

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en América Latina



AGENCIA SUECA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO

**Contribución de las políticas de
verdad, justicia y reparación
a las democracias en América Latina**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo

345.06
I59v

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación
a las democracias en América Latina / Instituto Interamericano de
Derechos Humanos. -- San José, C.R. : IIDH : 2011

272 p. : 22x28 cm.

ISBN 978-9968-611-79-4

1. Derechos humanos 2. Reparaciones 3. Derecho a la verdad 4. Justicia
transicional 5. Impunidad

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Carlos Beristain- Consultor IIDH

Carolina Moreno- Oficial de Programa para Suramérica y Cooperación Internacional
Coordinación académica

Carlos Beristain, Patricia Tappatá de Valdez, Elizabeth Lira, Nelson Camilo Sánchez, Rodrigo Uprimny Yepes, Benjamín Cuéllar
Martínez, Mónica Leonardo, Alejandro Valencia Villa, Rolando Amés Cobián y Félix Reátegui
Autoras (es)

Maylin Cordero
Revisión de estilo

Producción Editorial-Servicios Especiales - IIDH-
Portada y artes finales

IMPRESA S.A.
Impresión

**Publicación coordinada por
Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	7
Introducción	
Verdad, Justicia y Reparación: Democracia y Derechos Humanos en América Latina.....	11
<i>Carlos Martín Beristain</i>	
Argentina	
Pasado y futuro: Temas centrales del presente en Argentina	49
<i>Patricia Tappatá de Valdez</i>	
Chile	
Verdad, Reparación y Justicia: el pasado que sigue vivo en el presente	85
<i>Elizabeth Lira</i>	
Colombia	
¿Justicia Transicional sin Transición? La experiencia colombiana en la implementación de medidas de transición	129
<i>Nelson Camilo Sánchez y Rodrigo Uprimny Yepes</i>	
El Salvador	
¿Justicia transicional? ¿Impunidad tradicional?	163
<i>Benjamín Cuéllar Martínez</i>	
Guatemala	
Luces y sombras en el camino hacia la verdad, la justicia y la reparación	191
<i>Mónica Leonardo</i>	
Paraguay y Ecuador	
Memorias compartidas: Las Comisiones de Verdad de Paraguay y Ecuador	215
<i>Alejandro Valencia Villa</i>	
Perú	
El caso de Perú: itinerario y dificultades de una agenda transicional	247
<i>Rolando Amés Cobián y Félix Reátegui</i>	

Presentación

En 2003, en el estudio sobre el “*Panorama actual de los derechos humanos y la democracia*”, se plasmó la visión institucional del IIDH acerca de lo que se dio en llamar el “manejo del pasado” por el historial de las graves violaciones a los derechos humanos en América Latina y El Caribe en los siguientes términos: “Viejas tensiones de las décadas de autoritarismo y de confrontación armada interna no se han solucionado del todo (...) No se han cumplido cabalmente los acuerdos de paz suscritos con el ánimo de poner fin a las confrontaciones internas y son todavía insuficientes los esfuerzos por establecer comisiones de la verdad y cumplir sus recomendaciones. En algunos casos, quedan aún en pie restos de las estructuras de represión y causas estructurales no resueltas”. Esta apreciación remite a un pasado cercano de enorme conflictividad política en la región, expresada en el poder desmedido de gobiernos dictatoriales represivos y por una enorme cantidad de víctimas de violaciones a los derechos humanos que aún no han encontrado respuestas satisfactorias ni resarcimiento en materia de verdad, justicia y reparaciones.

En ese contexto, de sufrimiento y dificultades, pero también de esfuerzos democratizadores realizados por un variado conjunto de actores sociales y políticos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha desarrollado desde su fundación, hace más de treinta años, una amplia diversidad de acciones de capacitación, acompañamiento y asistencia técnica, tanto a las organizaciones de derechos humanos que trabajan en la atención a las víctimas y en el campo de la justicia, como a la institucionalidad, especialmente a las comisiones instauradas en muchos de los países que transitaban hacia la democracia a partir del año 1983.

El IIDH ha seguido con atención y preocupación los compromisos de las partes en materia de derechos humanos en los distintos procesos de pacificación, sobre todo los relacionados con el esclarecimiento de las violaciones sistemáticas, materializados en la labor de las comisiones de la verdad en Argentina (1983), Chile (1988), El Salvador (1992) –que entre sus integrantes contó con quien ha sido nuestro presidente honorario y fundador, Thomas Buergenthal–, Guatemala (1996) y Perú (2001). Más recientemente, ha estado al tanto de esfuerzos similares en Colombia, Ecuador y Paraguay. También ha contribuido de manera significativa a la sistematización de las experiencias de las comisiones de la verdad en el continente mediante el seguimiento de sus acuerdos y recomendaciones, la investigación y la producción editorial; y, en sus distintos eventos académicos, se ha abierto el espacio para el abordaje de la problemática de la impunidad y los derechos a la verdad y la justicia, particularmente en el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos en la última década del siglo XX.

Una vertiente central del trabajo del IIDH está enfocada a la atención a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, tanto de manera indirecta, con el apoyo a la conformación o al fortalecimiento de entidades de la sociedad civil que han litigado casos ante la justicia interna e interamericana, como por medio de acciones específicas. Entre estas, se cuenta el proyecto *Atención Integral a Víctimas de Tortura*, consistente en el apoyo psicosocial a las personas en los procesos de justicia en el sistema interamericano, lo que supone enfrentar las secuelas de este período histórico que sigue manifestándose en la impunidad prevaleciente en muchos de los países de la región. Dicho proyecto contempló la formulación de lineamientos metodológicos para acciones de acompañamiento psicosocial y psicojurídico, apoyo psicológico, publicación de estudios comparados, actividades de intercambio entre especialistas y de capacitación (cursos, talleres, mesas redondas, seminarios). Otro proyecto realizado en esa misma línea a lo largo de 2006, fue el denominado “Acciones en apoyo de una aplicación transparente y efectiva de la Ley de Justicia y Paz, en Colombia”, en el que el IIDH fue socio de la Comisión Colombiana de Juristas (2006). En su desarrollo se dieron encuentros de especialistas y de víctimas de todo el continente con víctimas colombianas; procesos de reflexión sobre el apoyo a las víctimas desde el punto de vista psicosocial y la publicación de la colección *Verdad, justicia y reparación*.

En el campo de la producción editorial, además de la publicación constante de artículos de diversos autores en la Revista IIDH, son numerosos los títulos publicados alrededor de la verdad, la justicia y la reparación, preocupaciones centrales del IIDH. Entre ellos, se destacan *Truth and justice: in search of reconciliation in Suriname* (1999), *Verdad y justicia. Homenaje a Emilio Mignone* (2001), *Diálogos sobre la reparación. Experiencias en el sistema interamericano de derechos humanos*; la citada colección *Verdad Justicia y Reparación*, publicada específicamente para Colombia, que incluye los títulos *Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Atención integral a víctimas de violaciones graves a los derechos humanos; Desafíos para la democracia y la convivencia social* y su *Guía didáctica*; y, *Experiencia latinoamericana. Encuentro de víctimas por la esperanza; Encuentro de actores sociales*. Asimismo, como parte del proyecto *Atención Integral a Víctimas de Tortura*, se publicaron varios libros que recogen las experiencias, criterios y metodologías recopilados en su realización y desarrollo académico. En el campo de la difusión, en la biblioteca digital de la página web del IIDH se tiene acceso a una colección de textos sobre estas temáticas, además de las publicaciones institucionales.

Respecto de este libro, hay dos antecedentes. El primero, en 2001, cuando el IIDH publicó *Verdad y justicia: homenaje a Emilio F. Mignone*, un esfuerzo de sistematización y difusión de las experiencias de las comisiones de la verdad en el hemisferio; el segundo, en 2005, en colaboración con el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), bajo el auspicio de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), es el libro *Verdad, justicia y reparación: desafíos para la democracia y la convivencia social*, cuya hipótesis principal consistió en demostrar que los procesos de reconciliación exitosos son esenciales para construir una democracia sostenible. Su objetivo fue apoyar la consolidación de las democracias y el respeto a los derechos humanos en América Latina, mediante una reflexión sobre los procesos oficiales de esclarecimiento registrados hasta ese momento, así como relanzar el debate público para ampliar el concepto de reconciliación y contribuir con su inclusión en la agenda de democratización.

Mediante esta nueva publicación, el IIDH retoma el análisis y sistematización de los procesos de verdad, justicia y reparación en la región, tanto en los países que fueron estudiados en 2005 (Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala y Perú) como en Colombia, Ecuador y Paraguay, para ofrecer una perspectiva comparada entre las diferentes experiencias. De igual manera, se enfatiza en las políticas de verdad, justicia y reparación y su contribución a la construcción de democracias sostenibles, incluyentes y efectivas en América Latina, con lo que se espera ampliar el conocimiento sobre estas iniciativas y difundir las lecciones que se derivan de esos estudios que podrían ser útiles y replicables en otros contextos.

Entre los elementos comunes a los estudios que componen este libro, se constató que casi todos los procesos analizados se iniciaron mucho antes de los de las comisiones de la verdad que se establecieron posteriormente. Empezaron con la resistencia, la que está compuesta de múltiples acciones, como el acompañamiento a las víctimas, la lucha por la defensa de los derechos humanos, la confrontación del miedo y las amenazas y la búsqueda de las personas desaparecidas, emprendida por los valientes movimientos de mujeres que salieron a las calles y se constituyeron en protagonistas de la escena política, en el conjunto de “las madres y familiares” de las víctimas que cambiaron la historia del movimiento por los derechos humanos en la región.

En cuanto a las políticas relativas a la verdad, en casi todos los procesos democratizadores observados en los países estudiados, se han instaurado comisiones de la verdad, que fueron el primer paso para poder romper con la mentira institucionalizada, dibujar una imagen general del impacto de las violaciones de derechos humanos, propiciar el reconocimiento hacia las víctimas y construir una memoria compartida por la sociedad. Dichos procesos han sido más un punto de partida que de llegada, dado que las experiencias analizadas reseñan los avances y retrocesos en la defensa de los derechos humanos y su estrecha relación con la calidad de la democracia. Sin embargo, es tan grande la necesidad que tiene la democracia de revisar el pasado en derechos humanos, por más fuerte y sólido que sea el régimen de derecho, que, cuando este libro estaba por

ir a la imprenta, la presidenta Dilma Rousseff sancionó la creación de una comisión de la verdad en el Brasil con la finalidad de investigar las violaciones a los derechos humanos ocurridas bajo los regímenes militares que se sucedieron en este país entre 1964 y 1985.

De otra parte, respecto de la justicia, a la par de avances sostenidos en algunos países, en otros se da cuenta de que aún prevalecen condiciones adversas que afectan de manera compulsiva tanto los casos del pasado como los conflictos del presente. En materia de reparaciones, se observa un panorama en el que los logros contrastan con los obstáculos que enfrentan las víctimas en los diferentes países analizados. Entre estos, se destacan el enfoque de subsidiariedad que se les otorga a las reparaciones respecto de las políticas democratizadoras; también, hace falta la perspectiva de que con ellas no solamente se salda una deuda con las víctimas de las violaciones masivas de los derechos humanos, de las cuales se derivan la responsabilidad del Estado y su obligación de reparar, sino que además son una contribución a la construcción de la democracia y la paz en la región.

Finalmente, mientras en el estudio regional se analizan las políticas de justicia, verdad y reparación relativas a las violaciones a los derechos humanos del pasado reciente, en la región se observa la emergencia de otras formas de violencia y desigualdad, igualmente violadoras de los derechos de las personas y de las colectividades humanas. Estas situaciones suponen nuevos desafíos para la formulación y realización de una política de derechos humanos que, con base en las lecciones aprendidas de la historia reciente, se configuren nuevas formas de enfrentar la conflictividad social afincadas en el respeto a los derechos humanos promovidos y protegidos en el sistema interamericano.

Agradezco a los autores y autoras por su dedicado trabajo quienes, con sus aportes, han hecho posible que esta nueva publicación se despliegue por nuestra América Latina y El Caribe. También dejo constancia del reconocimiento a la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) por su auspicio.

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo*

Introducción
Verdad, justicia y reparación:
democracia y derechos humanos en America Latina*

Carlos Martín Beristain

Introducción

El presente libro ofrece una visión global de los procesos de verdad, justicia y reparación en ocho países de América Latina que han sufrido periodos de graves violaciones de derechos humanos durante las últimas décadas. Esta noción de proceso es un elemento clave desde el que están analizados los estudios de caso, así como esta perspectiva comparativa acerca de las similitudes y diferencias, y las tendencias generales en América Latina. Hablar de proceso remite a un conjunto de acciones relacionadas entre sí y con diversos contextos políticos, actores y dinámicas sociales y sus evoluciones en el tiempo.

Los países analizados han tenido, en su mayoría, comisiones de la verdad, salvo en el caso de Colombia, las cuales constituyeron mecanismos de investigación extrajudicial para hacer frente a las violaciones de derechos humanos del pasado, abrir un espacio social para las víctimas, investigar las violaciones y proporcionar una agenda de recomendaciones para los procesos de transición política (Hayner, 2009).

Los primeros países que empezaron con estos procesos fueron Argentina (1984) y Chile (1990), que sufrieron dos dictaduras militares durante ocho y dieciséis años, respectivamente. Posteriormente, dos países que habían sufrido sangrientos conflictos armados internos llevaron a cabo comisiones de la verdad después de la firma de acuerdos de paz, primero El Salvador (1993) y luego Guatemala (1999). En la siguiente década en Perú, tras la caída del Gobierno autoritario de Fujimori, se puso en marcha una Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR) entre 2001 y 2003, que analizó las violaciones de derechos humanos cometidas durante el periodo de conflicto armado interno entre 1980 y 2000. Recientemente, otras dos comisiones de la verdad llevaron a cabo sus trabajos, años después de los periodos de mayores violaciones. En Paraguay, país en el que se dio la dictadura más larga de América Latina, con el régimen totalitario del general Stroessner (1959-1989) y en Ecuador, donde la comisión se centró, especialmente, en el régimen autoritario de Febres Cordero (1984-1988). Las comisiones de verdad en estos dos últimos países presentaron sus informes en 2008 y 2010, respectivamente.

Por último, el libro incluye el análisis del caso de Colombia, un país formalmente democrático y que sufre el conflicto armado interno más largo de América Latina, extendido por más de cuatro décadas. Colombia es incluido en este estudio como un caso especial, pues a pesar de que no se haya dado un cambio de régimen ni una comisión de la verdad hasta la actualidad, se han puesto en marcha algunos mecanismos parciales de lo que se viene llamando justicia transicional, para enfrentar las violaciones masivas de derechos humanos, en un contexto en el que aún se mantiene el conflicto armado.

Los casos que se analizan han tenido similitudes y diferencias. Las diferencias más significativas se relacionan con el nivel de impacto y la extensión de las violaciones de derechos humanos, como el número de personas muertas y desaparecidas, las víctimas de tortura o los casos de masacres; el tiempo de dictadura, régimen autoritario o guerra interna (entre los ocho años de dictadura en Argentina y las cuatro décadas de guerra interna en Guatemala o Colombia); el carácter mayoritario de la violencia en el ámbito urbano o rural (mayoritariamente urbana en Chile, Argentina o Ecuador, mientras que fundamentalmente rural en Perú, Guatemala, Colombia, El Salvador, y en ambos sectores en Paraguay); el impacto en poblaciones indígenas (75% y 83% de las víctimas en Perú y Guatemala, respectivamente); la implicación de grupos paramilitares y la violencia intracomunitaria, como en Guatemala, Perú y Colombia, situación que complica los procesos de reconstrucción y reconciliación local, porque frecuentemente se da la convivencia de víctimas y victimarios; el tipo de transición política, que va desde la caída de dictaduras militares (Chile, Argentina, Paraguay), el fin de regímenes autoritarios (Perú, Ecuador), las negociaciones de acuerdos de paz, como en El Salvador o Guatemala, o una negociación con los grupos paramilitares mientras se mantiene el conflicto armado interno (Colombia); y el tiempo que ha transcurrido desde el inicio de la transición política: Argentina (1984), Chile (1989), Ecuador (1988), Paraguay (1989), El Salvador (1992), Guatemala (1996), Perú (2000).

