificada por el supuesto beneficio de lograr la paz o la estabilidad democrática. Esto no implica, sin embargo, que las amnistías no puedan ser utilizadas como herramienta jurídica y política para lograr acuerdos que favorezcan la consolidación democrática y la búsqueda de la paz. Las amnistías continuarán siendo un valioso instrumento de negociación política, pero los líderes, al momento de negociarlas, deberán tener en cuenta los estándares desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos en las últimas décadas. En la construcción de esos estándares la labor que ha desarrollado la Comisión Interamericana contribuyó significativamente para garantizar que cuestiones esenciales, como el derecho a la verdad y un recurso ante la justicia, no puedan ser ignoradas.

Sin embargo, aún queda mucho por hacer. Si bien la CIDH contribuyó mucho a dejar sin efecto jurídico las leyes de amnistía en Argentina y Perú, también es cierto que en el caso de Argentina ese logro se alcanzó trece años después de aprobado el Informe de la Comisión. En el caso de Perú, de no haber sido por la caída del régimen de Fujimori-Montesinos, es difícil suponer que se hubiese logrado algún cambio; mientras que en los casos de Uruguay y El Salvador, aún se está lejos de que se cumpla con las decisiones de la CIDH.

Hoy en día, para cumplir con las decisiones de la Comisión y de la Corte es necesario contar con la voluntad política de los gobiernos de llevar a cabo sus obligaciones internacionales. Es de esperar que llegue el momento en que los estados las cumplan sin que eso dependa de la voluntad política. Para eso es necesario que el derecho internacional y el derecho interno, como partes integrantes de un derecho único, tengan un diálogo más fluido que permita que mediante disposiciones de orden interno se implementen las decisiones de los organismos internacionales sin perjuicio de la voluntad de los gobiernos de turno. Mientras se siga dependiendo de la voluntad política, inevitablemente los avances serán tan efímeros como los gobiernos que los impulsan.

Asimismo, los casos analizados demuestran que la voluntad política debe estar ayudada por el impulso de la sociedad civil. En algunos casos, las organizaciones de derechos humanos fueron factor determinante en la búsqueda de justicia por las violaciones a los derechos humanos. Los casos de Perú y Argentina muestran cómo el diálogo entre Estado, sociedad civil y CIDH permitió dejar sin efecto las

leyes de amnistía. Por otro lado, en los casos de Uruguay y El Salvador se observa la ausencia de voluntad política por parte de los estados para cumplir con sus obligaciones internacionales, pero también una menor participación de la sociedad civil, o una combinación de ambos.

En definitiva, desde las primeras recepciones de denuncias de violaciones de los derechos humanos en los inicios de la década de 1970, hasta la reciente decisión de la Corte Suprema argentina sobre la nulidad de las leyes de amnistía, la CIDH ha impulsado un proceso de fortalecimiento del Estado de derecho en la región, al insistir en la obligación de los estados de hacer justicia por las violaciones a los derechos humanos del pasado.

8. Lo que enseña la experiencia

Juan E. Méndez

Los procesos de transición hacia la democracia que tuvieron lugar en América Latina han aportado recientemente un caudal de experiencia y de principios de aplicación universal. Ha transcurrido casi un cuarto de siglo desde el inicio de la clara tendencia que marcó el traspaso paulatino de cada una de las dictaduras militares hacia gobiernos elegidos. En algunos de los nuevos gobiernos, las altas esferas dentro del ejército han conservado una gran concentración de poder y se comportan como un Estado dentro del Estado. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, estos gobiernos han sido sucedidos por otros que reflejan más fielmente la voluntad del pueblo y los requisitos del Estado de derecho.

A pesar de esto, por diversos motivos, la democracia ha resultado decepcionante para la región. Su advenimiento coincidió con creciente pobreza y la acentuación de las diferencias en la distribución del ingreso, y salvo contadas excepciones, las economías no han tenido un desempeño positivo sostenido. Los índices delictivos cada vez mayores y la percepción de inseguridad en aumento alimentan las tendencias autoritarias de amplios sectores del electorado. Por su parte, las sucesivas elecciones no han contribuido al fortalecimiento de las instituciones de control ni a la división de poderes y, en este contexto, la corrupción se ha diseminado.

En vista de estas tendencias desalentadoras, resulta sorprendente que la mayoría de los países de América Latina continúen intentando solucionar crisis irrefrenables mediante las urnas en vez de recurrir a golpes militares o a la insurrección ar-

mada. Un motivo evidente de esta preferencia por la democracia, a pesar de todos sus defectos, es que los latinoamericanos tienen muy claro cuánto más deficiente ha sido el desempeño de las dictaduras militares en estas cuestiones. Las personas también son conscientes del alto costo que afrontaron nuestros países en términos de sufrimiento humano cada vez que permitieron que las élites militares autoritarias y totalitarias ejercieran un poder sin control.

Al confrontar las consecuencias de las violaciones de los derechos humanos heredadas de los gobiernos dictatoriales, nuestras sociedades han contribuido a la estabilidad de la democracia. En ningún país estos intentos han sido efectivos en cien por ciento. Incluso en las naciones en que se han logrado los avances más importantes hay una enorme cantidad de cuestiones inconclusas relacionadas con la justicia por los delitos del pasado. Sin embargo, el esfuerzo en sí por recuperar la memoria de los abusos, por lograr que las personas e instituciones asuman su debida responsabilidad, por reconocer el valor inherente a cada víctima mediante las reparaciones, y por decir la verdad en un contexto en el que reinaban la negación y el olvido desde hacía mucho tiempo, ha logrado convencer a amplias mayorías de que incluso la peor de las democracias es preferible a un régimen de facto.

