

América Latina: transición política e impunidad

Se dice que vientos de democratización soplan sobre América Latina (Jorge Castañeda, *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina*, Buenos Aires, p. 281). Si los años sesenta y setenta se caracterizaron por las dictaduras militares o por los regímenes civiles llamados “democracias restringidas”, a finales de los años ochenta, varios países de América Latina conocieron el surgimiento de gobiernos civiles electos por sufragio universal así como la irrupción de nuevos sectores en la escena política.

Este proceso de transición en el continente se ve confrontado con el problema de la impunidad de los autores de violaciones graves de los derechos humanos. En efecto, en Brasil, Chile, Argentina, Uruguay, El Salvador, Honduras, Haití y Guatemala se han decretado varias leyes de amnistía, argumentando que con ellas se asegura la transición y se establecen las bases de la reconciliación nacional. Algunas de esas leyes fueron decretadas por y para los mismos regímenes militares. En otros países, la impunidad ha sido asegurada por diferentes mecanismos jurídicos y no jurídicos, tales como la intervención de los tribunales militares en una parodia de justicia e incluso con la ausencia o inadecuada regulación del recurso y del acceso al sistema judicial.

La impunidad es presentada como una consecuencia necesaria para las transiciones políticas y como el precio a pagar para asegurar el “regreso” de la democracia. Se suele decir que “hay que des-

armar los espíritus y perdonar”. Este discurso olvida no solamente que el perdón no es contrario a la justicia, sino además que los estados tienen la obligación internacional de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de violaciones graves de los derechos humanos, y que el cambio de un gobierno por otro no exonera a los estados de su responsabilidad internacional por dichas violaciones, ni sustrae a los posteriores gobiernos a esa obligación.

Los estados tienen la obligación de juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, en su sentencia sobre el caso de la desaparición forzada de Velásquez Rodríguez, ocurrida en Honduras, consideró que la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos implica la obligación de juzgar y sancionar a los responsables de violaciones: “La segunda obligación de los Estados Partes es la de ‘garantizar’ el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de 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. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar

y sancionar toda violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención...”.

Y en la misma sentencia la Corte recalcó: “El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”.

Dentro de esa perspectiva, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró que las leyes de amnistía promulgadas en Argentina (las leyes de “punto final”, 1986, y de “obediencia debida”, 1987, relativas a la tortura y a otras violaciones cometidas antes de 1983 durante la dictadura militar), Uruguay (decretada en 1986 para cubrir los crímenes políticos cometidos por militares y policías en cumplimiento de sus funciones o de

órdenes superiores antes del 1 de mayo de 1985) y El Salvador (decretada para los autores y cómplices de delitos políticos y de delitos conexos con los políticos cometidos antes de octubre de 1987) privan a las víctimas del derecho a obtener un recurso efectivo ante los tribunales, a fin de establecer la responsabilidad de los autores de esos crímenes y sancionarlos. La Comisión concluyó que estas leyes de amnistía eran incompatibles con las garantías judiciales (artículo 8) y con el derecho a la protección judicial (artículo 25), pues los estados están obligados a garantizar el ejercicio libre y pleno de los derechos reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 1.1.).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 8) y el Pacto Internacional Relativo a los Derechos Civiles y Políticos (artículo 2) reconocen igualmente el derecho de las víctimas de violaciones a recurrir efectivamente ante los tri-



bunales nacionales. También reconocen otros instrumentos jurídicos internacionales (la Convención para la prevención y la represión del crimen de genocidio, arts. IV y V; la Convención contra la tortura y otras penas y tratamientos crueles, inhumanos o degradantes, art. 4; la Convención internacional sobre la eliminación y la represión del crimen de apartheid, art. IV; los Principios relativos a la prevención e investigación de las ejecuciones extra-judiciales, Resolución 44/162, 1989, de la Asamblea General de Naciones Unidas, y la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas) y el derecho internacional consuetudinario.

La Comisión de la verdad, en su informe, confirmó que la sanción a los responsables de dichas violaciones "es un imperativo de la moral pública"; aunque reconoció que en ese momento no existía en El Salvador una administración de justicia que reuniera los requisitos mínimos de objetividad e imparcialidad para impartirla de manera fiable. "Esta es una parte de la realidad actual del país" -afirma la Comisión-, "cuya urgente superación debe ser objetivo de primer orden para la sociedad salvadoreña [...] La Comisión sólo confía en una administración judicial renovada a la luz de los Acuerdos de paz, para que sea ella la que aplique cumplida y oportuna justicia".