Además, el grado de institucionalidad previo, el funcionamiento del sistema judicial, la existencia de partidos políticos y las formas de participación de la sociedad civil antes de los periodos de mayor violencia, también contribuyen a explicar y entender las dificultades o los recursos positivos con que han contado los países en los procesos de transición y, específicamente, en las políticas de verdad, justicia y reparación. Dichas medidas son vistas como un elemento central en la contribución a la democratización, y no solo como una deuda respecto a las víctimas. Como señala Barahona (2002), la democratización en las sociedades en transición depende de un proceso de constitución de una ciudadanía efectiva, de la eliminación de los legados autoritarios y de una reforma institucional profunda y enfocada en el futuro.

Las condiciones estructurales de los diversos países contribuyen a explicar también las dificultades de las transiciones políticas. En países como Guatemala y El Salvador las elites económicas y políticas se aliaron con el Ejército y desarrollaron una clase dirigente excluyente y un modelo de Estado totalmente militarista, que condujo a dictaduras y conflictos armados internos. En el caso del Perú, la propia Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) señaló en su análisis de las causas de la violencia política de los años ochenta la discriminación histórica de la población de los Andes y la Amazonía, y la existencia de dos Perú, como aspectos estructurales a los que se enfrenta la transición política en la actualidad.

Mientras tanto, Chile o Argentina han sido sociedades con un mayor nivel de institucionalidad y participación social, a pesar del impacto de regímenes autoritarios anteriores. Paraguay sufrió dos guerras en el último siglo contra sus vecinos (la de la Triple Alianza y la Guerra del Chaco) y vivió después un largo régimen totalitario, que conllevó un enorme aislamiento social cuyas consecuencias se manifiestan todavía hoy. Mientras, Ecuador conoció en la última década una sucesión de Gobiernos que tuvieron una corta duración, debido a revueltas populares generadas por el descontento del mal gobierno y la corrupción¹. Por su parte, Colombia presenta una democracia formal y, a la vez, con 25 años de estados de sitio y un conflicto armado aún vigente, una fuerte centralización de la estructura del Estado, un bipartidismo extendido durante muchas décadas y diferencias regionales que han marcado la historia del país.

Estas características diversas explican, en parte, el nivel de impacto y las dificultades que las políticas de verdad, justicia y reparación han tenido en los diferentes países. Este estudio muestra cómo, a pesar de su legitimidad moral y los avances en la cultura de derechos humanos en términos del reconocimiento jurídico e internacional, el proceso de investigación de la verdad, la justicia y las reparaciones son vistos por los Estados, en muchas ocasiones, como un obstáculo para sus prioridades políticas, como una piedra en el zapato incómoda a la que hay que dar de alguna manera salida, o como una fuente de posible legitimación, pero no como una necesidad para un cambio social y una mayor y mejor democracia.

Justicia transicional, o la agenda de verdad justicia y reparación

En los periodos de transición política se han puesto en marcha medidas de verdad, justicia y reparación para enfrentar las consecuencias de un pasado traumático de violencia contra la población, promover reformas o cambios institucionales, atender las necesidades de las víctimas y posibilitar la reconstrucción del tejido social. Dichas medidas se han venido denominando en los últimos tiempos *justicia transicional*, como un conjunto de mecanismos y acciones tendentes a enfrentar un pasado reciente de violaciones masivas de derechos humanos, en un escenario de cambio de régimen político y de generación de nuevos consensos sociales.

Sin embargo, estas transiciones políticas no son solo procesos formales de cambio de régimen. Incluyen también rupturas y continuidades respecto al pasado, que conviene tener en cuenta para valorar

¹ Una crisis política que se evidenció en la caída de los tres presidentes elegidos durante esos años: Abdalá Bucaram (1996-1997), Jamil Mahuad (1998-2000) y Lucio Gutiérrez (2002-2005).

las implicaciones y desafíos de estos procesos. Hay que evitar el riesgo, en todo caso, de considerar estas medidas como un conjunto de respuestas “técnicas”, dado que su impacto o valor no puede analizarse sin una profunda perspectiva política y psicosocial.

Los capítulos que describen los diversos países suponen miradas transversales a procesos que duran varias décadas. Esta dimensión del tiempo y de la evolución de los contextos políticos y sociales proporciona una perspectiva más amplia para valorar los desafíos, logros e impactos, así como para considerar los problemas que siguen enfrentando estas sociedades respecto a las violaciones masivas de derechos humanos.

Un primer cambio de perspectiva es en relación con el tiempo. Las transiciones son procesos largos, y no responden a los enfoques predominantes que las conciben como periodos de unos pocos años, en los que se llevan a cabo las modificaciones del estatus político en un determinado momento (caída de dictadura o régimen autoritario en unos casos, o acuerdos de paz en otros) junto con medidas tendentes a la estabilización política y ciertas medidas de reconocimiento, investigación o reparaciones para las víctimas. La experiencia de los países de América Latina muestra que estos procesos están sometidos a todas las vicisitudes políticas y los intereses enfrentados, y en ellos se juega tanto la manera en que se afrontan las consecuencias de las violaciones de derechos humanos sufridas como la calidad de la democracia.

Además, en algunos casos las transiciones propiamente empiezan no solo con la caída formal del régimen, como en el caso de Argentina o Chile, sino que se reinician cuando se ha dado un quiebre en la continuidad del *estatus quo* o de quienes gestionaron el poder desde los periodos de guerra o dictadura, también en los procesos que llamamos postconflicto.

Por ejemplo, en el caso de Paraguay la pérdida del poder del Partido Colorado se dio casi veinte años después de la caída de Stroessner, con la victoria electoral de Lugo, lo que reinició un proceso de cambio de una situación largamente mantenida por la tendencia clientelística, a pesar de la caída del régimen militar; o en el caso de El Salvador, con la ruptura de la continuidad mantenida por el Gobierno de Arena desde los años de la guerra hasta dieciséis años después de la firma de los Acuerdos de Paz, con el acceso al Gobierno del FMLN y los primeros actos de reconocimiento hacia las víctimas. En otros casos, los procesos de transición han sido convulsos, entre cortos periodos de Gobiernos deslegitimados, como en Ecuador, en donde se dieron tres levantamientos contra presidentes entre 1996 y 2005. O suponen transiciones fragmentadas con un nuevo inicio y con nuevos partidos políticos que gestionan los siguientes cuatro años en los periodos de gobierno, como en el caso de Guatemala (Leonardo y Mack, 2011).

A pesar de que casi todos los países analizados han contado con comisiones de la verdad a las que se les ha confiado la investigación de las violaciones masivas de derechos humanos y el desarrollo de una agenda de recomendaciones para el país sobre la prevención de las violaciones en el futuro, la investigación judicial o la reparación a las víctimas y comunidades afectadas, dicha agenda dista mucho de ser asumida posteriormente por los Estados. En general, las recomendaciones de las comisiones quedan al albur de la voluntad política de los Gobiernos que gestionan los diferentes periodos de la transición, y tanto los poderes judicial como el legislativo tienden a ver estas agendas como algo ajeno a ellos, lo que contribuye a su extensión en el tiempo y a nuevas fuentes de frustración y revictimización, así como a postergar la agenda de la democratización. Las transiciones se extienden en el tiempo, no tanto porque ese sea un camino necesario para transitar hacia un cambio político efectivo, sino porque los poderes políticos, económicos o militares dominantes han seguido poniendo límites a la agenda de la transición.

En términos comparativos, las experiencias más positivas en América Latina se han dado en los países en los que se construyó un consenso inicial entre diversos partidos políticos, lo que ha promovido una continuidad de ciertos aspectos de la agenda de verdad, justicia y reparación en diferentes periodos

de gobierno, como en los casos de Argentina o Chile. Si bien dicha agenda fue parcial desde el inicio, centrándose en algunos pasos respecto de la investigación de la verdad y de reconocimiento y reparaciones hacia las víctimas, pero dejando de lado la justicia, ha habido aspectos de esa política que han mantenido una continuidad necesaria para consolidar ciertos logros. En Argentina la transición comenzó con el juicio a los militares de la Junta en 1984, pero los sucesivos intentos de golpes militares acabaron con las esperanzas y se promovieron las leyes que consagraban la impunidad. Mientras en Chile, después de la experiencia argentina, la agenda se centró inicialmente en la investigación de la verdad y la reparación, o en el caso de Paraguay, en 1989, exclusivamente en una reparación parcial, sin verdad ni justicia.

En otros países la agenda ha quedado bloqueada desde el principio, como en el caso de El Salvador, por la ausencia de voluntad política de quienes gestionaron los primeros dieciséis años después de los Acuerdos de Paz. En otros casos ha estado condicionada por la voluntad política de los Gobiernos sucesivos, con ciertos avances y retrocesos que han convertido dicha agenda en algo marginal, o sometida de nuevo al debate político y no parte de un gran acuerdo de reconstrucción del país, como en Guatemala o Perú.

Por su parte, en el caso colombiano, en medio de un proceso de negociación del Gobierno de Uribe Vélez con los grupos paramilitares a partir de 2002, el Estado impulsó algunas medidas parciales de investigación de memoria histórica y un procedimiento de intercambio de algún nivel de verdad, revelada por los perpetradores con la administración de una justicia a la baja, y con penas mínimas frente a los casos de grandes atrocidades. Si bien en Colombia se ha dado un fuerte debate sobre las medidas de justicia transicional, aun sin un cambio político o la finalización del conflicto armado, después de ese proceso cobijado por la llamada Ley de Justicia y Paz la reorganización de los grupos paramilitares ha seguido causando numerosos muertos, así como la prolongación del conflicto armado interno con las guerrillas de las FARC y el ELN.

Todas estas diferencias muestran la relación de las medidas de verdad, justicia y reparación con los contextos sociopolíticos específicos que las obstaculizan o favorecen, que les otorgan o limitan su sentido, tanto para las víctimas como para la sociedad.

Los periodos de investigación han sido referidos, en general, a los momentos de mayores violaciones de derechos humanos, como aquellos de dictadura o guerra interna, de ahí su carácter transicional hacia procesos democráticos. Pero en el caso de Ecuador y Paraguay los mandatos de ambas comisiones, aunque nacieron limitados para determinadas épocas, ampliaron su periodo de investigación en función de diversas razones. En el caso de Ecuador, inicialmente se pretendió evitar el riesgo de su posible uso político por parte del Gobierno contra sectores de oposición todavía vigentes. En el caso de Paraguay la ampliación del periodo de investigación no solo a la dictadura de Stroessner, sino también en el periodo democrático, se debió a la concesión de dicha ampliación a los seguidores del ex general golpista Lino Oviedo, que trataban así de ganar legitimidad incluyendo la época de la transición, en la que se consideraban víctimas, en el mandato de la CVJ. Sin embargo, en ambos casos la extensión del mandato hacia épocas más cercanas en el tiempo permitió también que la agenda de recomendaciones y reparaciones estuviera más conectadas con el presente y no solo con las violaciones del pasado mucho tiempo después (Valencia, 2011).

Los aspectos socioeconómicos han sido escasamente tomados en cuenta en los análisis de las comisiones de la verdad. En la mayor parte de los países la discusión acerca de los modelos económicos neoliberales, como parte de los procesos que llevaron a las violaciones de derechos humanos, ha sido reconocida solo años después. Por ejemplo, en el caso de Argentina se han empezado a analizar las responsabilidades de diversas empresas en la represión, la relación con el poder militar o los intentos de controlar o destruir el movimiento sindical como parte de un proyecto económico excluyente, a partir de la década de 2000. Sin embargo, las dos últimas comisiones analizadas han incluido en parte de sus informes o bien una caracterización del

modelo económico que sostuvo el autoritarismo (Ecuador) o bien el proceso de apropiación de la tierra que se dio en el marco de la dictadura en Paraguay (las llamadas “tierras mal habidas”).

El seguimiento al trabajo de las comisiones ha sido muy diferente en función de la medida en que los Estados y, especialmente, el movimiento de derechos humanos o las organizaciones de víctimas, han empujado el proceso. Por ejemplo, en el caso de Paraguay y Ecuador las comisiones fueron resultado de una demanda del movimiento de víctimas, pero en un contexto de debilidad y cansancio de las organizaciones de derechos humanos o de víctimas. El referente moral de las comisiones para hacer frente a las violaciones, más que una presión política o una situación de crisis, como en el resto de los países analizados, fue determinante en esos casos. También en eso se manifiestan, probablemente, las dificultades del proceso posterior y las tímidas reacciones del poder político frente a las recomendaciones en ambos casos, a pesar de la elaboración de las recomendaciones y el nivel de discusión hacia lo interno del Estado, llevado a cabo por la propia comisión de la verdad, incluso con una propuesta de ley de víctimas en el caso de Ecuador.

En el caso de El Salvador, en el contexto de las sucesivas contiendas electorales el miedo a la vuelta a la guerra y el control político se convirtieron en dos factores para mantener el control de la transición por parte de Arena, pero el nuevo Gobierno ha tenido en los primeros dos años una política titubeante respecto a la agenda de derechos humanos en el país (Cuéllar, 2011). Las respuestas del Gobierno actual a los avances reclamados por las víctimas han sido tímidas y contradictorias, y su capacidad de resistencia frente a las presiones de los antiguos perpetradores muy limitada. En los últimos años, las convulsiones políticas, así como el riesgo de golpes de Estado como el ocurrido en Honduras en 2009, han tenido un impacto especialmente en Centroamérica, generando tensiones internas en países como El Salvador o Guatemala en relación con el riesgo de involución, en un contexto de presiones de antiguos miembros del Ejército organizados en asociaciones, quienes han lanzado mensajes amenazadores especialmente con respecto a la activación de la justicia.

En otras ocasiones la situación del contexto posterior no ha sido tan condicionada por la actitud ante el trabajo de las comisiones, sino por la conflictividad social posterior, como en el caso de Ecuador, en el que la agenda de la CV estuvo limitada los dos años posteriores por los intentos de revuelta policial contra el Gobierno, y el empeoramiento del clima político con más tensión en relación con el movimiento indígena y social, debido a leyes relativas al agua y el medio ambiente, después de contar con una nueva Constitución muy avanzada en estos temas. Anteriormente, ya durante el último tiempo de trabajo de la CV, esta fue requerida por el Gobierno, con el consenso de los afectados, para investigar los incidentes alrededor del asesinato de un indígena durante un enfrentamiento de comunidades amazónicas con las fuerzas policiales. Ello se debió a la falta de confianza de las comunidades en la investigación de la fiscalía y a la importancia que tenía la existencia de un mecanismo independiente, aunque dicha investigación excedía su mandato y el tiempo de investigación.

En resumen, visto con perspectiva, las revelaciones de las comisiones y las agendas de verdad, justicia y reparación posteriores han mantenido su legitimidad en el tiempo, a pesar de que su capacidad de incidencia política haya sido muy diversa, con intentos de cierre de espacios para llevar adelante esta agenda. Pero, también, se evidencia un costo político en algunos países, cuando los Gobiernos han intentado dejarla de lado pues han representado tendencias conservadoras que tienen una actitud más negativa frente a dicha agenda, como en los casos de Guatemala, Perú o Chile.

Factores de crisis y paradojas

Estos procesos de transición no son lineales, tienen numerosos avances y retrocesos, así como aspectos con efectos paradójicos. Mientras en el caso de Perú el Gobierno que recibió el informe de la CVR mantuvo una respuesta tímida frente a las revelaciones que implicaban a las Fuerzas Armadas y la Policía en las violaciones de derechos humanos, además del señalamiento mayoritario de la responsabilidad a Sendero Luminoso, el siguiente Gobierno de Alan García trató de limitar el impacto del informe de la comisión, con una actitud negativa frente a las iniciativas de memoria auspiciadas por organizaciones de derechos humanos o intelectuales, exaltando además el papel de las Fuerzas Armadas.