NUEVAS NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL

La experiencia latinoamericana es notable, no sólo por la creatividad e innovación demostradas al confrontar cuestiones complejas de política pública. Este proceso también ha aportado pautas importantes para la interpretación de las obligaciones relacionadas con derechos humanos. La lucha contra la impunidad se emprendió tanto en el ámbito de la opinión pública como en los principales frentes en los que se gesta la política: en los órganos legislativos y administrativos, en los tribunales, e incluso en las asambleas constitucionales. Con frecuencia, los tribunales de los nuevos regímenes democráticos han debido resolver cuestiones complejas, en las que es necesario encontrar un equilibrio entre los derechos de las personas de obtener justicia y los derechos del acusado de gozar de todas las garantías del debido proceso. Al favorecer el derecho de acceso a la justicia en detrimento de las leyes de impunidad, o al conceder las indemnizaciones reclamadas en las demandas por violaciones de los derechos humanos, los jueces han

aplicado las obligaciones del Estado en virtud de los tratados y han otorgado así vigencia en el plano interno a las normas del derecho internacional.

Este proceso de elaboración de normas fue posible en gran medida gracias a un sistema prestigioso de protección internacional de los derechos humanos en la esfera de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Incluso durante las dictaduras militares, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tuvo un papel fundamental al denunciar los crímenes contra los derechos humanos y aislar paulatinamente a los regímenes criminales del resto de la comunidad internacional. En especial, la Comisión adoptó una posición firme respecto de los decretos de “autoamnistía” que eran promulgados con una frecuencia sorprendente por los dictadores en beneficio propio. Posteriormente, durante los primeros años de la transición hacia la democracia, las organizaciones no gubernamentales de la región se acercaban a la CIDH para denunciar estas y otras leyes de impunidad aprobadas por las incipientes democracias, en ocasiones literalmente a punta de pistola. La Comisión perfeccionó su análisis de las obligaciones que asumen los estados al suscribir y ratificar los tratados de derechos humanos y, ya en 1992, determinó que las amnistías masivas eran incompatibles con estas obligaciones. Desde entonces, la CIDH ha ratificado y reiterado en numerosas oportunidades este principio, que ha sido adoptado por los organismos de derechos humanos pertenecientes a otros sistemas de la región, así como en el ámbito universal.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fortalecido notablemente este principio fundamental mediante una extensa lista de sentencias uniformes, que se inició con su primer caso contencioso: *Velásquez-Rodríguez vs. Honduras* (1988), en el que se estableció la obligación de debida diligencia de investigar, juzgar y castigar los casos de desaparición forzada, así como de difundir la verdad acerca de ellos. Varios años después, la Corte amplió el alcance de la regla en el caso *Barrios Altos vs. Perú* (2001), en el que dispuso no sólo que las leyes de amnistía masiva eran inválidas para el derecho internacional, sino también que el Estado tenía la obligación de poner fin a la vigencia de estas leyes en la jurisdicción interna. A finales de 2006, la Corte ratificó nuevamente este principio al considerar la ley de autoamnistía aprobada en Chile en 1978 por el general Augusto Pinochet.

Las decisiones de los dos órganos de protección de la OEA conllevan un gran peso jurídico y moral. Esto se debe a que la Comisión y la Corte se han forjado un

prestigio por su análisis exhaustivo y sus procedimientos justos, y se han convertido en la mayor autoridad de interpretación de tratados fundamentales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los estados y la sociedad civil reconocen por igual el liderazgo de estos organismos (así como la destacada función de promoción que lleva a cabo el organismo de investigación y educación del sistema, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos), y toman de estos las pautas para determinar cómo deben cumplir sus obligaciones internacionales. Los tribunales nacionales muestran una predisposición cada vez mayor a adoptar e implementar la jurisprudencia del Sistema Interamericano en los casos que se presentan en el marco del derecho interno.

En consecuencia, no resulta sorprendente que se haya invitado en más de una ocasión a profesionales latinoamericanos y expertos en esa región provenientes de otros países para que aporten sus opiniones respecto de la justicia transicional en contextos culturales marcadamente diferentes. El profesor Douglas Cassel, uno de los colaboradores de este volumen, se ha presentado con carácter de *amicus curiae* ante la Corte Suprema de Indonesia con el fin de cuestionar la ley de verdad y reconciliación de dicho país por los términos excesivamente amplios de sus disposiciones sobre amnistía. Javier Ciurlizza, el ex secretario ejecutivo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú, ha asesorado a la comisión de Marruecos respecto de los desafíos operativos y políticas que enfrentaron ambos organismos. Durante la elaboración de la paradigmática política sudafricana sobre verdad y reconciliación, sus artífices invitaron en varias ocasiones a sus pares latinoamericanos a compartir sus experiencias y visitaron América Latina con ese mismo propósito. Luis Moreno Ocampo, quien llevó adelante la causa contra los miembros de la Junta en Argentina durante la década de 1980, se desempeña actualmente como fiscal general de la Corte Penal Internacional. Varios antropólogos forenses de diversos países de América Latina han practicado exhumaciones y se han desempeñado como peritos en otros continentes, en muchos casos con los auspicios de las Naciones Unidas.

REDEFINIR LA “TRANSICIÓN”

Sería un error, sin embargo, pensar que el eje de la justicia transicional se ha trasladado de América Latina a otras regiones del mundo. También sería erróneo

asumir que el cometido de la justicia transicional en nuestra región ha sido mayormente cumplido, o que ha pasado ya el momento de cumplirlo. En el continente americano la actividad en torno a estas cuestiones ha variado notablemente de un país a otro. En algunos lugares, los sectores que favorecen la impunidad han logrado impedir con bastante éxito que se implementen iniciativas de políticas destinadas a confrontar las consecuencias de los abusos, pero incluso ahí, la lucha por la verdad y la justicia no está terminada, aun cuando la paralización de las políticas públicas continúe vigente. Las iniciativas de la sociedad civil han compensado, aunque en parte, el incumplimiento de las obligaciones del Estado. Algunos ejemplos son el proyecto patrocinado por la Iglesia en Brasil durante la década de 1980, que derivó en el innovador informe *Tortura nunca mais* (Tortura nunca más), así como otras iniciativas similares de organizaciones de la sociedad civil en Uruguay para realizar un plebiscito que por poco logra anular la ley de impunidad denominada Ley de Caducidad.