La Comisión también señaló el "precedente" que constituía la ley de amnistía, aprobada por la asamblea legislativa en 1987, que permitió que los responsables del asesinato de dieciséis campesinos, en el cantón Las Hojas, el 22 de febrero de 1983, no pudieran ser llevados ante la justicia. Refiriéndose a una resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión de la verdad recordó, en efecto, que en esa época "el gobierno salvadoreño no había cumplido con las obligaciones de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos y las garantías fundamentales de todas las personas sujetas a su jurisdicción" por lo que la Comisión Interamericana le recomendó, entre otras cosas, "realizar una exhaustiva, rápida, completa e imparcial investigación sobre los hechos denunciados, a fin de identificar a todas las víctimas y a los responsables y someterlos a la justicia". Por lo tanto, la Comisión

de la verdad pidió al gobierno salvadoreño cumplir plenamente con la recomendación de la Comisión Interamericana.

No obstante, unos días después de la publicación del informe de la Comisión de la verdad, la asamblea legislativa, en flagrante violación a las obligaciones internacionales del Estado y de la Constitución (el artículo 244 de ésta prohíbe amnistiar a los funcionarios públicos, civiles o militares durante el período presidencial en el cual cometieron las violaciones constitucionales y el artículo 245 impone a los mismos funcionarios responder personalmente, y al Estado subsidiariamente, por los daños materiales y morales causados por dichas violaciones) aprobó por mayoría simple una nueva ley de amnistía para los autores de delitos políticos y de delitos conexos a los políticos, cometidos durante la guerra.

El principio según el cual todo acto de los órganos de un Estado que viole sus obligaciones internacionales puede comprometer su responsabilidad internacional, fue reconocido por la Corte Interamericana en el ámbito particular de los derechos humanos, en su sentencia sobre el caso Velásquez Rodríguez: "El artículo 1(1) es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención [Americana de Derechos Humanos] puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención".

La responsabilidad internacional de los estados por los actos u omisiones de sus agentes que violen sus compromisos internacionales, puede verse comprometida, aun cuando éstos hayan actuado fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció al respecto en su sentencia sobre el caso Velásquez Rodríguez:

“Conforme al artículo 1(1) es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención [Americana de Derechos Humanos]. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione debidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber consagrado en este artículo. Esta conclusión es independientemente de que el órgano o funcionario haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de su propia competencia, puesto que es un principio de derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aún si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno”.

Es más, las violaciones de los derechos humanos realizadas por particulares pueden comprometer la responsabilidad internacional de los estados, si éstas constituyen una práctica sistemática y si los estados no adoptan las medidas necesarias para prevenir esos actos o sancionar a los culpables. Al referirse a la responsabilidad de los estados por las violaciones a la Convención Americana de Derechos Humanos, cometidas por los órganos del poder público, la Corte Interamericana afirmó en la misma sentencia que: “No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito que inicialmente no resulte imputable a un Estado por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención”.

Es importante recalcar que la responsabilidad internacional de los Estados por los crímenes cometidos, existe independientemente del cambio de gobierno. En efecto, son los estados y no los gobiernos, los únicos titulares de la personería jurídi-

ca internacional. Así lo reconoció la Corte Interamericana en la sentencia antes referida: “Según el principio de Derecho Internacional de la identidad o continuidad del Estado, la responsabilidad subsiste con independencia de los cambios de gobierno en el transcurso del tiempo y concretamente, entre el momento en que se comete el hecho ilícito que genera la responsabilidad y aquel en que ella es declarada. Lo anterior es válido también en el campo de los derechos humanos aunque, desde un punto de vista ético o político, la actitud del nuevo gobierno, sea mucho más respetuosa de esos derechos que la que tenía el gobierno en la época en que las violaciones se produjeron”.

Esto implica entonces, que los nuevos gobiernos que suceden a las dictaduras militares continúan obligados internacionalmente a investigar y sancionar a los responsables de los crímenes cometidos en el pasado. Dicha obligación se opone a la promulgación de las leyes de amnistía que por su naturaleza impiden todo proceso judicial (Juliane Kokott, “No Impunity For Human Rights Violations in The Americas”, *Human Rights Law Journal*, Vol. 14, 5-6, 30 de junio de 1993, p. 159).

Si los nuevos gobiernos surgidos de estas transiciones desean verdaderamente marchar hacia la democracia y marcar sus distancias respecto a las dictaduras anteriores, es absolutamente necesario aclarar los crímenes del pasado, iniciar procesos judiciales contra los responsables y así reafirmar los derechos humanos como los valores fundamentales de la vida en sociedad. Con justeza, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe anual de 1985-1986 reafirmó que “Toda sociedad tiene el derecho inalienable de conocer la verdad sobre los acontecimientos del pasado, así como los motivos y las circunstancias en las cuales esos crímenes aberrantes han sido cometidos, a fin de prevenir la repetición de esos actos en el futuro” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Rapport Annuel, 1985-1986*, OEA/ser. L/VII, 68, Doc. 8, Rev. 1, 26 de septiembre de 1986, p. 193).

La impunidad constituye actualmente uno de los mayores desafíos para la lucha por el respeto de los derechos humanos. El problema no es sola-

mente jurídico, sino que está relacionado sobre todo y ante todo con el tipo de régimen político que se proyecta para el futuro.