En Guatemala la respuesta del Gobierno de Arzú inicialmente fue negativa, rechazando las revelaciones del informe de la CEH que mostraban que se habían dado casos de genocidio en varias regiones del país. Esto sucedió poco después del asesinato de monseñor Gerardi, en 1998, el obispo que dirigía el proyecto de Reconstrucción de la Memoria Histórica y el Informe Guatemala Nunca Más, y sobre el que el Gobierno tuvo una respuesta negativa a pesar del impacto del magnicidio y sus consecuencias para el cierre del espacio de la transición política en Guatemala.

También el informe de la CVR de Chile fue rechazado por las Fuerzas Armadas en 1991, considerándolo una versión sesgada de la historia y negando las violaciones cometidas, a pesar del reconocimiento que había hecho del Gobierno de Patricio Alwyn. Estas reacciones negativas muestran la reticencia ante la revelación de la verdad investigada por las comisiones, y suponen un límite a los procesos que apenas se inician con el fin del trabajo de estas. Las comisiones son más un puerto de salida para las transiciones que un punto de llegada.

En algunos casos se han dado situaciones de crisis que han tenido un efecto positivo en el conjunto de la transición y para los avances en la democracia. Dichos momentos de crisis pueden ser positivos para romper con tendencias autoritarias del pasado que siguen haciéndose presentes, como en el caso de la detención de Pinochet en Londres o las revelaciones de perpetradores del aparato del Estado en Argentina, como el capitán de navío Scilingo, que constituyeron, en ambos casos, momentos clave para romper algunas de las continuidades del pasado en las nuevas y frágiles democracias.

La detención de Pinochet tuvo efectos saludables para la democracia chilena y supuso el primer paso para el reconocimiento, por parte del poder militar, de la existencia de los desaparecidos y de la posibilidad de otorgar información sobre estos. En ese momento en Chile se puso en marcha la experiencia de la Mesa de Diálogo, para proporcionar información relacionada con el destino de las personas desaparecidas, que si bien mayormente no sirvió para encontrarlas, ya que una parte resultó falsa y en otros casos los restos habían sido previamente extraídos de sus lugares de entierro, supuso el primer reconocimiento de su responsabilidad, 25 años después de los hechos, aunque siempre atribuyéndolos al clima de confrontación y a las circunstancias (Lira, 2011).

En el caso de Argentina las revelaciones donde Scilingo, que hablaba de su participación en los vuelos de la muerte en los cuales muchos desaparecidos fueron arrojados vivos al Mar de la Plata, conllevaron posteriormente nuevas formas de reconocimiento, como la llevada a cabo por el jefe del Ejército, teniente coronel Balza, quien reconoció públicamente en 1995 que se habían cometido hechos aberrantes contra la dignidad humana por parte de las Fuerzas Armadas. Dicho reconocimiento inicial se daba diez años después de la publicación del informe de la CONADEP.

Sin embargo, las crisis no siempre han sido positivas. También se muestran retrocesos en medidas que ya habían sido aceptadas socialmente o que constituían parte del programa de Gobiernos que gestionaban la

transición. En el caso de Perú dichos problemas comenzaron ya poco antes de la publicación del informe de la comisión de la verdad, con una campaña en contra de la CVR que trataba de neutralizar desde el inicio el impacto de su investigación respecto de las responsabilidades de agentes del Estado o líderes políticos. Esa respuesta inicial se reprodujo posteriormente en el nuevo Gobierno de Alan García, al inicio fue ambivalente y, posteriormente, negativa respecto del trabajo de la CVR y respecto de la investigación judicial de los casos emblemáticos promovida por dicha comisión.

En El Salvador el impacto de la Comisión de la Verdad y la agenda propuesta para la transición fueron barridos por la amnistía decretada por el Gobierno de Arena cinco días después de la publicación de su informe, en 1993, y las recomendaciones de este fueron ninguneadas en su mayoría, limitándose a pequeños cambios, en un contexto de control político por parte de este partido, cuyo fundador, Roberto D'Abuisson, lo era también de los escuadrones de la muerte². Este hecho no solo muestra la negación de la realidad en un contexto aún agudo en el momento inmediatamente posterior a los Acuerdos de Paz, sino también cómo las actitudes negativas hacia los derechos humanos al inicio son un mal indicador para el después, como en este caso, en el que la tendencia a la negación se convirtió en una política permanente. Por ejemplo, en 2006 el presidente Saca inauguró un monumento en honor a D'Abuisson, y posteriormente este partido trató de promover que fuera reconocido como personalidad ilustre por parte de la Asamblea Legislativa, en medio de un escándalo nacional e internacional que logró parar el escarnio.

Otro aspecto a tener en cuenta son los efectos paradójicos. En algunas ocasiones, las medidas que no han sido establecidas para las víctimas, sino para los perpetradores, pueden tener efectos para los que no fueron pensadas. La información manipulada que los militares chilenos dieron en la Mesa de Diálogo mostró que algunas fosas comunes habían sido desenterradas y los restos ocultados de nuevo, en una suerte de doble desaparición. Es decir, hizo evidente la estrategia de impunidad tejida para evitar que se descubrieran las pruebas, lo cual convirtió el delito en continuo (llamado secuestro calificado) que fue la antesala de la discusión de la desaparición forzada como delito permanente.

En el caso de Colombia, las víctimas fueron un invitado incómodo a las audiencias públicas realizadas en el marco de la Ley de Justicia y Paz aprobada en 2005, durante las llamadas “versiones libres” en las que los paramilitares exponían ante los jueces los casos en los que reconocían que estaban involucrados. En ese contexto, las víctimas sufrieron, en algunos casos, nuevas amenazas e inseguridad, asesinatos y desplazamientos forzados entre quienes acudieron a las audiencias. En algunas ocasiones tuvieron que ver la exaltación de los paramilitares por sus acólitos, y sufrir la victimización secundaria por el trato a que fueron sometidas en dichas audiencias. Sin embargo, la discusión alrededor de la Ley de Justicia y Paz, y su falta de relación con los estándares internacionales de verdad, justicia y reparación, generó una fuerte movilización y organización de las víctimas para poder defender sus derechos, buscar información sobre los desaparecidos o hacer sus demandas de reparación.

Limitaciones de la agenda de verdad, justicia y reparación

Una situación frecuente es que la agenda de verdad, justicia y reparación, es vista, la mayor parte de las veces, desde una perspectiva limitada, considerando únicamente la publicación de los informes o las reparaciones a las víctimas, especialmente en lo que hace referencia a indemnizaciones, separado todo ello de otras acciones tendentes a una reparación más amplia de carácter integral (De Greiff, 2006), acorde con los impactos y el derecho internacional sobre derechos de las víctimas³, y separada de la agenda

2 Y quien fue, además, señalado por el informe de la Comisión de la Verdad como el responsable de ordenar el asesinato de Monseñor Romero en 1980.

3 *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*. Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, 16 de diciembre de 2005.

de democratización. Además, a pesar de que todas las comisiones han incluido en sus recomendaciones medidas orientadas a las garantías de no repetición, este aspecto tiende a minimizarse.

Por ejemplo, en Chile se hizo desde el inicio un amplio esquema de políticas de reparación, que tuviera en cuenta diversos programas y medidas, en función de diferentes tipos de violaciones de derechos humanos (exonerados, exiliados, familiares de ejecutados o desaparecidos) que incluían algunas formas de reconocimiento, indemnización y atención psicosocial y en salud, y que en el marco de las experiencias de América Latina suponía una respuesta positiva frente a las necesidades de reparación, aunque excluía la justicia. Pero, por ejemplo, en Paraguay, Guatemala o Perú los enfoques de la reparación individual se han centrado en las indemnizaciones, que en general son más reducidas cuanto mayor es el número de víctimas, como en estos dos últimos países, con un monto de alrededor de los US\$ 3000 y US\$ 4000.

La agenda transicional se bloquea (El Salvador), se limita (Perú) o se queda sin relevancia años después (Guatemala) frente a los nuevos problemas sociales, que ya no se miran en relación con el pasado, o con el mantenimiento de los mecanismos de impunidad y exclusión que este ha dejado como legado para las democracias en muchos países. En su lugar, aparecen como fenómenos nuevos, descontextualizados, como por ejemplo la situación de violencia social y los fenómenos de la criminalidad organizada.

En el caso de Colombia la agenda de verdad, justicia y reparación, se enfrenta a la permanencia del conflicto armado interno, lo cual pone en cuestión la posibilidad de un proceso más ordenado en el tiempo, que siga algunos de los aprendizajes o estándares internacionales generados en otros países. También cuestiona el propio modelo de negociación con los grupos paramilitares, que no ha seguido los estándares de desarme efectivo y desmantelamiento de las organizaciones y de los mecanismos que hicieron posible el horror, dado su rearme inmediatamente posterior.

La peculiaridad de Colombia, entre otros aspectos, es que siendo un régimen formalmente democrático cuenta con más de 4 500 000 desplazados internos, lo que sin embargo no hace crisis política, aunque supone una verdadera situación de emergencia nacional; o, como señalan Uprimmy y Sánchez (2011), tenga a la vez uno de los mayores índices de desigualdad en el mundo. Mientras la labor de la Corte de Constitucionalidad o la Corte Suprema de Justicia ha cumplido un papel clave en la defensa de los derechos de las víctimas y en la investigación de la parapolítica⁴, en muchas regiones del país el acceso a la justicia es inexistente, al tiempo que se recrudece la guerra.

Un aspecto clave del caso colombiano es la capacidad de representación de la realidad. Mientras que en la época final del Gobierno de Uribe aumentaron las ejecuciones extrajudiciales a manos de miembros del Ejército, estas fueron denominadas como “falsos positivos”. El Gobierno decretó que la guerra no podía llamarse conflicto armado interno, sino terrorismo. Y los nuevos grupos paramilitares, liderados en parte por cuadros intermedios de los aparentemente desmovilizados, se denominan “grupos emergentes”, siendo considerados como delincuenciales. Mientras tanto, el nuevo parlamento aprobó una ley de víctimas impulsada por el Gobierno del presidente Santos, que incluye numerosas referencias al Derecho internacional de los derechos humanos, en un marco más favorable para los derechos de las víctimas y que conllevó un proceso importante de debate nacional. Sin embargo, la tendencia posterior respecto del desarrollo institucional de la ley corre el riesgo de limitar el sentido de esta, además de la dificultad de aplicarla en un contexto de violencia e inseguridad. La protección de la vida de la gente sigue siendo la condición básica para cualquier proceso, mientras más de 26 líderes campesinos que reclamaron su tierra fueron asesinados en los últimos dos años.

4 Término que designa la implicación de políticos y cargos institucionales involucrados en el surgimiento, financiación o apoyo a grupos paramilitares, y que incluso conllevó el procesamiento de miembros del Congreso y Senado colombiano.

Los momentos de trabajo, e inmediatamente posteriores, de las comisiones de la verdad son, en general, momentos históricos en los que se abordan cuestiones del pasado, o en los que se trata de generar nuevos consensos sociales. Para Hannah Arendt “hay tiempos históricos, raros periodos intermedios, en los que el tiempo está determinado tanto por cosas que ya no son como por cosas que todavía no son”. El intervalo entre el pasado y el futuro que suponen las comisiones de la verdad es un punto de fractura en el que las víctimas y una nueva versión de país luchan para hacerse un lugar propio. En esos momentos, la memoria de la violencia puede convertirse en una realidad tangible y en una perplejidad para todos, pasando a ser un hecho políticamente relevante (Ignatieff, 1999). Sin embargo, años después la preeminencia de la agenda de la transición, que suponen las recomendaciones de las comisiones, puede perder actualidad frente a los problemas del presente, por ejemplo en el caso de Guatemala, en el que los Acuerdos de Paz que marcaron el camino de la transición política en la posguerra han dejado de ser una referencia para los Gobiernos.

En otros casos se enfrentan las dificultades que aparecen en la gestión de dicha agenda, y los diversos intereses políticos que tienden a hacerse más evidentes posteriormente. Por ejemplo, Lira (2011) muestra en su estudio cómo en Chile se dio una agenda inicial de verdad y reparación, pero no de justicia, y se dieron sucesivos intentos de acabar el proceso rápidamente durante los primeros años de la transición, a la vez que este proceso ha ido abriéndose a nuevas problemáticas y violaciones de derechos humanos dejadas de lado al inicio (tortura) o que tienen un impacto a largo plazo (desaparición forzada). También, cómo el proceso, especialmente después de las revelaciones de la sistematicidad de la tortura en más de 1000 centros de detención clandestina, ha puesto en cuestión el viejo modelo que asociaba la *paz social* a la impunidad, señalando que mientras tortura y desapariciones se justifiquen por la salvación de la patria no hay condiciones mínimas para la reconciliación. El Gobierno de la Concertación tuvo que asumir que el pasado era imborrable y que la necesaria política de derechos humanos y reparación a las víctimas no era una política de corto plazo.

Asimilación de la verdad, cambios y lucha por la memoria

La investigación de la verdad no queda limitada a lo que hicieron las comisiones de la verdad en un momento determinado. Las revelaciones y valoraciones de las comisiones se han convertido en un referente histórico en los diversos países, pero tampoco constituyen un tótem que no haya podido analizarse o ampliarse *a posteriori*, más aún cuando en muchos lugares se han seguido dando investigaciones o revelaciones importantes. Por otra parte, el proceso de asimilación de esa memoria no depende del paso del tiempo, sino de la medida en que se convierta en parte de una política pública y active la participación social, para pasar de una memoria de los hechos a una verdad moral que constituya parte de la memoria colectiva.

Si bien en diversos países se han iniciado programas para difundir el alcance de la investigación de la verdad e incluir esta en el currículo de distintos niveles educativos, dichas experiencias aún no cuentan con una evaluación de su recorrido, y deberían ser vistas más como un conjunto de experiencias de aprendizaje vivencial que como la transmisión de contenidos tal como una asignatura más.

En algunos países la investigación de las violaciones de derechos humanos ha seguido adelante frente a hechos o situaciones que quedaron relegadas durante los primeros tiempos de transición. En Chile las víctimas de violaciones de derechos humanos que quedaron fuera de la agenda en el informe de la CVR en 1992, que se centró solo en los casos de ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada, lucharon por encontrar su espacio y tiempo después, con la investigación de la Comisión Valech sobre prisión política y tortura. Este es un ejemplo también de que los intentos de cerrar los procesos de forma apresurada, sin abordar los impactos masivos que se dieron en la sociedad, no son útiles ni desde el punto de la exclusión de las víctimas, ni desde la asimilación de una memoria colectiva que incluya una sanción social y medidas orientadas a una cultura de la prevención. Sin embargo, estos procesos no se dan simplemente porque pasa

el tiempo, sino que dependen de que haya un agente social, en este caso los movimientos de víctimas, que empujan a los Estados a dar respuesta a estas cuestiones pendientes.

Por otra parte, hay violaciones de derechos humanos que no fueron suficientemente investigadas en las comisiones de la verdad, debido al estigma social o a la falta de esfuerzos específicos para superar las dificultades que generalmente comportan. La violencia sexual había quedado fuera de las primeras experiencias, mientras que después de Guatemala ha formado parte de las investigaciones de las comisiones, mostrando la generalidad de la violencia sexual contra las mujeres, aunque no solo contra ellas, en el contexto de detenciones arbitrarias y tortura, pero también en hechos masivos como masacres, o cuando las mujeres buscaron a los desaparecidos en cuarteles o centros de detención. Si bien la mayor parte de las mujeres que resultaron víctimas de detenciones arbitrarias o torturas sufrieron también diversas formas de violencia sexual, al menos un 10% sufrió violación sexual, y se han dado numerosos casos de tortura durante el embarazo, en los cuales un 10% de mujeres sufrieron abortos (Lira, 2011), como recogen las últimas investigaciones de Argentina, Chile o Ecuador⁵.