En varios países la presión ejercida por la sociedad civil y los sectores democráticos derivó en importantes iniciativas de instituciones gubernamentales para investigar y divulgar la verdad, juzgar a los autores y ofrecer reparaciones a las víctimas y sus familiares, así como para reformar las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad, y destituir de sus cargos a quienes se sepa que abusaron de su autoridad y cometieron violaciones graves de los derechos humanos. En todos los casos el desafío más difícil han sido las leyes de amnistía o seudoamnistía, promulgadas a veces por los propios dictadores para perdonarse a sí mismos, y otras, por los gobiernos civiles débiles o cómplices, bajo la presión de las élites militares o al servicio de éstas. Con los años, la lucha contra la impunidad ha tenido éxito en cuanto a restringir el efecto de las amnistías, al declarar inconstitucionales las leyes existentes por ser violatorias de las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional y al lograr que la promulgación de leyes de amnistía masivas en términos amplios sea un asunto del pasado.

Como lo demuestran los capítulos de este libro dedicados a países específicos, 25 años después de que comenzara la transición hacia la democracia todavía hay nuevos desarrollos tanto en el derecho como en la práctica, a medida que nuestras sociedades persiguen objetivos de verdad y justicia. En muchos países aún existe la posibilidad de juicio para quienes cometieron abusos, y en algunos de ellos los autores de estos delitos se encuentran bajo custodia, a la espera de un

juicio, o han sido condenados y cumplen largas penas de prisión. En otros, los tribunales y los fiscales se enfrentan a enormes desafíos, aunque la posibilidad de llevar adelante un juicio todavía está técnicamente latente.

Las Comisiones de la Verdad han sido notablemente efectivas en su búsqueda: en Argentina y Chile, en un principio; en El Salvador y Guatemala, con la asistencia y el patrocinio de las Naciones Unidas; y, más recientemente, en Perú, donde se elaboró un valioso informe como resultado del proceso. Sin embargo, las Comisiones de la Verdad no son el único mecanismo mediante el cual se puede lograr este cometido: los tribunales y los organismos legislativos también han contribuido a la búsqueda de aquello que los poderes niegan y ocultan. Ha nacido un “derecho a la verdad”, y nuestras sociedades e instituciones del Estado han demostrado ser creativas e inventivas al encontrar nuevas formas de conocer la verdad. En algunos países se han diseñado planes de reparación de naturaleza administrativa, aun cuando no hay una política que reconozca el valor como ciudadanos de la mayoría de las víctimas y las indemnice por el daño causado. La reforma institucional, así como las iniciativas por “separar de sus cargos” a los autores de abusos, han sido lentas y se han visto obstaculizadas por un equivocado *esprit de corps*. A pesar de esto, caso por caso, mediante la baja, los autores han sido finalmente separados de sus cargos, hasta el punto de que nuestros ejércitos y fuerzas de seguridad actualmente ostentan mucho menos poder y están sujetos a mayores controles democráticos que en cualquier otra época.

En los inicios de esta ola de democratización, se suponía que la “primavera de la democracia” no duraría mucho. Por este motivo, se creía que las conquistas en la lucha contra la impunidad debían intentar lograrse cuando se presentara la más mínima oportunidad, pues de lo contrario no se alcanzaría nunca. Dice mucho a favor de las organizaciones de víctimas y de los activistas de derechos humanos el que nunca permitieran que esta suposición se transformara en excusa para eludir formalidades e intentar obtener justicia de un modo violento. Por el contrario, siempre insistieron en que debían respetarse los más altos estándares de cumplimiento del debido proceso y las garantías del juicio justo como condición de legitimidad de cualquier proceso que lidiara con el pasado. También debe decirse en su favor que en ningún momento dejaron de reclamar la responsabilidad por los hechos, incluso cuando las fuerzas políticas estaban en su contra.

Con ello, estos defensores han contribuido a una nueva concepción del significado de la transición hacia la democracia. En primera instancia, estas transiciones no pueden estar limitadas a un periodo específico ni asociadas a un hito artificial (como el traspaso del poder entre los gobiernos elegidos). Una transición no se considera completa hasta que se cumplen sus objetivos y, sobre todo, hasta que se restablece el Estado de derecho —no sólo para el presente y el futuro, sino también respecto de los crímenes cometidos por el Estado en el pasado reciente—. Al fin y al cabo, la lucha contra la impunidad está estrechamente vinculada a la calidad de la democracia que se construya, puesto que esta lucha aspira a establecer el principio fundamental de igualdad ante la ley y a no admitir prerrogativas. Asimismo, busca asegurar que las instituciones —especialmente las diseñadas para proteger a los ciudadanos del abuso y ofrecerles algún tipo de reparación— funcionen sin interferencia indebida.