La impunidad significa que los responsables de los cuerpos de seguridad de un país, que sembraron el terror durante años, que cometieron centenares y a veces miles de asesinatos, desapariciones y masacres, continúan en muchas ocasiones siendo parte del aparato del Estado y ejerciendo un poder considerable. La impunidad significa que los sectores económicamente poderosos, que financiaron y apoyaron las acciones de los escuadrones de la muerte y de otros grupos paramilitares que ahogaron en sangre las aspiraciones más legítimas de los pueblos latinoamericanos, se ven protegidos y al margen de todo posible acceso judicial. Pero la impunidad significa también que las doctrinas y teorías que han conducido a la aplicación de las políticas represivas, fundadas sobre las violaciones de los derechos humanos, no son cuestionadas, sino al contrario, continúan siendo enseñadas en las academias militares y de policía. De esta manera, ninguno de los factores que ha permitido y animado dichas violaciones es desarticulado; al contrario, se ven reforzados y al abrigo de todo posible cuestionamiento.

En la medida en que la impunidad deja intactos los sectores, las prácticas y las estructuras que en el pasado reciente ejecutaron, aseguraron o hicieron posible esta criminalidad de Estado, permite que aquéllos continúen operando. Dos ejemplos de ello lo constituyen la persistencia de los escuadrones de la muerte en El Salvador y de los grupos paramilitares en Brasil, que asesinan a centenares de niños en las calles. Tal como lo han señalado los relatores sobre la tortura y las ejecuciones extrajudiciales (documentos E/CN.4/1990/17, E/CN.4/1990/22 y E/CN.4/1991/36) así como el grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas e involuntarias de personas de Naciones Unidas (documentos E/CN.4/1990/22/Ad.1 y E/CN.4/1991/20), la impunidad constituye el factor determinante que permite y estimula la repetición de prácticas como la tortura, los asesinatos y las desapariciones. De esta forma, la impunidad, que generalmente es percibida como un problema del pasado, adquiere toda su dimensión actual.

La política de impunidad ante las violaciones de los derechos estimula a ciertos sectores militares implicados en estas violaciones a mantener al resto de la sociedad bajo una amenaza permanente. Allí donde la impunidad es presentada como una política de Estado, los pueblos viven bajo la amenaza de la repetición de los hechos del pasado si pretenden tomar en sus manos las riendas de su propio destino. La continuación del "macutismo" en Haití y la destitución del presidente Aristide en 1991, así como el levantamiento de los militares "carapintadas" de Argentina, en los últimos años, son dos ejemplos de esta situación.

La impunidad asociada a la represión permite la conformación de "democracias hipotecadas", donde las libertades fundamentales sólo pueden ser ejercidas dentro de los límites impuestos y deseados por los verdugos del pasado y del presente. Chile es ahora un ejemplo de esta realidad: aun cuando existe un gobierno civil, las fuerzas armadas continúan ejerciendo un poder considerable. Mientras los torturadores pueden pasearse libremente por las calles de Santiago, el general Pinochet continúa siendo el comandante en jefe del ejército. Cada vez que las agrupaciones de familiares de las víctimas de la dictadura y las organizaciones de derechos humanos reclaman justicia por los crímenes cometidos por los militares en el pasado, el ejército chileno no tarda en movilizarse para intimidar al poder civil.

La continuación en el poder de quienes sembraron el terror en el pasado y la imposibilidad para obtener justicia por los crímenes y exacciones cometidas, engendra progresivamente un sentimiento de frustración y desánimo en los pueblos. En esas circunstancias es muy difícil concebir la construcción de sociedades verdaderamente democráticas. La impunidad de los crímenes del pasado es la negación de toda posible coexistencia entre los seres humanos y de la resolución pacífica y democrática de los conflictos de una sociedad. ¿Cómo imaginar un régimen democrático donde una parte reducida de la población se coloca por encima de las leyes sin verse obligada a rendir cuentas de sus actos al resto de la sociedad? O como diría Monseñor Romero: "¿Qué democracia es ésta donde la justicia es sometida a las armas?"

El combate contra la impunidad de las graves violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado no responde a un sentimiento de venganza, sino a la necesidad que tienen los pueblos de construir una memoria histórica que, fundada sobre los valores de la vida, la libertad y la dignidad humanas, condene esas prácticas criminales y, así, evite su repetición. La impunidad no es problema del pasado, sino sobre todo del presente, porque esta memoria debe conducirnos, como lo afirma Alfred Grosser, a “no ignorar los crímenes

de ahora, sobre todo si ellos se parecen a los de ayer, cuando son la prolongación de los de ayer” (*Le crime et la memoire*, París, 1989, p. 17).

En esta perspectiva, el perdón no puede identificarse con la impunidad ni mucho menos con el olvido, “La justicia, correctamente comprendida, constituye, por así decirlo, la finalidad misma del perdón” (Juan Pablo II, *Dives in misericordia*).

Federico Andreu y José Antonio Morales