Pero este proceso de asimilación de la memoria también conlleva nuevos procesos, no solo de difusión en la sociedad, sino de una reestructuración de esta en función de la evolución del contexto. En este sentido, la discusión sobre la memoria en los diversos países ha tenido ritmos e impactos diferenciales en relación con la identidad reivindicada de las víctimas. Mientras que durante muchos años la memoria se ha centrado en la condición de víctimas de muchos militantes políticos, como una forma de enfatizar las violaciones sufridas y la ilegitimidad de los regímenes que convirtieron a los grupos de oposición en objeto de deshumanización y desprecio, en personas a asesinar, torturar o desaparecer sin ninguna garantía para sus vidas, poco a poco y en diferentes momentos en las transiciones se ha ido abriendo un discurso y una memoria más flexible y con mayor apertura, reconociendo o reivindicando la condición política de muchas víctimas, sobre todo de miembros de partidos políticos, de grupos de oposición, de sindicatos o de movimientos guerrilleros.

Este cambio ha venido de la mano de una mejora del clima social en algunos casos, lo que ha permitido hablar más abiertamente de la identidad sin temor a nuevas agresiones o estigmas como en el pasado, pero también ha sido generado por la intervención de nuevos grupos con una nueva perspectiva, como las organizaciones de HIJOS, que han reivindicado en diversos países una memoria más resistente de sus familiares, tal como en Argentina, Chile o Paraguay y, en menor medida, en Guatemala.

Mientras que en Paraguay las víctimas de la dictadura, especialmente en las áreas urbanas, se reivindican abiertamente con su perfil político, en otros países esos procesos se encuentran aún muy limitados, como en El Salvador, Ecuador o Colombia, en los que aún es peligroso reivindicar la identidad política de numerosas víctimas. Sin embargo, en algunos casos emblemáticos algunas víctimas han seguido reivindicando su identidad política en torno a las organizaciones de familiares de desaparecidos o de persecuciones sistemáticas, como el caso de la Unión Patriótica en Colombia. En el caso reciente de Ecuador las víctimas ex miembros del movimiento Alfavo Vive encontraron en el trabajo de la comisión, que ellos mismos impulsaron, un espacio para el reconocimiento de las víctimas, pero su proceso de recuperar una identidad colectiva más amplia y nueva se enfrenta aún hoy con el desafío de superar los estigmas sociales, después de años de ostracismo, y la construcción de una nueva cultura política.

Los cambios de contexto pueden facilitar estos procesos, pero no se dan en todo caso por el paso del tiempo si no hay una forma activa de procesar esa historia colectiva por parte de los ex miembros de dichas organizaciones. Estos procesos suponen cambios en la elaboración de una memoria colectiva que en muchas ocasiones enriquecen el trabajo inicial hecho por las comisiones de la verdad, con una reivindicación de

5 Ver capítulo de género del Informe de la Comisión de la Verdad de Ecuador “Ni silencio ni impunidad” (2010), en el que se dan cifras similares.

una memoria más compleja, con más elementos del sentido político de los hechos o de las víctimas, y con un mayor registro de las ambivalencias, de las contradicciones que también se dan en ellos. Haciendo un símil con los procesos de duelo, en los que la posibilidad de registrar dichas ambivalencias y complejidades está asociada a la recuperación, en términos colectivos una visión más compleja y menos tópica del pasado puede ayudar a generar una memoria colectiva más crítica y abierta, que permita desarrollar aprendizajes para el presente y para las nuevas generaciones.

Un factor especialmente negativo en muchos países respecto al derecho a la verdad ha sido la escasa labor de los medios de comunicación en la difusión de las revelaciones de las comisiones, o en el seguimiento de las luchas por la memoria y la defensa de los derechos humanos. La concentración del poder de los medios de comunicación en pocas manos, y sus orientaciones políticas, en muchos casos han implicado un escaso compromiso en la difusión del trabajo de las comisiones, promoviendo en países como Perú una agenda contraria a la transición (Ames y Reátegui, 2011). En dichos contextos las víctimas, en general, no existen en las agendas informativas, o son vistas con sospecha, como en Colombia y Perú, siendo acusadas frecuentemente de ser colaboradoras o simpatizantes de grupos subversivos. Esta ausencia de una política informativa clara en el campo de los derechos humanos sigue siendo una asignatura pendiente de los medios de comunicación de mayor difusión.

Otro aspecto que se debe considerar, respecto de esta evolución y lucha por la memoria, es que en los diversos países se han dado intentos de reescribir la historia tiempo después del trabajo de las comisiones, como en los casos de Guatemala, Ecuador o Perú, con publicaciones posteriores a los informes oficiales por parte de instituciones ligadas al Ejército, o miembros relevantes de los cuerpos de seguridad, incluyendo algunos de los directamente implicados en las violaciones de derechos humanos. Esta lucha por la memoria y la relación de fuerzas en los cambios políticos manifiesta también la fragilidad de estos logros en algunos países, mientras que otros caminan hacia la consolidación de las políticas de verdad y de la propia democracia. Estas dificultades se han dado en países en los que el mismo Gobierno ha ido cambiando de posición, como en el caso de Alan García en Perú (Ames y Reátegui, 2011), pero también han aumentado en coyunturas electorales, con nuevos riesgos de acceso al poder por parte de partidos cercanos a los perpetradores, como en el caso de Guatemala en las elecciones recientes con el ex general Otto Pérez Molina, o el caso de Perú respecto al partido liderado por la hija de Fujimori, lo que conlleva intentos de reivindicar una memoria oficial anterior y contraria al trabajo de las comisiones.

Sin embargo, estos movimientos también se han ido dando en países con una política más avanzada, como en Argentina, donde los sectores más conservadores y que apoyaron la política de violaciones de derechos humanos han tratado en los últimos años de reivindicar la memoria como un instrumento contra antiguos movimientos armados, como una forma de nivelar la historia, equiparando los delitos cometidos por la guerrilla con la acción de exterminio de la oposición política, sistemática y planificada, por parte del Estado (Tappatá, 2011).

Los pueblos indígenas

En general, la situación y las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas han estado poco presentes en las agendas de verdad, justicia y reparación. A pesar de que en países como Guatemala y Perú la mayor parte de las víctimas eran de los pueblos originarios, mayas o quechuas y otros respectivamente, las condiciones de violencia vividas de forma colectiva y los derechos de los pueblos indígenas han sido poco considerados. En el caso de Guatemala, la reparación económica se ha considerado de forma individual, sin tener en cuenta la dimensión colectiva del daño y de la cultura; mientras que en el caso de Perú la reparación colectiva se ha dado desprovista de una perspectiva cultural, en un contexto en el que la reflexión de los pueblos de los Andes sobre su propia identidad se ha visto impulsada, en parte, después del trabajo de la CVR y los espacios de discusión colectiva entre las propias víctimas y comunidades afectadas.

En cuanto a Chile, la CVR investigó los casos de víctimas mapuches de la dictadura como el resto de los casos, desde una perspectiva individual, pero posteriormente se puso en marcha una comisión específica para investigar y dar recomendaciones sobre la situación del pueblo mapuche, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, que investigó los mecanismos de exclusión social y la necesidad de establecer nuevas relaciones entre el Estado y las comunidades indígenas. Pero las consecuencias de dicha comisión quedaron en recomendaciones generales que no han incidido en la política del Estado, debido a que todo ello significaba replantear el tema de la tierra en Chile. Junto con eso, la política frente a la conflictividad social y la oposición a megaproyectos en territorios indígenas ha conllevado la aplicación a los mapuches de los viejos estigmas, como la ley antiterrorista.

Por otra parte, la comisión de Paraguay analizó solamente el caso del pueblo Aché, que sufrió la violencia de agentes del Estado y grandes terratenientes como parte del racismo y la violencia que consideraba a los indígenas como animales que podrían ser cazados, y las cazas de indígenas fueron documentadas en dicho caso. Mientras tanto en Ecuador solamente un caso de población kichwa pudo ser incluido en el informe de la Comisión de la Verdad. En ello influyeron tanto la mayor violencia del periodo de Febres Cordero contra los grupos de oposición política o armada, como la falta de una mayor cercanía de la comisión y de debate público respecto a las violaciones sufridas por comunidades indígenas en los años posteriores, incluyendo la relación de estas violaciones con los temas de la propiedad de la tierra y protección del territorio.

Enfoques de género e investigación de violaciones de derechos humanos

Un aspecto que ha ido adquiriendo una relevancia mayor es un enfoque de género en la investigación de las violaciones de derechos humanos, y cómo se han investigado o atendido las necesidades específicas de las mujeres en estos contextos, en los que es especialmente frecuente la invisibilización de la violencia sexual o de los efectos de la violencia en las mujeres.

Los primeros informes que incorporaron un análisis específico, aunque parcial, del impacto de la violencia contra las mujeres fueron el proyecto REMHI y la CEH en Guatemala, y posteriormente la CVR en Perú, que contaron con algunos equipos pequeños de trabajo, los cuales trataron de ofrecer una valoración global desde la perspectiva del impacto y la resistencia de las mujeres. Posteriormente, tanto la CVJ de Paraguay como la CV de Ecuador contaron con equipos que venían del movimiento feminista y que aportaron su visión en el análisis de los hallazgos de las comisiones que, aunque no lograron tener un impacto más global, fueron considerados importantes en el contexto de los propios países.

Estas dos últimas comisiones también integraron, de forma parcial y limitada, un análisis de algunos casos de violaciones de derechos humanos contra personas por su condición u orientación sexual, como el caso de homosexuales que fueron reprimidos por su condición sexual por la dictadura de Paraguay, la documentación de la esclavitud sexual de niñas por miembros del aparato militar de Stroessner, y las violaciones de derechos humanos a las personas de grupos LGTBI en Ecuador, como parte de las políticas de limpieza social de la ciudad Guayaquil, especialmente (Valencia, 2011).

De la verdad al reconocimiento

Una parte del derecho a la verdad tiene que ver con los actos de reconocimiento. La verdad no puede entenderse solo como la publicación de informes, sino como su difusión posterior y su incorporación como parte de la memoria colectiva. Pero no existe asimilación sin reconocimiento de los hechos y de la dignidad de las víctimas, como parte de una política de Estado.

En los casos analizados, sigue faltando una política de reconocimiento en países como Perú, Guatemala y El Salvador, mientras que esta sí ha existido en Chile y Argentina, aunque los cambios políticos muestran

en Chile un riesgo de que esta actitud cambie (Lira, 2011). En el caso de Perú se sigue viendo el homenaje a las víctimas, desde una perspectiva de la lucha contrainsurgente, como un daño a las Fuerzas Armadas, en lugar de verlo como una oportunidad para liberarse de su pasado respecto a quienes estuvieron implicados en las violaciones de derechos humanos, y el reconocimiento a las víctimas ha tratado de compensarse con homenajes a las Fuerzas Armadas.

En otros países se obvia la responsabilidad de las Fuerzas Armadas, como en Guatemala y El Salvador, en los que estas no han asumido su responsabilidad en las violaciones de derechos humanos. En otros, se ha dado una evolución creciente y positiva. Por ejemplo, en Chile la actitud de las Fuerzas Armadas ha ido variando, desde el rechazo del informe de la Comisión de la Verdad, al inicio de la transición, hasta asumir parcialmente la responsabilidad de los hechos en la Mesa de Diálogo, pero limitando el reconocimiento quince años después; o la crítica moral hacia las violaciones de derechos humanos realizada por el jefe del Ejército, después de las revelaciones de torturas sistemáticas con la publicación del informe Valech en 2004.

En Argentina esta resistencia de las Fuerzas Armadas a asumir su responsabilidad y a llamar las cosas por su nombre fue señalada incluso por el general Martín Balza, que hizo el primer reconocimiento de responsabilidad diez años después del informe de la CONADEP: *“En la medida en que se sigan haciendo chicanas, dando vueltas a las cosas para demorar o decir no, pero no fue tanto, en el fondo hay que ver cómo se originó... eso no conduce a nada. Fue cruel, y también con la máxima sinceridad hay que exponerlo. Se cometieron hechos repudiables, desaparición forzada de personas, tortura sistematizada, robos de bebés, robos de propiedades, privación ilegítima de la libertad, reducción a la servidumbre. Eso fue terrorismo de Estado”* (Martín Beristain, 2010, p. 115).

Otra respuesta negativa frente el derecho a la verdad, en muchos de los países analizados, ha sido la de las altas cortes de justicia, que no llevaron a cabo la investigación de las violaciones de derechos humanos mientras estaban ocurriendo, lo que contribuyó a que se convirtieran en una política de Estado, como en Chile, Perú, El Salvador y Guatemala. En varios de estos países dichas cortes rechazaron las revelaciones incluidas en los informes de las Comisiones de la Verdad que señalaban su responsabilidad en diversos momentos.

Los actos de reconocimiento de la responsabilidad han sido parte de las medidas simbólicas de satisfacción para las víctimas y, a la vez, medidas con un fuerte contenido social, que pueden mostrar una ruptura con el pasado autoritario y una voluntad de consolidar la democracia. En la mayor parte de los países diversos presidentes han realizado algunos de estos actos de reconocimiento, aunque, en general, de forma limitada, por ejemplo en casos de condenas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o en actos orientados a reconocer la dignidad de las víctimas, pero sin un contenido crítico de sanción social hacia los perpetradores.

Hay una diferencia entre las peticiones genéricas de perdón y una política pública coherente con ellas. Mientras en casi todos los países se han dado actos de reconocimiento de responsabilidad de nuevos dirigentes respecto a las violaciones de derechos humanos cometidas, algunos de ellos se han dado solamente en el momento posterior a la presentación de los informes de las comisiones de la verdad, de forma aislada, y no han tenido continuidad en la política posterior. Otros se han mantenido en el tiempo de forma creciente, o han venido a dar un mensaje de continuidad que ha tenido una función social, un papel pedagógico hacia lo interno de los cuerpos de seguridad del Estado y hacia la sociedad, y han mostrado una voluntad política hacia las víctimas. En el caso de Argentina el presidente Kirchner fue el único que hizo un reconocimiento oficial y público contundente de las violaciones de derechos humanos (Tappatá, 2011). Esos son pasos simbólicos para establecer la diferencia entre el pasado autoritario y el régimen democrático, y que en ese caso se acompañaron con una política dirigida a enfrentar las violaciones de derechos humanos de la dictadura.

Las peticiones de perdón por parte de los responsables de las Fuerzas Armadas o cuerpos de seguridad del Estado implicados en las violaciones han sido muy escasas en la región. Por ejemplo, en El Salvador, Perú y Guatemala, con cientos de comunidades arrasadas, las Fuerzas Armadas no han hecho ningún gesto de reconocimiento de responsabilidad ni acercamiento a las víctimas. Como se señaló, en otros países como Chile y Argentina estos actos de reconocimiento han sido progresivos, en general se han realizado después de que se diera un conocimiento público de hechos atroces y cuando la respuesta social era de repudio e indignación aunque, salvo algunas excepciones, señalando que las causas eran factores externos como la polarización social, o responsabilizando a las circunstancias.

En ese sentido, también un factor clave ha sido la conciencia social acerca de las violaciones. Como señaló la madre Alicia de El Salvador (García, 2003), fundadora de Comadres, en un debate sobre el valor de las comisiones de la verdad: *nosotras sabemos, ellos saben* [refiriéndose a los perpetradores], *lo que nosotras queremos es que la sociedad sepa*. Esta función social más amplia del trabajo de las comisiones y de la política sobre el reconocimiento de la verdad, así como el papel de las organizaciones de víctimas y de grupos de derechos humanos, ha sido clave en América Latina, y ha tenido un mayor o menor éxito en función de la relación de fuerzas que se ha dado en las diversas transiciones.

En general, el impacto del reconocimiento de la verdad puede valorarse, entonces, en función de tres factores que han tenido grandes diferencias en los países: a) *la capacidad de consenso*: el consenso inicial y mantenido en el tiempo para la aceptación del pasado y de la necesidad de una política de reconstrucción del tejido social, b) *la sanción moral*: la respuesta social frente a las violaciones de derechos humanos, y la crítica a los perpetradores como parte de una conciencia colectiva, c) *la activación social de la memoria*: la capacidad de tejer alianzas entre diversos sectores sociales o miembros significativos del mundo de la cultura, los medios de comunicación, el poder judicial o los partidos políticos.