El que la responsabilidad continúe ocupando un lugar destacado en la agenda política latinoamericana también modifica nuestra concepción de las transiciones de un modo distinto y fundamental. La creencia de que la responsabilidad sólo puede establecerse en un periodo específico breve, al inicio del restablecimiento de la democracia, es infundada. Los reclamos de justicia no cesarán, independientemente de la actitud del nuevo gobierno elegido. Ciertamente, esto no significa que los activistas de derechos humanos y las víctimas simplemente se crucen de brazos y esperen a que se imponga la responsabilidad; sin una estrategia coherente, comprometida y resuelta, esto no sucederá, pero sí significa que no es necesario sacrificar ningún objetivo de justicia sólo para aprovechar una oportunidad. Siempre habrá necesidad de establecer prioridades y aprovechar las coyunturas que cada época ofrece, pero también es viable esperar un momento en que haya mayores posibilidades de cumplir los principios de la justicia transicional. En una situación ideal, no habría necesidad de establecer un orden para los distintos objetivos; sin embargo, las transiciones nunca se producen en condiciones ideales, ya que, por definición, las fuerzas que cometieron los abusos en el pasado reciente todavía conservan una cuota considerable de poder e influencia. Empleamos la expresión *justicia transicional* no porque aspiremos a una justicia diferente de la ideal, o de calidad inferior, sino porque debemos identificar los obstáculos que se interpondrán en su realización y los modos de superarlos —un proceso que, necesariamente, se desarrolla en el tiempo—.

En definitiva, la experiencia ha demostrado que los principios de la justicia transicional —especialmente las obligaciones que las consecuencias heredadas por los abusos cometidos imponen a los estados— no se limitan al momento de la transición o al nuevo gobierno elegido que intenta, no sin dificultad, hacer frente al pasado con honestidad. Estas obligaciones de los estados son permanentes, y rigen tanto para los gobiernos que detentan el poder cuando se cometen las violaciones, como para los gobiernos siguientes. De nada sirve, por lo tanto, fantasear con políticas de “perdón y olvido” bajo el pretexto de la “reconciliación nacional”. Los reclamos de justicia simplemente no cesarán.

LA ENSEÑANZA DE LA EXPERIENCIA RECIENTE

Si bien los reclamos de justicia saben encontrar un lugar en el debate sobre política pública, no significa que sea prudente esperar a que sean planteados para entonces improvisar una solución. De hecho, una de las importantes lecciones derivadas de la experiencia latinoamericana es que la justicia transicional es, antes que nada, un conjunto de opciones políticas que requieren planificación y preparación. Los gobiernos y la sociedad civil deben tener presentes los objetivos primordiales y diseñar los mecanismos más adecuados para alcanzarlos en un periodo razonable y generando el menor grado de conflicto posible. Por este motivo es crucial analizar las experiencias de sociedades que han enfrentado desafíos similares recientemente, y comprender al mismo tiempo que no es aconsejable limitarse a copiar los mecanismos que se aplican en otros lugares. La política de justicia transicional más efectiva es la que aprende de experiencias extranjeras, pero las adapta al contexto específico y a las tradiciones culturales del país en que la política será aplicada.

A medida que se aproxima el momento de afrontar el pasado, cada país de América Latina ha analizado las experiencias de otros, en especial, aunque no exclusivamente, las de naciones hermanas de esa región del continente. Lamentablemente, mucha de la información que se difunde sobre esas experiencias es interesada y superficial, y no toma en cuenta las circunstancias particulares o los resultados deseados e indeseables de los métodos de los demás países.

En nombre de la supuesta “justicia restaurativa”, las autoridades colombianas y los partidarios de planes de desmovilización de los grupos paramilitares han he-

cho alusiones a la experiencia sudafricana, así como a los procesos de paz de Irlanda del Norte y del País Vasco. Sin embargo, al exponer estos casos como ejemplos de políticas de reconciliación y perdón —y como alternativas al enfoque supuestamente “vengativo” que propone el juzgamiento y castigo de los crímenes de lesa humanidad— distorsionan gravemente estas experiencias y sus respectivos legados. Del mismo modo, a principios de la década de 1990 algunos funcionarios del gobierno salvadoreño propusieron al final de la guerra seguir el modelo chileno en vez del argentino, lo que implicaba que considerarían la posibilidad de una Comisión de la Verdad, siempre que funcionara como sustituto absoluto del juzgamiento por las violaciones de los derechos humanos cometidas por ambas partes. El actual juzgamiento de cientos de oficiales del ejército chileno por los crímenes cometidos durante la época de Pinochet demuestra que la analogía no sólo fue errónea, sino que se formuló de mala fe para justificar una política de impunidad. Una importante conclusión que extraemos de estos ejemplos es que contar con un conocimiento superficial de otros procesos puede significar un gran perjuicio, por lo que es estrictamente necesario realizar un análisis profundo de los méritos y defectos de estos procesos y sus resultados. Más aún estudiarlos con el genuino deseo de aprender, en vez de citarlos sólo para apropiarse de la legitimidad moral de grandes luchadores de los derechos humanos, como Nelson Mandela y Desmond Tutu.

Una segunda cuestión que se debe tener en cuenta es que la política que se diseñe y aplique debe ser resultado de consultas exhaustivas y de un proceso de toma de decisiones transparente. Aun cuando las intenciones son loables, se corre el riesgo de fracasar si no hay un debate democrático serio de las metas y los objetivos del ejercicio, de los mecanismos que serán creados y de las instituciones que deberán llevar a cabo el plan, así como de las expectativas de las víctimas y otras partes interesadas. Esto no quiere decir que corresponde a la mayoría decidir *si* se buscará o no algún tipo de justicia; el derecho a la justicia pertenece a cada persona y a cada ciudadano, y no puede estar supeditado a las decisiones de la mayoría. Este principio es de particular importancia cuando las víctimas de las violaciones de los derechos humanos constituyen una estrecha minoría dentro de la sociedad. Al mismo tiempo, el plan debe gozar de legitimidad como condición para su efectividad y, para que sea percibido como legítimo, debe surgir en el marco de un debate democrático abierto y transparente acerca de *cómo* brindar resarcimiento a las víctimas.

Una vez que el plan esté vigente, debería buscarse la participación más amplia posible de las víctimas y otras partes interesadas. Por ejemplo, al establecer Comisiones de la Verdad, es muy importante crear procedimientos que permitan a las víctimas y a los testigos ser escuchados en condiciones de respeto a su dignidad como tales, y la posibilidad de difundir su testimonio al público en general. Del mismo modo, al concebir una estrategia para el juzgamiento, los tribunales y los fiscales deben tener en cuenta la participación de las víctimas y de los testigos mediante los procedimientos considerados en la legislación aplicable.

En la medida de lo posible, el plan debe ser integral, lo que implica que debe encontrar un equilibrio entre los distintos pilares de la justicia transicional: cada uno debe recibir recursos y atención en proporción a lo necesario para lograr los objetivos. Establecer un orden para las diferentes metas en función de periodos y oportunidades específicos no atenta contra este principio, siempre y cuando el plan mantenga una visión estratégica de su objetivo, que sea efectivamente equilibrada e integral.

Hay cuatro pilares principales u obligaciones fundamentales. En primer lugar, el programa de justicia transicional debe generar las condiciones para llevar a cabo una investigación acabada de la verdad, especialmente en aquellas áreas en las que prevalece la negación y los hechos se ocultan deliberadamente.

En segundo lugar, debe perseguir el juzgamiento de todos los delitos de derechos humanos, comenzando por los más atroces y centrándose en las personas con mayor grado de responsabilidad. Debido a que la obediencia de las órdenes no constituye una excusa, el programa de juzgamiento debe alcanzar a quienes ejecutaron órdenes manifiestamente ilegítimas. Al mismo tiempo, se debe tener cuidado de no buscar chivos expiatorios mientras los verdaderos autores se libran de ser castigados.

En tercer lugar, la política debe diseñar un programa de reparaciones amplio para todas las víctimas, acorde con los recursos disponibles, y que, a su vez, respete la dignidad inherente de cada beneficiario. El programa de reparaciones debe tener dimensiones materiales y morales; debe ser general, sin condiciones, sin discriminar y sin convertirse en nueva fuente de injusticia social. Por este motivo, difícilmente es aconsejable dejar en manos de los tribunales la cuestión de las reparaciones,

pues esto beneficiaría únicamente a las víctimas más diligentes o que cuentan con los medios para litigar. En vez de eso, debería diseñarse un proceso administrativo integral con procedimientos simples y justos.

Por último, el plan debe incluir un proceso que permita reformar profundamente las fuerzas armadas y de seguridad, para que en el futuro no se conviertan en instrumentos de déspotas o de quienes abusan de su autoridad. Lo primero que debe hacerse es destituir o, en otras palabras, separar y excluir de sus cargos a las personas de las que se sabe han cometido abusos, pero la reforma debe ir más allá de estas medidas y establecer controles democráticos serios que supediten las fuerzas armadas y de seguridad a la autoridad estricta de las instituciones democráticas.

Las cuatro obligaciones anteriores deben entenderse como independientes entre sí, de modo que si alguna no puede concretarse en los hechos, las otras conserven su vigencia como obligaciones. Por ejemplo, si una ley de amnistía ilegítima impide los juzgamientos, el Estado está obligado de todos modos a perseguir la verdad por distintos medios, a brindar reparaciones y a separar de sus cargos a quienes cometieron abusos, aun en el caso de que fuera imposible obtener una sentencia contra éstos. Igual importancia reviste disuadir a los gobiernos de que consideren estas cuatro obligaciones como un menú de opciones que permita, por ejemplo, ofrecer reparaciones a condición de que no se formulen preguntas acerca del destino o el paradero de los desaparecidos. Cada una de estas obligaciones se debe cumplir de buena fe y empleando la plena capacidad del gobierno, sin aceptar respuestas que sean meros gestos. Por otro lado, es importante que comprendamos que se trata de obligaciones de medios y no de resultados. En consecuencia, en tanto haya buena fe, debemos aceptar que, lamentablemente, no se conocerán todos los hechos. En lo que respecta a algunas violaciones, las pruebas para juzgar y condenar a los culpables posiblemente hayan desaparecido para siempre.

Finalmente, todas estas medidas y actividades deben llevarse a cabo de un modo acorde con los principios fundamentales de los derechos humanos, pues constituyen una condición esencial de su legitimidad. Esto concierne específicamente a los juzgamientos, ya que cualquier método rápido que permita el castigo sin el respeto estricto de las garantías de juicio justo y debido proceso es inaceptable. Sin embargo, las reglas del debido proceso también se aplican, por analogía, a la

búsqueda de la verdad. Quienes se expondrán a la deshonra pública como responsables *prima facie* por los abusos divulgados en el informe sobre la verdad deben tener al menos la oportunidad de ser escuchados y de demostrar por qué no deberían ser identificados.

JUSTICIA TRANSICIONAL, PAZ Y RECONCILIACIÓN

Por lo general, las experiencias latinoamericanas de justicia transicional han ocurrido en el marco de transiciones de regímenes dictatoriales a regímenes democráticos. En todas estuvo presente, sin duda, el factor del conflicto armado, ya sea porque existía una resistencia violenta genuina a la dictadura, o porque el régimen empleaba la violencia con el pretexto de confrontar al desafío subversivo. No obstante, el final de las dictaduras en estos países no se produjo como resultado de la derrota en la guerra interna, ni tampoco se logró mediante negociaciones entre el gobierno y sus adversarios armados.

Los casos de El Salvador y Guatemala durante la década de 1990 son excepciones importantes. Las experiencias de justicia transicional en ambos países fueron resultado de un acuerdo explícito que formó parte del proceso de paz auspiciado por Naciones Unidas para poner fin a los sangrientos conflictos internos. En la vecina Nicaragua el cruel conflicto armado, de similares características, también llegó a su fin abruptamente a principios de la década de 1990, pero en este caso fue como resultado de elecciones y no de negociaciones. El caso nicaragüense es significativo en cuanto a que no se llevaron a cabo iniciativas serias de ningún tipo para cerrar la enorme cantidad de heridas abiertas que dejaron en la sociedad los crímenes de guerra y las violaciones a los derechos humanos cometidas por ambas partes.