Archivos y derecho a la verdad

La desclasificación de archivos militares o policiales ha sido una demanda de las comisiones de la verdad, así como de las organizaciones de derechos humanos y de víctimas, y constituye un elemento crucial del derecho a la verdad. La única comisión de la verdad que contó con archivos para realizar su investigación fue la CVJ de Paraguay, dado que parte de los archivos de la policía de Stroessner, conocidos como el Archivo del Terror, se habían ya descubierto en 1993. Salvo en los casos de Ecuador, donde el Gobierno facilitó la desclasificación de algunos archivos, o proporcionó un acceso parcial a otros del Ejército, o como el ministerio de exteriores en Paraguay, en la mayor parte de los casos las autoridades del Estado no proporcionaron información directa a las comisiones, o negaron de forma sistemática la existencia de archivos.

Sin embargo, años después, en casi todos los países han ido descubriéndose archivos con información valiosa sobre las violaciones de derechos humanos, las víctimas o el *modus operandi* de los perpetradores. La negación de los archivos ha sido, en todos los casos, una estrategia de impunidad. En Guatemala, la CEH pidió de forma específica información al Ministerio de Gobernación sobre varios casos, pero el Gobierno siempre negó que existiera en sus archivos. Tiempo después, el descubrimiento casual del archivo de la Policía Nacional, que cuenta con 8 000 000 de documentos en la actualidad, después de un concienzudo trabajo de limpieza y organización (Archivo Histórico de la Policía Nacional, 2010), mostró la mentira urdida durante años, tanto como la importancia de dichos archivos para las víctimas y familiares, así como para la investigación de los hechos y la memoria colectiva. Una revisión de algunos de estos casos en 2009 mostró que la información existía, que la jefa de archivo había hecho bien su trabajo recogiendo la información y sistematizándola en una carpeta, que incluso incluía la respuesta del ministro al presidente de la CEH Christian Tomuschat en 1998, negando su existencia. Iniciativas para revisión y búsqueda de

los archivos se han ido desarrollando en todos los países, y los Gobiernos deberían proporcionar esta información, superando las cláusulas de confidencialidad o secreto en las que se amparan para evitar darla a conocer, y que limitan el derecho a la información y el acceso a la justicia. En ese mismo caso, más adelante el Gobierno de Colombia señaló que se abrirían los archivos militares, pero el Ministerio de Defensa se negó siquiera a entregar los planes de campaña, a pesar de la orden presidencial, como el llamado Plan Sofía que estaba en sus archivos, alegando que se había perdido. Un plan que posteriormente el *National Security Archive* de Washington logró hacer público.

Por otro lado, los archivos de las comisiones de la verdad son también parte del patrimonio colectivo. En el caso del Perú, la Defensoría del Pueblo es la depositaria de estos, con un mecanismo de consulta para las víctimas e investigadores. Lo mismo en el caso de Argentina. Especialmente a partir del trabajo de organizaciones como Memoria Abierta, se ha dado un impulso a la sistematización y apertura de archivos, incluyendo el de la CONADEP, varios archivos policiales y testimonios recogidos por organizaciones de derechos humanos.

Sin embargo, en otros países los límites señalados por las condiciones de negociación de los acuerdos de paz siguen limitando el acceso a dicha información, como en Guatemala y El Salvador, donde los archivos de las comisiones de la verdad se encuentran depositados con una cláusula de reserva de varias décadas en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, cuando constituyen un patrimonio colectivo de la sociedad. Eso ha impedido el acceso del país y de las propias víctimas a la información recogida, obstaculizando la obtención de información valiosa, igualmente para instancias del Estado. Por ejemplo, el programa de reparaciones de Guatemala tuvo que empezar un nuevo sistema de registro, sin tener en cuenta toda la experiencia realizada por la CEH. La negociación política entre las partes en conflicto no debería, en ningún caso, limitar el derecho de las víctimas y del país a tener acceso a la información recabada, incluyendo sus propios testimonios. En el caso de Chile, a pesar del avance del Informe Valech en 2004, los nombres de los perpetradores acusados por las víctimas están sometidos a reserva durante 50 años, limitando injustamente el derecho a la verdad.

En Argentina, después de años de respuestas negativas sobre la existencia y apertura de archivos, un decreto presidencial en 2007 obligó a revisar archivos y el secreto y la confidencialidad de la información, que sigue siendo el argumento en el que se amparan los Ejércitos de numerosos países. Incluso, en 2010 el Ministerio de Defensa ordenó la revisión de los fondos documentales de los archivos de las Fuerzas Armadas, de forma que pudieran servir para las investigaciones judiciales (Tappatá, 2011). Este hecho muestra la apertura a la democracia, al menos respecto a la revisión del pasado de instituciones como las fuerzas Armadas, que otros países están muy lejos de aceptar.

Medidas simbólicas y lugares de memoria

Los debates sobre la memoria colectiva de las violaciones de derechos humanos han seguido siendo importantes mucho tiempo después del trabajo de las comisiones. Numerosas y potentes iniciativas de memoria se han dado en los países que más han avanzado en la agenda de verdad, justicia y reparación. Las experiencias más positivas han conjugado las expresiones simbólicas de reconocimiento a las víctimas con las rupturas con el pasado, así como una continuidad de las acciones como parte de una política del Estado.

Algunos hechos simbólicos muy relevantes han sido la entrada a la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), en Argentina, del presidente Kirchner con sobrevivientes de ese campo de exterminio, donde fueron desaparecidas más de 5000 personas, o la ceremonia de la dignidad que supuso en 2004, en el aniversario del golpe militar, el que el Jefe del Ejército de ese entonces Tte. Gral. Roberto Bendini, en presencia del presidente y de todo el Gobierno, retirase los retratos de los dictadores y presidentes de facto

Jorge Rafael Videla y Reynaldo Benito Bignone. Por su parte, en Chile se organizaron dos visitas a la prisión de Dawson en Punta Arenas, un verdadero campo de concentración donde estuvieron detenidas cerca de 600 personas en 1973. En este recorrido los sobrevivientes pudieron visitar las instalaciones y volver juntos al lugar del horror, en un acto de reconocimiento y solidaridad, en el que participaron también responsables de la Armada y del Ministerio de Defensa.

Las iniciativas más interesantes han conllevado la participación de las víctimas, tanto en la discusión de su sentido como en el diseño de los lugares de memoria. Hay que recordar que la participación de las víctimas es un criterio de eficacia de estas medidas y de sentido para la sociedad. La reparación no tiene que ver tanto con la existencia de ciertas acciones simbólicas, como lugares de memoria o monumentos, sino con la medida en que las víctimas se reconocen en ellas, y si activan procesos de participación que permitan expresiones de memoria compartida. Como señala Brandom Hamber (2011), la reparación no ocurre por la existencia del objeto o medida, sino en el proceso alrededor del objeto. Poner énfasis en dichos procesos sigue siendo una necesidad en países en los que se han ido prodigando acciones de memoria fragmentadas, como expresiones ocasionales de reconocimiento, sin constituirse en una política más amplia. O en países en que apenas se ha dado dicho reconocimiento y las acciones de memoria han seguido dependiendo más de las propias iniciativas de la sociedad civil que de una voluntad expresa de los poderes del Estado.

Por otra parte, es necesario que estas medidas vayan acompañadas de conmemoraciones y actividades ligadas a la defensa de los derechos humanos, para que tengan un sentido más allá de un momento puntual. Estas medidas simbólicas deberían expresar el repudio social a la política de crímenes que se dio en muchos de los países, dado que este repudio ideológico de la represión es central en una cultura de la prevención (Lira, 2011).

Las demandas de conservar lugares emblemáticos que funcionaron como centros clandestinos de detención o sitios en donde se cometieron hechos atroces han seguido produciéndose mucho tiempo después, convirtiéndose en lugares simbólicos de recuerdo, de duelo o centros de memoria, con el objetivo de servir para una pedagogía de derechos humanos sobre lo que nunca tiene que repetirse (Jelin y Langland, 2003). En ocasiones, estas iniciativas tienen una dimensión local, como por ejemplo el monumento en recuerdo de las víctimas de la masacre de El Mozote en El Salvador, o de la masacre de Plan de Sánchez en Guatemala, o el museo de la Memoria de Ayacucho en Perú. Aún en medio del conflicto, en Colombia numerosas iniciativas siguen dándose, especialmente por parte de las comunidades afectadas, como el monumento comunitario en recuerdo de las cientos de víctimas en los años de resistencia a la guerra de la comunidad de San José Apartadó, o el monumento en recuerdo a las víctimas de Trujillo.

En otros casos las iniciativas han tenido un impacto más amplio en todo el país y han resignificado lugares emblemáticos de la represión en sitios de recuerdo y de resistencia frente al olvido, como la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) en Argentina, o Villa Grimaldi en Chile. Varios países han empezado una labor de catastro de dichos lugares emblemáticos (Memoria Abierta, 2009), mientras que en otros esta es una demanda de las organizaciones de víctimas para evitar que esa memoria sea borrada de la historia reciente, como en El Salvador.

La ESMA en la actualidad es un predio en el que funcionan varios centros para actividades de derechos humanos, donde el Casino de oficiales, el lugar que funcionó como centro clandestino de detención, se convirtió en un lugar de recuerdo y visitas guiadas para el público, como un mensaje claro para quienes se apartaron de la ley y el respeto a las normas básicas de convivencia. Estas iniciativas se han dado en muy diversos sitios en Chile y Argentina, así como en Paraguay, con la reconversión de La Técnica, un conocido centro de torturas, en museo de la memoria. Constituyen lugares de recuerdo y conciencia, o museos que ofrecen una panorámica de las violaciones de derechos humanos cometidas durante las dictaduras, como

parte de una política pública, mientras en otros lugares, como Perú, dichas iniciativas han tenido solo el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, pero no del propio Estado. En este caso de Perú, la iniciativa de creación de un museo de la memoria fue incluso rechazada por el Gobierno de Alan García en un primer momento, aunque después intentó llevarla adelante con la participación de diversas personalidades, quienes finalmente no admitieron su nombramiento cuando el Gobierno intentó aprobar un decreto que limitaba el acceso de las víctimas a la justicia (Ames y Reátegui, 2011).

Los lugares de memoria suponen también marcos sociales para las víctimas, que ven así reconocida su experiencia, además de ser herramientas potentes para la transmisión de una memoria crítica de las atrocidades. Estas iniciativas se enfrentan en la actualidad al desafío de su consolidación y mantenimiento, su consideración como patrimonio colectivo nacional o protegido por la UNESCO, de forma que no sean solo lugares reivindicados por las víctimas, sino parte de una política estatal de conservación y difusión. También son parte de una lucha por la memoria en la que, como señala Darío Fo, criticando las formas de entender la memoria fosilizada en el pasado: *el mayor éxito del poder ha sido convertir la historia en un armario viejo lleno de polvo por el que nadie se interesa.*

Las experiencias más ricas en América Latina, en estos lugares de memoria, han tratado de dinamizar la discusión pública, la participación de las víctimas en el proceso de pensar qué lugar, qué tipo de espacio, para qué usos y ligar estos lugares a categorías políticas de la reparación, de modo que esta memoria no se separe de las condiciones que la produjeron. Un riesgo es ver estas acciones como aisladas, o solo como símbolos del pasado no anclados a la realidad presente, en cuyo caso los países podrían llenarse de monumentos que después de un tiempo dejen de tener significado. Por eso la discusión de estas medidas de memoria conlleva el diálogo, las explicaciones, la resignificación de lugares de represión, la convocatoria de actividades que tengan una dimensión de recuerdo, pero también de reivindicación de la defensa de los derechos humanos en la actualidad.

Desaparecidos: una búsqueda que sigue en pie

La búsqueda de los desaparecidos ha seguido siendo un aspecto central en todos los países respecto al derecho a la verdad, aun muchos años después del trabajo de las comisiones. Esto muestra tanto la importancia de la tarea como los obstáculos a los que se enfrenta en un contexto de impunidad, y que su impacto se ha seguido manteniendo durante muchos años, a pesar de la investigación de las comisiones de la verdad, o las medidas de reparación. La búsqueda de los desaparecidos sigue siendo una asignatura pendiente en casi todos los países y se ha convertido en un factor de crisis clave en muchas transiciones, dado que no puede dejarse atrás un pasado que sigue siempre presente.

Por otra parte, estos procesos de búsqueda tienen que ser vistos como cuatro procesos complementarios y con exigencias diferentes, que deben ser considerados de forma conjunta e interdependiente: una dimensión jurídica de investigación sobre los hechos y el destino final; una antropológica-forense y técnica, con la exhumación de cementerios clandestinos o fosas, junto con la identificación de los restos mediante estudios antropológico-forenses y genéticos; una dimensión histórica, dado que con las exhumaciones también se develan verdades que fueron ocultadas; así como una dimensión psicosocial, en la que se pone el énfasis en la devolución de los restos a sus familiares, los procesos de inhumación, los procesos de duelo y los ritos propios en cada cultura.

Casi todas las comisiones de la verdad realizaron, durante su tiempo de funcionamiento, algunos de estos procesos de búsqueda, pero esto apenas supuso el inicio de un largo proceso. Aun en los países en que no se han dado tantos desaparecidos en términos comparativos, como Paraguay, y en mucha menor medida, Ecuador, los procesos de búsqueda han sido emblemáticos durante el trabajo de las comisiones, como en el

caso de los hermanos Restrepo en Ecuador, o de los desaparecidos del FULNA o la OPM, entre otros, en Paraguay.

Durante las últimas dos décadas, los equipos independientes de antropólogos forenses, especialmente en Argentina, Guatemala y Perú, han realizado una gran labor y se han dado intercambios de experiencias y profesionales entre diversos países, pero otros no cuentan aún con los equipos de antropólogos forenses con experiencia en la investigación de violaciones de derechos humanos (Paraguay o El Salvador). Entonces, la realización de estos procesos de búsqueda y exhumaciones ha estado, en general, en manos de las organizaciones de la sociedad civil. A lo largo del tiempo estos procesos han supuesto, en todas las transiciones, la necesidad de establecer comisiones o programas de búsqueda, la formación de equipos independientes de antropología forense y de servicios de medicina legal del Estado, o la creación de bancos de ADN, orientados a la identificación de posibles restos.

Sin embargo, en países con una enorme necesidad de llevar a cabo estos procesos, como Perú, El Salvador o Guatemala, donde la violencia tuvo una dimensión masiva contra comunidades enteras, diez o veinte años después de instauradas las comisiones aún no existe un programa nacional de búsqueda y exhumaciones que facilite los trámites legales, la investigación de los hechos o la incorporación de especialistas independientes.

En Colombia, a pesar de la existencia de equipos de medicina legal mejor preparados y la posibilidad limitada de participación de equipos independientes como observadores, la forma en cómo la fiscalía empezó a realizar exhumaciones de restos, después de las revelaciones de los paramilitares a finales de la década de 2000, no contó con la participación de las víctimas. Se limitó a ser una estrategia de recuperación de restos, sin estar asociada a la investigación del *modus operandi* o tener historias *antemortem* de los familiares, de forma que los procesos de investigación e identificación, así como los propios procesos de duelo, pueden verse impedidos en el futuro. A pesar de existir una comisión de búsqueda de desaparecidos en Colombia, constituida hace más de una década, apenas ha servido para la identificación de unos pocos casos.

Un ejemplo negativo de estos procesos de identificación mal realizados, y de su impacto en los familiares, se dio en Chile en el caso del Patio 29. Si bien durante años algunas voces autorizadas habían advertido de la falta de formación, procedimientos de identificación poco fiables y celeridad en los procesos, debido a la presión política para obtener resultados en los servicios de Medicina Legal, la revelación de que en el caso del Patio 29 se habían entregado a los familiares algunos restos de personas mal identificadas supuso un enorme golpe para todas las familias que habían hecho ya sus procesos de inhumación, recuerdo y duelo, y puso en cuestión todo el trabajo realizado, el respeto por los familiares y la confianza en las instituciones. En este caso, se introdujo posteriormente un programa de derechos humanos en el servicio de Medicina Legal, como respuesta a estos casos de malas prácticas en la identificación de restos. Este derecho a la identificación de los restos es parte del derecho a la verdad y al duelo. Pero el ejemplo de Chile muestra que a pesar de lo avanzado en otras medidas, estas se descuidaron en medio de presiones y sin consideración de la necesidad de contar con profesionales y equipos experimentados.