En este sentido, las experiencias en América Central constituyen la contribución de nuestra región a la práctica de las naciones acerca de cómo poner fin a un conflicto y, al mismo tiempo, de tomar en cuenta las expectativas de justicia de miles de víctimas. Este dilema es uno de los grandes desafíos actuales del movimiento a favor de los derechos humanos. Este interrogante, a veces presentado lisa y llanamente como la dicotomía “paz versus justicia”, supone correr el riesgo de que los movimientos de derechos humanos sean caracterizados como los culpables del

fracaso del proceso de paz por haberse rehusado a aceptar un trato en el que ambas partes de un conflicto se ofrecen mutuamente la forma más amplia de amnistía. Conflicto tras conflicto, se premia con impunidad y, en algunos casos, con cargos jerárquicos en el gobierno o en las “nuevas” fuerzas armadas a los caudillos y líderes que emprenden guerras sucias y dejan a su paso viudas y madres desconsoladas, víctimas de violaciones y familias deshechas. Los especialistas en resolución de conflictos y las organizaciones humanitarias a menudo apoyan estos tratos como la única manera de poner fin a la matanza. Por este motivo, los procesos de paz permiten que prospere un argumento destructivo entre personas y organizaciones que deberían colaborar unas con otras en interés de la paz y los derechos humanos.

Si de por sí la justicia transicional es difícil y encuentra numerosos obstáculos, esta dificultad se agrava en mayor medida cuando se trata de poner fin a un conflicto armado. No tiene sentido rechazar los acuerdos de paz en función de que entorpecerán la posibilidad de obtener justicia, si la consecuencia inmediata de este rechazo es la continuación de la guerra, con las penurias y las nuevas violaciones a los derechos humanos que esto implicaría. Por este motivo, es importante fomentar tanto el cese de las hostilidades como otras negociaciones que allanen el terreno para alcanzar una solución con base en que —como lo demuestra la experiencia— incluso un alto al fuego temporal favorece un mayor respeto por los derechos humanos. Nada tiene de malo, sin embargo, señalar que una paz duradera requiere consultar a todas las partes interesadas y, especialmente, a las víctimas de los abusos. Su derecho a que se haga justicia (de alguna de las formas que denominamos “justicia transicional”) debe constituir una parte integral de todo acuerdo de paz. En última instancia, la negativa de las partes en conflicto a aceptar acuerdos que les obliguen a responder por sus crímenes es una forma de extorsión que no debe ser tolerada.

Al respecto, la resolución de los conflictos en América Central instruye acerca de los mecanismos prácticos que pueden implementarse. Algunos ejemplos son las Comisiones de la Verdad en El Salvador y Guatemala, la Comisión Ad Hoc en El Salvador —que separó de sus cargos a varios oficiales e impidió que más de 100 continuaran prestando servicios en las fuerzas armadas— y la ley de amnistía de Guatemala, cuyo texto excluye los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. También hubo varias iniciativas de la sociedad civil para combatir la

impunidad que merecen ser estudiadas e imitadas. Una de ellas es el proyecto de Recuperación de la Memoria Histórica (Remhi), establecido con el respaldo de la iglesia católica, que registró con éxito violaciones cometidas en toda Guatemala, hasta entonces sumidas en el olvido y la negación.

La manera en que finalizaron estos conflictos también nos enseña lo que no se debe hacer. En Nicaragua, el régimen sandinista saliente aprobó una ley de amnistía masiva con la aquiescencia y el apoyo de todo el espectro político, incluidos sus antiguos enemigos armados. En El Salvador, el gobierno de derecha de Arena impuso leyes de amnistía igual de amplias y vergonzosas, inmediatamente después de que la Comisión de la Verdad, patrocinada por la ONU, publicara un informe ejemplar. En Guatemala, por su parte, aunque el marco normativo respetó los estándares del derecho internacional, la falta de voluntad política para romper el círculo de impunidad se tradujo en pocas iniciativas para juzgar a los perpetradores. El ejército conservó su poder y, pocos años después, inició una campaña a favor de un referéndum que anuló todos los nobles principios de los acuerdos de paz que reconocían el multiculturalismo y prometían que los habitantes indígenas de Guatemala ya no serían tratados como ciudadanos de segunda.

En los conflictos que actualmente tienen lugar en todo el mundo, la lucha por incluir la justicia en los acuerdos de paz cuenta con el respaldo de una institución permanente, con facultades para juzgar y procesar de acuerdo con los más altos estándares de juicio justo y debido proceso, a quienes cometen violaciones y cuando los tribunales internos no cumplen sus funciones o cuando hay más voluntad política de asegurar la impunidad que de terminarla (como sucedió en América Central en la década de 1990). La Corte Penal Internacional, creada por el tratado conocido como el Estatuto de Roma de 1998, constituye una limitación objetiva a la posibilidad de las partes de un conflicto de celebrar acuerdos de impunidad en beneficio mutuo. Resulta gratificante comprobar que los países latinoamericanos participaron con entusiasmo en las discusiones previas al Estatuto de Roma y que, desde entonces, han encabezado el proceso de suscripción y ratificación del tratado. Indudablemente, los recuerdos de las trágicas violaciones a los derechos humanos vividas por los latinoamericanos durante las décadas de 1970, 1980, y con posterioridad, constituyeron una fuerte motivación para que estas incipientes democracias apoyaran una ofensiva por la democracia en el mundo actual. En cada país, la presencia de una activa sociedad civil contribuyó

a obtener el apoyo del gobierno y el respaldo diplomático, y aseguró que las enseñanzas de la experiencia se tradujeran en el desarrollo de instituciones en todo el mundo.

En el marco de los debates acerca de la paz y la justicia, se suele señalar que es el afán de venganza lo que mueve a quienes ejercen la defensa de los derechos humanos a insistir en la cuestión de la responsabilidad por los delitos cometidos. Los acuerdos de paz entre partes beligerantes suelen establecer la impunidad para este tipo de delitos, y los defensores de estos acuerdos sostienen que la “reconciliación” es un valor mucho más urgente e importante que la justicia. Señalan también que, en los países con conflictos encarnizados los ciudadanos están culturalmente más dispuestos a perdonar que a buscar venganza. Respecto a esta última cuestión, la noción según la cual las expectativas de justicia son relativas, según la cultura, es simplemente inaceptable; los principios de la justicia transicional apuntan a concretar los derechos humanos y, al igual que estos derechos, son universales. Durante muchos años los latinoamericanos han sido testigos del discurso que invoca la *reconciliación* como excusa para la impunidad, por este motivo la palabra no goza de gran prestigio en las experiencias regionales de justicia transicional; de hecho, se desconfía de ella justificadamente, ya que ha sido una palabra en clave utilizada por quienes propician la impunidad y se resisten a las iniciativas de justicia.

Sin embargo, es importante destacar que, en algunos contextos latinoamericanos concretos, los usos de esta palabra son relativos en términos culturales e históricos. La reconciliación no es, bajo ningún concepto, contradictoria con la justicia transicional, especialmente cuando se trata de una necesidad genuina y no de una excusa para la impunidad, y cuando se la persigue de buena fe. Por el contrario, la reconciliación, entendida como la superación de los conflictos de una sociedad que han derivado en la comisión de crímenes atroces en forma masiva, es un *objetivo* específico de las medidas y los mecanismos de la justicia transicional. Lo que definitivamente resulta inaceptable es el argumento de que se debe solicitar a las víctimas que se “reconcilien” con quienes las sometieron a abusos y torturas, aun cuando no haya ningún tipo de desagravio o responsabilidad por parte de estos. Más intolerable todavía es el intento de imponer la reconciliación por decreto, y es justamente esta circunstancia la que hace que los grupos de derechos humanos y de víctimas rechacen con tanto desprecio este tipo de justificación de

la impunidad. No obstante, esto no debería opacar el hecho de que, en otros contextos, la reconciliación es una meta loable a la que los mecanismos de la justicia transicional pueden contribuir eficientemente. En particular, si el conflicto ha tenido trasfondos étnicos, raciales o religiosos, es necesario concebir estos mecanismos como un medio para poner fin a las diferencias. Incluso en estos casos, resulta claro que la reconciliación solo podrá lograrse mediante una investigación honesta y exhaustiva de la verdad, así como mediante la búsqueda de justicia en el marco del respeto del debido proceso, una oferta de reparación generosa para las víctimas y una iniciativa seria de reforma de las instituciones del Estado que han sido utilizadas en perjuicio de las víctimas.

Colaboradores

Santiago A. Canton es secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organismo especializado de la Organización de Estados Americanos. Estudió la carrera de derecho en la Universidad de Buenos Aires y realizó una maestría en derecho internacional en la Escuela de Derecho de la American University en Washington, D.C. De 1998 a 2001 fue relator especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Durante 1998 fue director de la Oficina de Información Pública de la OEA. Desde 1994 hasta 1998 se desempeñó como director para América Latina y el Caribe en el Instituto Nacional Demócrata, una organización dedicada al desarrollo democrático con sede en Washington, D.C. Trabajó como consejero político del presidente Jimmy Carter en programas de desarrollo democrático.

Douglass Cassel es académico, abogado y periodista especializado en derecho internacional de los derechos humanos y derecho penal internacional. Director y fundador del Centro para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Facultad de Derecho de la Universidad Northwestern), es integrante del Consejo y presidente del Consejo de dos organizaciones internacionales que contribuyen a la reforma de la justicia en América, y ha sido consultor de Naciones Unidas, de la Organización de los Estados Americanos y del Departamento de Estado de Estados Unidos. Cassel da cursos en Europa, África, Asia, Canadá y América Latina, y sus artículos se publican internacionalmente en inglés y en español. Sus comentarios sobre de-

rechos humanos se publican en el *Chicago Tribune* y se transmiten semanalmente en *National Public Radio* de Chicago. Cassel obtuvo la licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard en 1972 y ha escrito extensamente sobre derecho internacional y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Benjamín Cuéllar es activista de derechos humanos y académico. Estudió derecho y ciencias sociales en El Salvador y en México. Durante su estadía en México fundó, junto con los dominicos, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, donde se desempeñó como secretario ejecutivo hasta el año 1991. En 1992, Cuéllar regresó a El Salvador y asumió la Dirección Ejecutiva del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, cargo que aún ocupa. Desde 1996 es miembro del Consejo Directivo del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, y de 1998 a 2002 fue su vicepresidente. De 1995 a 2003 fue miembro del Comité Asesor de Cooperación Canadiense en El Salvador sobre asuntos de reducción de la pobreza, democracia y derechos humanos.

Ariel Dulitzky es profesor visitante en las facultades de Derecho y Estudios Latinoamericanos y director asociado del Centro de Derechos Humanos Bernard y Audre Rapoport de la Universidad de Texas. Anteriormente se desempeñó como especialista principal de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. También fue director del Programa de América Latina del International Human Rights Law Group (actualmente Global Rights), codirector ejecutivo del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y director de la oficina regional para Centroamérica, México y Panamá. En Argentina, su país de origen, fue asistente judicial de un tribunal federal. Recibió su título de abogado de la Universidad de Buenos Aires en 1990 e hizo una maestría en leyes en la Universidad de Harvard en 1999. Ha publicado diversos artículos y dictado conferencias sobre derechos humanos, discriminación racial y Estado de derecho en América Latina.