Tanto por la importancia para los familiares y su necesidad de conocer el destino final de sus seres queridos, como por la relevancia y la concreción del derecho a la verdad para la sociedad, el tema de la verdad ha sido determinante en todos los países, incluso cuando todas las puertas de la justicia estaban cerradas. En Argentina se pusieron en marcha los Juicios por la Verdad para la investigación de los desaparecidos, que tenían el objetivo de investigar los hechos y conocer su destino final. A estos fueron convocados numerosos perpetradores como testigos, los cuales en caso de falsedad, o de negarse a dar información, podrían ser acusados penalmente. Por otro lado, dicho derecho ha sido parte de tratados como la Convención sobre Desaparición Forzada, y ha cristalizado en la declaración de Naciones Unidas del Día por el Derecho a la Verdad, el 30 de marzo, aniversario del asesinato de Monseñor Romero en El Salvador.

Dentro de la investigación de estos casos, los de niñez desaparecida han tenido un impacto muy importante en los diversos países, como Argentina y Chile, pero también El Salvador y Guatemala, gracias a las investigaciones llevadas a cabo por las propias organizaciones de familiares o de derechos humanos. El más conocido es el caso de Abuelas de Plaza de Mayo en Argentina, quienes empezaron a buscar a sus nietos y a exigir justicia, abriendo una grieta en el muro de la impunidad que se había establecido con las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, dado que esos casos no quedaban cubiertos por dichas leyes. Lo mismo sucedió en Chile, cuya amnistía no cubría los delitos de infanticidio o secuestro de menores.

También en El Salvador, en el contexto de una amnistía que ha impedido la investigación de todos los casos, la asociación Pro-Búsqueda inició, después de la firma de los Acuerdos de Paz, un proceso de organización y búsqueda de los niños y niñas desaparecidos, constituyéndose en un referente clave de la defensa de los derechos humanos en el país, en un momento en el que la impunidad del Gobierno de Arena y la falta de compromiso de la oposición del FMLN conllevaron un proceso difícil y excluyente para las víctimas. El primer caso de este país que llegó a la Corte Interamericana, en 2005, fue el de las niñas desaparecidas Ernestina y Erlinda Serrano Cruz, el cual llevó a la condena del Estado salvadoreño, a pesar de que El Salvador había firmado una excepción de la competencia de la Corte para evitar que llegaran casos de la época de la guerra. Un caso similar ante la Corte Interamericana se dio por la desaparición del niño Marco Antonio Molina Theissen en Guatemala. Estos ejemplos muestran la persistencia y creatividad de las organizaciones de víctimas y familiares, y cómo la búsqueda de los niños y niñas desaparecidos se convirtió en diversos países en el punto de quiebre y cuestionamiento de la impunidad, de la misma forma que impulsó el mantenimiento activo de la actualidad de dichas violaciones en las agendas de transición.

Reparación

La toma de conciencia de la irreparabilidad de las violaciones de derechos humanos es parte de la experiencia colectiva de las víctimas. A pesar de ello, y tal vez precisamente por ello, el desarrollo del derecho a la reparación ha sido un elemento clave, tanto de los casos judiciales ante el Sistema Interamericano como de las medidas de carácter general que son parte del necesario compromiso del Estado en los procesos de reconstrucción de las relaciones fracturadas por la violencia, para enfrentar el empeoramiento de las condiciones de vida de las víctimas, compensar en parte los daños, promover su reconocimiento y favorecer su reintegración, así como para prevenir las violaciones en el futuro. En este sentido, los aspectos anteriormente señalados, como la verdad, las medidas simbólicas o la búsqueda de las personas desaparecidas, son parte de estas medidas de reparación.

Si bien en algunos países las políticas de reparación se empezaron a llevar a cabo poco después de la publicación de los informes de las comisiones, como en Argentina y Chile, o incluso antes del trabajo propiamente de la comisión, de forma parcial, en el caso de Paraguay, en Perú y Guatemala estas políticas se han ido atrasando hasta casi diez años después de los informes y sus recomendaciones. Esto ha cuestionado el valor de las reparaciones y la voluntad política de los Gobiernos para ponerlas en marcha, lo cual es un elemento crucial dado que la reparación debería mostrar, ante todo, un cambio en la relación del Estado con las víctimas: de estar basada en las violaciones de derechos humanos sufridas, hacia un respeto por su dignidad y una relación que respete sus derechos como persona y ciudadana.

En El Salvador, veinte años después de la firma de la paz, todavía no se ha implementado una política de reparaciones, que sigue siendo demandada por las organizaciones de víctimas y estaba incluida en los Acuerdos de Paz. Mientras en Colombia, la aprobación de un decreto de reparación administrativa en 2008, durante el último periodo del Gobierno de Uribe, sin considerar un marco más amplio de reparaciones o derechos de las víctimas, fue vista como una respuesta que tendía más a legitimar al Estado que a tener un marco constructivo de reparaciones, que se ha ido difiriendo hasta la aprobación de la ley en 2011 y el

desarrollo posterior legislativo que está aún pendiente de llevar a cabo. Asimismo, la reparación vía judicial en los casos de los paramilitares a los que se les aplicó la Ley de Justicia y Paz solo ha producido una sentencia seis años después, y está aún por verse el desarrollo de las reparaciones que incluye.

A su vez, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) publicó un marco de reparaciones colectivas inspirado en la experiencia peruana, cuyo desarrollo aún está por verse, pero hay que considerar que dichas acciones tienen que estar pensadas no solo desde los proyectos que incluyan, sino desde la dimensión de proceso colectivo e intervención comunitaria, para evitar que tengan un efecto negativo en el tejido social. Además, en estos casos se necesita que las reparaciones colectivas no se confundan con las políticas más generales de lucha contra la pobreza, o sean un sustituto de la reparación individual. Por otra parte, si bien estas medidas colectivas deben ayudar al desarrollo de las comunidades, también deben estar dotadas de un sentido de reparación y reconocimiento del daño.

Las medidas colectivas inciden frecuentemente en problemas estructurales, como infraestructuras básicas en comunidades pobres, por lo que corren el riesgo de sustituir las medidas generales de la política pública. Pero la reparación colectiva debe suponer un beneficio añadido, como consecuencia de un esfuerzo dirigido al reconocimiento del daño y la reparación.

Si bien en el caso de Perú se utilizó un censo previo de comunidades afectadas que ya había sido hecho durante el tiempo del conflicto armado interno para comunidades desplazadas, y que ha ido ampliándose con el registro de víctimas, en países como El Salvador, Guatemala o Colombia el registro de comunidades afectadas aún está pendiente. Y es importante evitar que se conviertan en formas de clientelismo de los partidos políticos que gobiernan en el momento, planteándose, en todo caso, como el derecho de las comunidades a una reparación en función de los daños sufridos. Por ejemplo, según las investigaciones realizadas en Perú, solo un 25% de la gente sabía que las acciones que se habían emprendido eran parte de la reparación (APRODEH, 2008).

En diversos países se han puesto en marcha dos instancias diferentes para llevar a cabo las reparaciones. Una, el registro de las víctimas y la otra la instancia que define la reparación. Ese modelo en el caso peruano ha generado una doble estructura, con criterios o condiciones diferentes y con poca coordinación durante los primeros años, lo que generó mucha confusión y falta de definición de las víctimas. Además, en el Consejo de Reparaciones, es decir, la instancia que lleva a cabo el levantamiento del Registro Único de Víctimas, el Gobierno nombró a tres miembros de las fuerzas de seguridad (Ejército, Armada y Policía), un empresario y tres miembros de la sociedad civil, en un claro intento de controlar el registro con criterios contrainsurgentes.

En otros países, dichas acciones han venido a través de programas específicos que desarrollaban diversas medidas para las víctimas afectadas, a la vez que se empezaba a poner en marcha la acreditación, como en Chile. Los nuevos procesos de acreditación que se han dado en países con fenómenos de violencia masiva han condicionado un retraso en la puesta en marcha de las medidas, y una práctica de llevar a cabo el registro sin tener claridad de cuáles eran los derechos de las víctimas. Además, el retardo durante ocho o diez años de las políticas de reparación termina aislando dichas medidas de su sentido, y aislándolas de otras medidas de reconocimiento de la verdad y la justicia.

Estas medidas generan mayores desafíos cuando se trata de algunas violaciones de derechos humanos específicas. Por ejemplo, en el caso del desplazamiento forzado, en el que las cifras de víctimas suelen ser más altas, la definición de las políticas es precaria o mucho menos precisa, o bien han estado desprovistas de una lógica de la reparación, planteándose como una respuesta humanitaria. Tal es el caso de Colombia durante la última década.

Los mecanismos y formas de acceso para las víctimas de violencia sexual también generan desafíos específicos, dado que los estereotipos de género tienden a presentarse a la hora de hacer efectiva la reparación. Por ejemplo, en algunos casos se extiende un manto de sospecha frente a las mujeres que denuncian la violación, como una forma de acceder a la reparación, sin tener en cuenta los mecanismos de victimización que se asocian muchas veces a ello. Probablemente, esto hace que pocas mujeres accedan a dichos registros, comparando con la realidad del fenómeno. En el caso de Perú, en 2011 solamente 224 víctimas de violación sexual estaban inscritas en el registro.

La experiencia chilena muestra la importancia de que el registro sea abierto a las víctimas y que los Estados no pongan criterios restrictivos que limiten el acceso a las medidas de reparación. En ese país, el registro de casos de desaparecidos y asesinados de la CVR se amplió posteriormente en la Comisión Nacional de Reparación que le dio continuidad. Posteriormente, el Informe Valech reconoció, después de doce años, a las víctimas de tortura. Y recientemente, en 2011, una nueva comisión de evaluación admitió nuevos casos de tortura, pero también de desaparecidos que cumplían los criterios establecidos (Lira, 2011).

Este proceso es un ejemplo de cómo muchas víctimas no fueron reconocidas durante años, del impacto del miedo, los problemas de accesibilidad o las maneras en cómo las víctimas asimilan los hechos traumáticos y los cambios que pueden darse en el proceso en el sentido de la reparación. También de que los propios cambios sociales pueden activar a ciertas víctimas que no tenían confianza, o no se sentían reconocidas, a participar. El caso de Argentina es un buen ejemplo de esta dinámica, dado que la activación de la investigación judicial y la derogación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final cambiaron la actitud ante la reparación económica de numerosas víctimas que habían sido reticentes o ambivalentes respecto a las indemnizaciones. Esta dimensión de interdependencia, teniendo en cuenta también el criterio de jerarquía entre las medidas que tienen una mayor importancia, es lo que le da sentido a la reparación.

En el caso de El Salvador, el más rezagado en la región, en términos comparativos, respecto a las políticas de reparación, las condiciones de complicidad de sucesivos Gobiernos han seguido siendo la clave, tanto de la falta de reparaciones a las víctimas como de la falta de justicia. En la actualidad, la agenda de reparaciones y los cambios que hagan posible la justicia siguen siendo una asignatura pendiente del nuevo Gobierno del FMLN (Cuéllar, 2011).

Especialmente, la relación de las indemnizaciones o reparaciones colectivas con las políticas frente a la pobreza y exclusión social y las desigualdades históricas muestra la importancia de las sinergias de estas acciones, pero también que no puede cargarse en los mecanismos de reparación el peso de solucionar las desigualdades históricas, las cuales necesitan políticas más amplias.

Un ejemplo de esta dinámica se da en los casos paraguayo y colombiano. En Paraguay la CVJ investigó las tierras mal habidas en manos de responsables de la dictadura, testaferros, terratenientes o nuevos propietarios, que deberían ser devueltas o compensadas de forma equitativa. Dicha problemática se une con las demandas del movimiento campesino en la actualidad, las movilizaciones sociales basadas en las demandas de tierra, o los grandes proyectos agroindustriales de soja y otros productos.

En Colombia, en la reciente ley de víctimas casi la mitad de su articulado se refiere a la restitución de tierras. Dicha restitución tiene que ver con las consecuencias del conflicto armado y el despojo del que ha sido objeto la población desplazada, y con una problemática más amplia de reforma agraria. El problema de la tierra se manifiesta aquí en la interacción, al mismo tiempo y de forma interdependiente, de las medidas de reparación y las reformas estructurales respecto a la propiedad de la tierra con los nuevos desafíos de las políticas extractivas o proyectos agroindustriales y el papel de empresas transnacionales. El riesgo de esta situación es que predominen las políticas económicas diseñadas al margen de las poblaciones afectadas,

basadas en modelos neoliberales en los que los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos y comunidades afectadas, como en el caso de los pueblos indígenas, queden marginados nuevamente.

Justicia

El primer país que intentó una relación entre la verdad y la justicia fue Argentina. Entonces, después del informe de la CONADEP, se inició el juicio a los militares argentinos que terminó en una condena a la cúpula militar, después de la cual se dieron varios intentos de golpe de Estado y la aprobación de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, además del indulto posterior a los miembros de la Junta Militar por parte del Gobierno de Menem, en 1990. Más adelante, la transición chilena se inició con la fórmula de verdad y reparación, sin tener en cuenta la justicia, habida cuenta de la experiencia argentina y de la capacidad de coacción de Pinochet y el Ejército sobre la joven democracia chilena. A partir de esas primeras transiciones parecía que la impunidad era la única receta posible, en un contexto de una limitada relación de fuerzas, o en el que aún había una gran capacidad de coacción de los antiguos perpetradores sobre el sistema democrático, mientras se amparaban dichas medidas en un discurso de la reconciliación nacional.

En los años siguientes, el Gobierno de El Salvador decretó una amnistía cinco días después de la presentación del informe de la Comisión de la Verdad, *De la locura a la esperanza*, en 1993. En el caso de Guatemala, con varias amnistías previas decretadas por los militares años antes de la firma de los Acuerdos de Paz, se aprobó una Ley de Reconciliación Nacional que tenía como objetivo declarado facilitar la reinserción social de quienes se habían rebelado contra el *estatus quo*, pero que enseguida se trató de utilizar para frenar la investigación de los casos de graves violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, la activación de las denuncias y la investigación judicial se inició en América Latina a partir de las denuncias contra militares de Chile y Argentina en la Audiencia Nacional de España, y que llevó a la detención de Pinochet en Londres. Las demandas judiciales, que eran empujadas desde hacía mucho tiempo por las víctimas y organizaciones de derechos humanos de esos países, encontraron en la jurisdicción universal una herramienta clave para llevar adelante los procesos fuera de sus propios países. A partir de entonces se activaron otros procesos en Francia e Italia. Esos hechos tuvieron también efectos positivos en toda América Latina, conllevando nuevas posibilidades en los procesos de transición en relación con la justicia.

La siguiente comisión de la verdad que se puso en marcha fue la de Perú, en 2001, que ya incluía un mandato de judicialización de los casos que investigara y sobre los cuales pudiera recoger pruebas de responsabilidad penal contra los perpetradores. Las otras dos comisiones que se pusieron en marcha posteriormente, Paraguay y Ecuador, incluyeron también dicha posibilidad de judicialización en su mandato, en un ejemplo del avance en la cultura política y del valor otorgado a la justicia en estos procesos, aunque las posibilidades de llevarla a cabo hayan estado sometidas a numerosas dificultades.

El valor de la justicia en los procesos de los países ha sido distinto. Si bien en todos dicha activación se ha dado gracias a la persistencia y creatividad de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos, también ha dependido de la posibilidad de nuevas alianzas y cambios sociales más generales. En Argentina la conjunción de factores, como una postura progresista de la Corte Suprema de Justicia en la interpretación de la legislación internacional que prohíbe las amnistías para casos de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, junto con la voluntad política del Gobierno de Kirchner y una corriente social favorable al repudio de dichas violaciones, hicieron que el horizonte de impunidad que se había construido con las leyes de Obediencia Debida y Punto Final quedara derogado y se pudieran activar las demandas de justicia. En Chile, la captura de Pinochet hizo que el propio sistema judicial perdiera el miedo, y la actitud de ciertos jueces y el impulso del movimiento de derechos humanos abrieron también el espacio de la transición a las demandas de justicia (Garretón, 2000).

En Perú, tras el inicio de algunos procesos que fueron denunciados ante la Fiscalía por la comisión de la verdad al finalizar su mandato, y que fueron avanzando en medio de muchas dificultades, se llevó a cabo también la extradición desde Chile y, posteriormente, el juicio a Fujimori, que resultó condenado en 2009 por las masacres de La Cantuta y Barrios Altos. Sin embargo, posteriormente los cambios en la actitud de ciertos jueces hicieron que algunos de los casos no avanzaran o se criminalizara de nuevo a las víctimas (Ames y Reátegui, 2011) y se dieron intentos por parte del Gobierno de Alan García de aprobar leyes que tenían el objetivo de bloquear los juicios.

Este escenario de cierre de la justicia y de intento de control de altas cortes ha sido un mecanismo que ha funcionado en diversos países para adecuar los criterios judiciales a los intereses políticos de algunos Gobiernos. Dichos procesos de control de nombramientos, o su número y características, de parte de cortes supremas o de constitucionalidad se dieron en Guatemala durante el Gobierno del FRG, partido de Ríos Montt; en El Salvador a lo largo de todo el periodo de transición hasta hoy. En Argentina, por parte del Gobierno de Menem, se llevó a cabo en 1990 el control de nombramientos de la Corte Suprema de Justicia, para garantizar los proyectos de privatización y reforma del Estado (Tappatá, 2011), así que el decreto de indulto a los militares no sería entorpecido. En el caso de Colombia, durante el Gobierno de Uribe la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional fueron cuestionadas por el Gobierno, e incluso algunos magistrados espiados por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) cuando llevaron adelante la investigación conocida como la parapolítica, relacionada con la implicación de cargos electos de algunos partidos cercanos al Gobierno con grupos paramilitares.

Es decir, las cortes supremas y de constitucionalidad independientes tienen en las transiciones políticas una enorme importancia para mantener la independencia y garantías de la justicia, como puede verse en estos ejemplos de algunos de los numerosos intentos de controlarlas cuando se han considerado negativas para los intereses de Gobiernos.

Como se señaló, en todos los países los casos de desaparición forzada han sido centrales para el seguimiento de las investigaciones. La desaparición forzada constituye *per se* un mecanismo de impunidad, al ocultar el destino final de la víctima y tejer una niebla de silencio alrededor de los hechos, que tiene un profunda afectación e impacto traumático, descrito por los familiares como una herida siempre abierta, y tiene además un profundo mensaje de terror para la sociedad. Pero, también, se ha constituido en un delito permanente que no puede verse sometido a criterios como la prescripción. En Chile, Argentina o El Salvador fueron los casos de niños desaparecidos los primeros en cruzar la frontera de la impunidad, dado que la mayor parte de las legislaciones sobre amnistía no incluían el secuestro de niños o el infanticidio.

Una agenda para impulsar la justicia

Algunos factores determinantes para la activación de la justicia en los casos de violación de derechos humanos en América Latina han sido:

- 1) Contexto político favorable: factores de crisis que abren el espacio de la transición política; actitud de Gobiernos que muestran mayor voluntad política.
- 2) Jueces integran el Derecho internacional de derechos humanos: derogación de leyes incompatibles con tratados internacionales, integración de criterios del Derecho internacional de derechos humanos en fallos de altos tribunales.
- 3) Papel activo de las ONG: adecuan el foco del litigio y sus argumentos a la legislación internacional de derechos humanos; integración de informaciones y pruebas en los casos que se mantienen activos.
- 4) Nombramiento de jueces y fiscales con dedicación exclusiva: se abocan de forma completa a los casos de violaciones; ampliación del tipo de investigación judicial para asegurar el derecho a la verdad; se ponen en marcha mecanismos específicos con nuevos equipos de investigación criminal.

Un ejemplo muy positivo que se ha dado en varios países es la creación de subsistemas de investigación especializados para los casos de derechos humanos. La existencia de jueces con dedicación exclusiva y la formación y especialización de fiscales y jueces, así como la colaboración policial en unidades de investigación específicas, han sido elementos clave para la activación de las investigaciones en países como Chile o Argentina, con unidades especializadas y formas de coordinación entre estas. En otros casos, la creación de dichos subsistemas ha sido también importante, pero se encuentra condicionada por la ampliación del tipo de delitos que investigan, como en Perú, con lo que disminuye su especificidad y se genera un volumen de casos que limita su eficacia. Pero, además de la creación de unidades específicas, se necesita formación e impulso por parte de las autoridades, como fiscalía general o altas cortes.

La investigación de las violaciones ha puesto de manifiesto la importancia de pasar del juicio a los responsables directos de los hechos, que muchas veces han sido perpetradores de bajo nivel, a los responsables intelectuales y quienes ordenaron llevar a cabo las acciones o permitieron su existencia, sin tomar ninguna medida de control.

Las dificultades más importantes para la justicia han sido la permanencia de criterios como la prescripción, la legislación interna poco adecuada a los estándares internacionales o abiertamente contraria a ellos, la no investigación de la cadena de mando, o la limitación del uso de las pruebas indiciarias en ese contexto para definir responsabilidades superiores. Por ejemplo, en Perú, aunque dichas pruebas se aplicaron al caso de Abimael Guzmán, líder de Sendero Luminoso, no se han aplicado en numerosos casos en los que están implicadas las Fuerzas Armadas. Además, la inexistencia de asistencia legal a las víctimas, mientras se pagan abogados para la defensa de agentes del Estado acusados de perpetradores, o el litigio abiertamente hostil contra las víctimas, ya sea por la capacidad de transmitir miedo como por las acusaciones y el fenómeno de inversión de la culpabilidad hacia quienes denunciaron, han seguido dándose en varios países de la región (Ames y Reategui, 2011).

Como ya se dijo, la investigación y el impacto social de la verdad no se agotan en las comisiones. Se prolonga en el tiempo en nuevas revelaciones que constituyen parte de una memoria colectiva. En este sentido, la verdad que se da en el marco de las investigaciones judiciales, aunque sea limitada a algunos casos, tiene un valor muy importante, especialmente cuando denota un modo de actuación más generalizado. A su vez, cuando no hay justicia la verdad se convierte en una versión más de la historia y se niega fácilmente (Ignatieff, 1999). En Chile, diez años después de la CVR, la activación de las investigaciones judiciales ayudó a desentrañar la maraña de mentiras, complicidades y silencios que tejen habitualmente la impunidad, lo que generó un debate sobre los hechos y el cuestionamiento, en lo concreto, de que la impunidad era el corolario de la paz social (Lira, 2011).

Al mismo tiempo, la activación de la justicia ha generado movimientos en todos los países para tratar de cerrar los juicios, ya sea tanto porque los Gobiernos se vieron presionados por los militares como por la posición política de los propios partidos en el poder. Sin embargo, la experiencia enseña que hay cosas que una vez que comienzan no pueden cerrarse tan fácilmente. En el caso de Chile, las investigaciones conllevaron nuevas revelaciones de antiguos miembros del Ejército, haciendo que la verdad sea también un factor de crisis frente a los pactos de silencio, cuando la respuesta social es de apoyo a esta.

Por último, el papel de instituciones, de garantía dentro de los propios Estados, ha sido muy variable. Mientras instituciones como la Defensoría del Pueblo, en países como Perú, han tenido un papel muy importante en relación con el seguimiento de las recomendaciones de la CVR, en la estructuración y conservación de sus archivos, y en el seguimiento de las políticas de reparación, en otros casos como El Salvador el papel la Procuraduría de Derechos Humanos, creada a partir de los Acuerdos de Paz, ha sido mucho más limitado, con escasa capacidad de acción en la práctica y dependiendo enormemente de la persona que ocupa ese cargo.

Los obstáculos persistentes para la justicia

Argentina es uno de los países donde mayores avances se han dado en la justicia frente a las violaciones de derechos humanos de la dictadura. Sin embargo, a pesar de ello y de la mejoría del clima social, no significa que disminuyan las amenazas. Mientras países en los que las condiciones de seguridad son más difíciles, como Guatemala, Colombia o Perú, todo eso ha sido desde hace años más evidente, en el caso argentino la desaparición de Julio López, testigo del caso contra Etchecolatz, ex jefe de la Policía de Buenos Aires, muestra la amenaza latente y evidencia que la necesidad de acompañamiento psicosocial y medidas de seguridad para víctimas y testigos sigue siendo un elemento clave.

En Guatemala solo unos pocos juicios han avanzado, y menos aún contaban con una sentencia firme. De los 47 casos abiertos en Perú, solo nueve tenían sentencia, mientras que los demás estaban en proceso, en medio de presiones militares y maniobras que alargan la instrucción. En el caso de Ecuador, la Comisión de la Verdad realizó señalamientos en el 80% de los casos investigados respecto a presuntos responsables que deberían ser investigados, cuyos avances están aún por determinarse. En el caso de Chile no se ha aplicado la amnistía ni la prescripción, pero se aplicó una gradualidad que disminuye las penas. De las 230 condenas existentes en 2011, en solo uno de cada tres casos los condenados se encontraban en la cárcel, y existían discrepancias entre los propios jueces sobre el uso de estas figuras. Mientras en el caso de Colombia en 2010 la investigación de casos en tribunales civiles llevó, 25 años después de los hechos, a la condena del coronel (r) Plazas Vega, por la desaparición forzada de once personas en el caso del Palacio de Justicia, que había sido tomado por un comando del M-19. Sin embargo, después de estos hechos, con el nuevo Gobierno de Santos se empezaron a dar movimientos sobre el fuero militar, en un intento de reajustar los procesos penales que pueden implicar a militares, el cual acarrea el riesgo de limitar la justicia.

Por su parte, la lucha por la construcción de una institucionalidad coherente con el Estado de derecho y la investigación de la violencia, en el contexto de una estructura del Estado debilitada y penetrada por colaboradores del crimen organizado, llevó a la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), para investigar los hechos del presente ligados a la actuación de estructuras de criminalidad y cuerpos clandestinos, impulsada por las Naciones Unidas. La CICIG tuvo avances importantes en la investigación de ciertos casos, pero mucho menores en el fortalecimiento de la capacidad de investigación del Estado. En 2010 el pulso dentro del Estado y de los sectores dominantes en el país contra la CICIG llevó a la salida de su director, el fiscal español Carlos Castresana. Dicho pulso estuvo marcado, en su última etapa, por los nombramientos de puestos clave dentro de la estructura de justicia y, especialmente, el de Fiscal General del Estado, en el que el Gobierno quiso nombrar a un fiscal totalmente contrario a la tarea de defensa de la legalidad y los derechos humanos, y que finalmente se revirtió. Este es un ejemplo de la importancia no solo de una institucionalidad fuerte y accesible, sino también de la voluntad política de los altos cargos del Estado en la activación de la justicia, que sigue siendo una asignatura pendiente en varios de los países analizados.

En el caso de Argentina, que es un ejemplo positivo, también se dan rémoras en el funcionamiento de la justicia y de funcionarios en las provincias, especialmente, que solo se superan tras arduo esfuerzo de las organizaciones que llevan adelante las querellas (Tappatá, 2011). Esta tendencia negativa a limitar la investigación judicial en los casos de violaciones de derechos humanos no solo no ayuda a consolidar los cambios, sino que conspira contra la democracia en casi todos los países, incluso cuando se da en un contexto de otras medidas favorables por parte del Estado.

Sin embargo, a medida que se han ido dando avances en la justicia en varios países y acumulando los casos, se han levantado voces señalando que hay que dejar los juicios atrás y que no se puede continuar con estos durante mucho tiempo. Por otra parte, las dificultades de formación, compromiso y estructuras

adecuadas para llevar a cabo estos procesos conllevan el riesgo de que se quieran cerrar procesos antes de que la justicia pueda completarlos.

La aplicación de tipos penales inapropiados para violaciones de derechos humanos, lo que evita su investigación, ha seguido dándose en diferentes países. Por ejemplo, el primer caso contra un conocido miembro de la policía de Stroessner, que intentó judicializar la Comisión de Verdad y Justicia de Paraguay, fue calificado por el fiscal como delito de lesiones y no de tortura, con lo cual decretó la prescripción y obligó a las víctimas y a la propia Comisión a nuevas demandas y gestiones ante las autoridades.

En Centroamérica, las resistencias a colaborar con las investigaciones en los casos de jurisdicción universal en El Salvador, por el asesinato de los jesuitas y las dos mujeres que vivían con ellos en 1989, son un termómetro de la independencia del poder judicial y de la calidad de la democracia, así como el compromiso gubernamental. Mientras el Poder Ejecutivo, del FMLN, señaló en esos casos que corresponde a los jueces la decisión sobre la respuesta a las órdenes de detención o peticiones de colaboración, tuvo una actitud negativa frente a las maniobras de limitar el alcance de las decisiones de la Corte Suprema para hacer efectiva la justicia (Cuéllar, 2011), en tanto los sectores más conservadores trataban de limitar el derecho de las víctimas a la justicia, y no se activaban las investigaciones internas que en último término es parte del sentido de la jurisdicción universal.

En todos los países siguen siendo las organizaciones de derechos humanos y las víctimas quienes encabezan las demandas y querrelas para que haya una activación real de la investigación judicial de los casos. En Guatemala los pequeños avances respecto a la investigación de las violaciones de derechos humanos de la época del conflicto armado interno se han dado en medio de enormes dificultades y amenazas. A partir de 2010 ha habido un impulso a la investigación de algunos casos emblemáticos, como la investigación del caso de genocidio en el Área Ixil, el avance de la investigación de algunos casos de personas desaparecidas, las órdenes de captura de algunos altos cargos de las dictaduras militares, como el ex general Mejía Vítores, Ministro de Defensa en la dictadura de Ríos Montt y dictador entre 1983 y 1986.

Sin embargo, la lucha por la justicia en casos aislados puede no tener la fuerza suficiente para empujar a los perpetradores a romper su pacto de silencio, como se dio en el caso chileno con la detención de Pinochet. Por ejemplo, en Guatemala las mujeres viudas de la aldea de Choatalum quisieron llevar su denuncia adelante contra el comisionado militar Noriega, autor de las desapariciones de sus maridos, después de haber intentado por muchos caminos que diera información acerca de sus familiares, con el objetivo de saber su destino final, recuperar sus restos y hacer sus ritos en la cultura maya. El proceso judicial supuso para ellas una enorme victoria en un contexto general de impunidad, incluyendo el ser la primera condena por desaparición forzada en el país, pero el ex comisionado se siguió negando a dar información después de la sentencia, mientras se trataba de invertir socialmente la culpa contra ellas, dado que dicho comisionado seguía teniendo mucho poder en el medio local.

Papel del Sistema Interamericano

En todos los países el papel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha sido muy importante para lograr la justicia que no se dio en el ámbito interno, como también para mejorar las respuestas del Estado ante supervisión internacional. En términos de garantías de no repetición, la sentencia del caso Barrios Altos por parte de la Corte Interamericana, y la confirmación de esa jurisprudencia respecto a la ilegalidad de las amnistías en los casos de crímenes de lesa humanidad en otros muchos casos posteriormente, ha sido un referente importante para la región. En países en los que no se ha dado ningún paso en la investigación judicial, como El Salvador, al Sistema Interamericano han ido llegando diversos casos y se han obtenido algunas sentencias condenatorias sobre la denegación de justicia que siguen siendo clave para

abrir la transición política. En el caso de Argentina, el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tuvo un papel clave al inicio de la transición para el desarrollo de la política de reparación. A su vez, en Colombia la relación entre militares y paramilitares, ampliamente negada por el Estado, fue reconocida por la Corte y conllevó varias sentencias en casos de masacres y desapariciones colectivas, como el caso de los 19 comerciantes, Ituango o Pueblo Bello, entre otras.