Leonardo Filippini, abogado argentino, titulado por la Universidad de Buenos Aires (1998), completó una maestría en derecho en la Universidad de Palermo (2004) y actualmente es candidato a otra por la Universidad de Yale (2006). Durante 2004 y 2005 obtuvo la beca Hubert H. Humphrey de la Universi-

dad de Minnesota y trabajó como consultor del Centro Internacional por la Justicia Transicional en Nueva York. Previamente trabajó como asistente judicial de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires; fue coordinador del área de Reforma Institucional en el Centro de Estudios Legales y Sociales; asistente judicial de la Corte Penal de Apelaciones y Garantías de San Isidro; asistente del Tribunal Oral Penal núm. 23 de Buenos Aires, y asesor legal del ombudsman nacional de prisiones. Enseñó derecho penal y derecho procesal penal en la Universidad de Palermo, y fue supervisor de práctica y asistente de cursos de derechos humanos y garantías, así como de teoría penal en la Universidad de Buenos Aires. Fue colaborador principal de *El Estado frente a la protesta social* (CELS y Siglo XXI, 2003), y ha publicado varios artículos y notas en este campo.

Juan Méndez, de nacionalidad argentina y estadounidense, es presidente del Centro Internacional por la Justicia Transicional desde el año 2004. En julio de ese año fue nombrado asesor especial de Naciones Unidas para la prevención del genocidio. Fue profesor de derecho y director del Centro por los Derechos Humanos y Civiles de la Universidad de Notre Dame (1999-2004). Fungió como director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en Costa Rica (1996-1999), y fue integrante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (2000-2003), de la que fue su presidente en 2002. Fue director de la División de las Américas y consejero general de Human Rights Watch (1982-1996). Ha recibido múltiples premios en derechos humanos el más reciente fue el Jeanne and Joseph Sullivan Award of the Heartland Alliance, en mayo de 2003, y fue el primero en recibir el premio Monseñor Óscar A. Romero por el liderazgo en el servicio a los derechos humanos de la Universidad de Dayton, Ohio, en abril de 2000. Ha publicado varios artículos y ensayos sobre temas de justicia transicional y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Fue coeditor, junto con Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, del libro *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, publicado en 1998 por la University of Notre Dame Press, en inglés, español y portugués.

Marcie Mersky, nació en Estados Unidos y vive y trabaja en Guatemala desde 1988. Actualmente es directora del Programa de Acceso a la Justicia de la

Fundación Soros Guatemala. De 2002 a 2004 se desempeñó como funcionaria de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Trabajó con la Comisión para el Esclarecimiento Histórico como coordinadora del informe final, y formó parte del equipo que organizó Remhi, un proyecto de la iglesia católica para documentar las violaciones a los derechos humanos en ese país. Estudió en Harvard y es miembro de la Administración de las Comisiones de la Verdad, grupo del Centro Internacional para la Justicia Transicional, y colabora en los consejos directivos de diversas ONG en Guatemala en asuntos relacionados con la justicia, el desarrollo y la paz.

Naomi Roht-Arriaza es profesora de derecho de la Escuela de Derecho Hastings de la Universidad de California, en San Francisco, donde enseña derecho internacional de los derechos humanos, entre otras materias. Roht-Arriaza se graduó en 1990 en la Facultad de Derecho Boalt Hall, de la Universidad de California en Berkeley, y cuenta con una maestría en políticas públicas de la misma universidad. Fue asistente del juez James Browning de la Corte de Apelaciones del noveno circuito y fue la primera becaria Steven Riesenfeld en derecho internacional de Boalt Hall. Es autora del libro *Impunity and Human Rights in International Law and Practice* (OUP, 1995) y *The Pinochet Effect: Transnational Justice in the Age of Human Rights* (Penn Press, 2005), y coeditora de *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice* (Cambridge University Press, 2006), así como de numerosos artículos académicos sobre justicia transicional, responsabilidad empresarial, jurisdicción universal y reparaciones. Es integrante del Consejo Nacional de Human Rights Advocates, así como integrante del consejo legal del Center for Justice and Accountability.

Susana Villarán es educadora y periodista, con estudios en sociología. Actualmente se desempeña como consultora independiente para temas de derechos humanos, justicia, seguridad ciudadana y orden público, así como políticas sociales. Ex candidata a la Presidencia de la República de Perú. Ex miembro y relatora de la Mujer, para Guatemala y Colombia, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, entre 2002 y 2005. Fue integrante de la Comisión de Reestructuración y Modernización de la Policía Nacional de Perú y primera

Defensora de la Policía entre 2001 y 2003. Ha sido ministra de la Mujer y de Desarrollo Humano del gobierno de transición de Perú, presidido por Valentín Paniagua (2000-2001). Ex secretaria ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (1995-1997). Ex miembro de la Asamblea de la asociación civil Transparencia. Cofundadora del Movimiento Ciudadano Mujeres por la Democracia. Miembro del Consejo Internacional y secretaria latinoamericana de Pax Romana (Movimiento Internacional de Intelectuales Católicos). Ha trabajado y sido miembro de los consejos directivos del Instituto de Defensa Legal, entre otros organismos no gubernamentales peruanos.

*Víctimas sin mordaza. El impacto del Sistema Interamericano
en la justicia transicional en Latinoamérica:
los casos de Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú*
se terminó de imprimir en diciembre de 2007
en los talleres de Jano, S.A. de C.V.
Av. Lerdo pte. 864, col. Electricistas Locales,
50040 Toluca, México. La edición estuvo al cuidado de
Solar, Servicios Editoriales, S.A. de C.V.
Calle 2 núm. 21, San Pedro de los Pinos,
03800 México, D.F.
El tiro fue de 1 000 ejemplares. Se utilizó
la fuente tipográfica Goudy OlSt Bt de 8, 11 y 16 puntos.