La supervisión de la Comisión y el papel de la Corte Interamericana en los países analizados sigue siendo clave, y es un instrumento cada vez más utilizado en numerosos países. Las organizaciones de derechos humanos y las víctimas encuentran en dicho sistema la única esperanza y un mecanismo de presión frente a los Estados, que puede empujar su voluntad política para disminuir las amenazas, potenciar los sistemas de protección, promover la investigación de los casos o impulsar la agenda de las garantías de no repetición. Aunque de forma creciente se dan problemas, como la sobrecarga del sistema, el tiempo de respuesta a las demandas, la falta de mecanismos más eficaces para el cumplimiento de sus recomendaciones o sentencias y los cambios en reglamentos y procedimientos de trabajo que disminuyen el papel de la Comisión.

También en algunos países se han dado respuestas negativas por parte de los Estados, que tienden a quejarse por los montos de la reparación económica de las sentencias de la Corte, cuando superan aquellos dispuestos por los Estados en los programas generales de reparación. El papel del Sistema Interamericano sigue siendo un elemento central de activación de la defensa de los derechos humanos en los países analizados.

Institucionalidad para las políticas de verdad, justicia y reparación

Un modo de valorar las políticas de los países, y la importancia que la verdad, la justicia y la reparación tienen en ellos, es analizar la institucionalidad encargada de llevar a cabo o coordinar estas políticas. La existencia de una fuerte institucionalidad es un indicador de la importancia que los Estados dan a estas. Un ejemplo de ello es la Secretaría de Derechos Humanos en Argentina, que coordina políticas de reparación, acompañamiento y seguridad en las investigaciones judiciales, o la aplicación de los marcos legales existentes para la reparación respecto a las víctimas de la dictadura. En otros países la institucionalidad ha quedado reducida a un departamento dentro de la Defensoría del Pueblo (Paraguay), o mediante comisiones específicas, en muchas ocasiones carentes de un marco legal claro para su funcionamiento y la relación con ministerios o instituciones del Estado implicadas en la reparación, acompañamiento o investigación de los casos, como la CNAM en Perú o el programa de reparaciones en Guatemala.

Dicha institucionalidad se ha separado, la mayor parte de las veces, de las demandas de justicia, obviando que la justicia es una medida central de reparación para muchas víctimas y parte de las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, según el Derecho internacional de los derechos humanos. Pero un ejemplo positivo es el caso de Chile, en el que además de la institucionalidad propia de diversos programas para las víctimas, las pensiones, las becas o la atención en salud a través del programa PRAIS, el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior proporciona apoyo logístico y documental a la investigación de casos para las investigaciones llevadas adelante por los jueces especiales. Después de 2009 el Instituto de Derechos Humanos constituye una institucionalidad nueva, con un mandato de apoyo a la investigación de ejecuciones o desapariciones forzadas y de llevar adelante medidas simbólicas (Lira, 2011).

Pero en otros países el nivel de institucionalidad y su inserción en el marco comunitario, en lugares donde la violencia masiva fue principalmente rural, es débil. El programa de reparaciones de Guatemala sigue teniendo solo la cobertura de un acuerdo gubernativo que depende de la voluntad del Gobierno, y su acción está desvinculada del acompañamiento en procesos judiciales, o de la política de los correspondientes

ministerios que deberían encargarse del desarrollo de otras medidas de reparación para poder llevar a cabo una reparación más integral y con una perspectiva más amplia que las indemnizaciones.

En el caso del programa PRAIS de salud para las víctimas de la dictadura en Chile, este dependió de un decreto durante muchos años, hasta que en 2007 se creó una ley específica que ha consolidado el marco de atención para las víctimas, después de varios años en los que dicho programa estuvo a punto de cerrarse. En el siguiente cuadro puede encontrarse un análisis de los aspectos positivos y los límites de este programa, que constituye un ejemplo único de medidas de carácter amplio con un componente de reparación a las víctimas.

Programa PRAIS⁶	
<i>Aspectos positivos</i>	<i>Límites o problemas</i>
Programa específico para las víctimas de la violencia política.	Integra atención a víctimas de violencia doméstica. Directora del PRAIS se encarga también de otros programas.
Inserción en programas públicos de salud: asistencia gratuita.	Integración positiva, pero con críticas relacionadas con el aporte económico para el funcionamiento del programa.
El programa se basa en una ley; esto asegura financiamiento y continuidad.	Provisionalidad del programa durante años. Adscripción a los programas prioritarios de salud pública general, pero no específicos para las víctimas.
Equipos iniciales con la formación y confianza de las víctimas: mantienen memoria y proyectos en ciertas regiones.	Dificultades para mantener los equipos iniciales. Escasa capacitación posterior a los equipos nuevos.
Adscripción a programas prioritarios de salud pública.	Necesidad de adecuar la oferta del programa y del papel del equipo PRAIS: favorecer la inserción en el sistema. Las demandas de salud de la población beneficiaria van a ir en aumento en los próximos diez años, por la edad de las personas sobrevivientes y familiares.
Atención específica en salud mental. Fondo especial para discapacidad física.	Necesidad de algunos mecanismos especiales para los casos que no encuentren solución en la red de salud, en el tiempo o momento adecuado: acceso a especialistas y listas de espera.

Un aspecto relevante en este tipo de instituciones es que frecuentemente incluyen personas destacadas de la sociedad civil en su estructura, como una forma de legitimar su acción y rescatar la experiencia de la sociedad civil para las políticas de Estado. Esto genera también una tensión frecuente entre las organizaciones de derechos humanos y de víctimas y el desarrollo de estas políticas, mediada por esta capacidad de relación simbólica y práctica. Por ejemplo, en Colombia el Gobierno creó en 2006 la CNRR, incorporando a varios miembros de la sociedad civil, pero con escasa capacidad de influir en las políticas del Estado y cuya dirección mantuvo un discurso público crítico con las víctimas y justificador de la política del Gobierno, desligándose de una necesaria relación privilegiada con las víctimas y el movimiento de derechos humanos,

6 Tomado de: Martín Beristain, C. (2010). *Diálogos sobre la Reparación*, Tomo II. IIDH, PNUD: Colombia. (Pág. 253).

a pesar del compromiso de muchos de sus trabajadores. En otros casos, también dichas instituciones han sido vistas más como un intento de mantener una imagen pública positiva, que como un desarrollo de una política más integral y efectiva del Estado. En todo caso, las experiencias más positivas se han dado cuando ocurre una relación de colaboración entre instituciones del Estado y la sociedad civil, en la que se mantiene claridad acerca de los diferentes roles, incluyendo la capacidad de crítica y los espacios de participación social en el diseño e implementación de dichas políticas.

En el marco de esfuerzos más amplios de coordinación interestatal, las iniciativas institucionales de memoria de carácter regional son un impulso potente para otros países donde la inserción pública del tema es menor, como en el caso de Paraguay en relación con las iniciativas de lugares de memoria y sitios de conciencia del Mercosur. En otros países en los que dicho contexto no existe, y la conflictividad social conlleva una atención hacia otros temas actuales, y donde el trabajo de la comisión no ha sido tan conocido nacionalmente, como Ecuador, el recorrido posterior está aún por verse, a pesar de que la propia comisión presentó una ley de víctimas y una propuesta de investigación de los crímenes de lesa humanidad y se discutieron sus recomendaciones con algunos sectores del Estado y de la sociedad civil, para facilitar su implementación posterior.

Políticas de seguridad y nuevos conflictos sociales

En la mayoría de los países analizados, los Ejércitos se comprometieron o dirigieron la represión que dio lugar a violaciones masivas de derechos humanos. En otros casos, o épocas, aunque no han gobernado directamente, han tenido un peso muy fuerte en la conducción política y económica del país. La mayoría de las veces el poder militar ha seguido viendo con desconfianza la agenda de verdad, justicia y reparación. Sin embargo, el cambio que se dio en Chile a partir de 1999 también involucró la mayor colaboración militar en las investigaciones que se llevaron a cabo en los regimientos que habían sido centros de detención, y especialmente de las revelaciones del Informe Valech sobre la implicación en miles de casos de tortura. Dicho informe mostró la existencia de 1132 recintos de reclusión, lo cual revelaba la práctica sistemática de la tortura y que, según los datos aportados, la represión empezó el mismo día del golpe de Estado, a las 11 a.m. (Lira, 2011).

Ese repudio social fue asumido también por ciertos altos jefes del Ejército, que asumieron de forma más clara el rechazo a tales violaciones, y se mostró en la colaboración con los jueces para identificar a los miembros del Ejército que fueron violadores de derechos humanos, aunque dichas acciones dependen en gran parte de la conducción que tengan las Fuerzas Armadas, dada su estructura jerárquica. Puestos en conjunto, los casos de Chile y Argentina muestran, en general, ciertos cambios, pues se han dado pasos positivos y sólidos, pero también otros aspectos son frágiles y dependen de las coyunturas políticas.

Uno de los riesgos centrales en el papel de los Ejércitos en América Latina es su creciente implicación en los temas de seguridad interna, en un contexto en el que hay un debilitamiento de los partidos políticos y una rearticulación de las estructuras de poder político, económico y mediático, así como una dependencia mayor de liderazgos unipersonales y su capacidad de generar apoyo popular o consensos entre diferentes sectores sociales. El riesgo, en algunos de los países analizados, es que los Ejércitos adquieran más relevancia para los Gobiernos como elemento central del Estado, dado que pueden utilizarlos para sus políticas actuales y la gobernabilidad de los conflictos sociales. Eso puede llevar, fácilmente, a que se cuestionen de nuevo conquistas como el papel del fuero militar, o las garantías de impunidad para los juicios que involucren a militares. Esta tendencia tiene también efectos negativos en los sistemas de policía civil, con escasa formación y medios, que pueden pretender el endurecimiento de sus actuaciones para tener mayor relevancia en cuanto a las políticas de seguridad.

Los países que tienen menos riesgo son aquellos en los que se ha dado un discurso y una práctica coherente de ruptura con el pasado y, consecuentemente, cambios en la doctrina militar y sometimiento a la sanción social, aunque dichas acciones hayan sido siempre parciales y desde la presión de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en otros países como Guatemala, El Salvador, Perú o Colombia las instituciones militares no han hecho ninguna autocrítica, ni han aceptado su responsabilidad en las violaciones de derechos humanos, y en gran parte siguen funcionando con los mismos esquemas de formación, lo cual es un signo negativo y peligroso para la consolidación de la democracia.

El papel de militares en problemáticas de seguridad actual, y su uso por parte del poder civil como en Perú, Guatemala o Paraguay, en diversos momentos, genera riesgo de nuevas violaciones de derechos humanos, así como formas de bloqueo a la justicia, sin garantías de actuación y sin depuración de las Fuerzas Armadas. En los últimos años, las respuestas a las situaciones de inseguridad ciudadana o violencia social que se han dado en países como Guatemala o El Salvador, pero también en menor medida en Ecuador o Perú, frente a protestas sociales y conflictos por la tierra, han llevado a la intervención militar en cuestiones de seguridad interna, y una tendencia a la criminalización de la protesta social en varios países, señalando a los oponentes o comunidades afectadas como terroristas. Esta tendencia muestra el riesgo del uso de viejos estigmas, esta vez asociados a otros conflictos sociales, y de que se amplíen estas respuestas autoritarias que debilitan el Estado de derecho.

En la última década, en casi todos los países se ha dado un aumento de la violencia social, en una mezcla de factores como mayores desigualdades sociales y una mayor exclusión social, especialmente en generaciones jóvenes sin futuro, así como la pérdida de sistemas de apoyo familiar o colectivo y la falta de cohesión social, y el impacto del narcotráfico o de otras formas de violencia criminal organizada. Los fenómenos de violencia social, como robos o asaltos con lujo de fuerza, han aumentado y en algunos países tienen dimensiones dramáticas, por su frecuencia o, incluso, por la utilización de armas de grueso calibre y granadas contra autobuses como una forma de generar terror. En países como El Salvador o Guatemala, pero también México, esta violencia ha tenido en los últimos años una enorme dimensión.

Por ejemplo, el femicidio ha aumentado de forma alarmante en Guatemala o El Salvador, y las formas de expresión del horror, la banalización de la violencia extrema o las respuestas autoritarias pidiendo la pena de muerte y mayor militarización, en diversos países, corren el riesgo de hacer volver a las jóvenes democracias a viejas recetas del autoritarismo frente a las nuevas amenazas, como el tráfico de personas, la acción de las maras, o las organizaciones del narcotráfico. Estas problemáticas se están *transnacionalizando* en la región, con una difusión de los mercados ilegales y estructuras de criminalidad poderosas, de una enorme capacidad de violencia. En muchos países estas tienen relación con sectores del Estado, antiguos o actuales miembros de inteligencia militar, o se alimentan de la corrupción policial, entre otros factores, generando un riesgo de penetración de organizaciones mafiosas en el aparato estatal (Leonardo y Mack, 2011).

Estas nuevas estructuras de criminalidad se parecen a los mecanismos del horror que hicieron posible la violencia a gran escala en países como Guatemala o El Salvador, pero también Colombia. La memoria de las violaciones de derechos humanos cometidas en el marco de la guerra no es solo una memoria de las víctimas, sino que debería hacer énfasis en dismantelar las estructuras que la han hecho posible. En Guatemala, en el marco del proceso de transición después de la firma de los Acuerdos de Paz, empezaron a proliferar bandas delincuenciales asociadas al negocio ilegal del robo de carros o el narcotráfico. Conocidos miembros de servicios de inteligencia implicados en violaciones de derechos humanos tuvieron altos cargos en puestos clave. Esta ausencia de limpieza de las instituciones del Estado, en el contexto de un enorme poder de antiguos perpetradores en nuevas estructuras de criminalidad y de economía ilegal con fuertes beneficios, explica en gran parte no solo los índices de criminalidad, sino la relación entre las violaciones de derechos humanos del pasado con la situación de violencia del presente. También las recetas de mayor

impunidad y autoritarismo conllevan el riesgo de reproducir los hechos del pasado de nuevas formas, o de generar una insensibilidad frente al sufrimiento y una banalización del horror.

Desde esta perspectiva de procesos más largos, se visualiza el riesgo de que se olvide la relación de los problemas del presente con el pasado reciente, lo cual está incidiendo en la disminución de la cooperación ligada a los derechos humanos, o en la pérdida de referentes para los países, tal es el caso de Centroamérica en relación con los Acuerdos de Paz, que marcaron un camino de transición aún pendiente de recorrer.

Las nuevas formas de violencia siguen mostrando la relación entre la impunidad y la corrupción. Si no se produce una conexión de esta problemática con los mecanismos de impunidad que siguen vigentes y afectan a los conflictos del presente, tampoco tendremos sociedades críticas que reclamen que el Estado responda en su papel de garante de los derechos humanos.

El papel de las víctimas y organizaciones de derechos humanos

Las organizaciones de derechos humanos y las propias organizaciones de víctimas y sobrevivientes han jugado un papel clave en los procesos de democratización y en el impulso a las agendas de verdad, justicia y reparación en todos los países. En la mayor parte de los casos ese trabajo ha sido continuación del que ya venían realizando durante las dictaduras, regímenes autoritarios o conflictos armados vividos en América Latina, en medio de condiciones extremas. Dichas organizaciones han sido un ejemplo de lucha cuando parecía que el único horizonte posible era la adaptación o la impunidad. Gracias al trabajo de la Vicaría de la Solidaridad en Chile, o Tutela Legal en El Salvador y otras organizaciones en cada uno de los países, se alimentó el trabajo de las comisiones de la verdad, sin lo cual estas no hubieran podido desempeñar su labor. El movimiento de derechos humanos se ha convertido en un referente ético, aunque su capacidad de influencia en la manera nueva de pensar y de hacer política, o en una cultura preventiva del autoritarismo, ha sido muy diverso, como puede verse a lo largo de este estudio.

Dichas organizaciones se han convertido en un referente moral en los procesos de transición, aunque su impacto ha dependido del nivel de organización, la coordinación con otros sectores sociales, o su persistencia, formación y creatividad. Sin embargo, incluso en los países en los que este impacto ha sido más evidente en las políticas públicas, los diferentes periodos y la emergencia de otros problemas sociales conllevan también dificultades importantes para mantener en el país la agenda de verdad, justicia y reparación, como en el caso de Argentina en la primera parte de la década de los noventa. La crisis de las políticas neoliberales en 2001 generó una movilización social que unió la lucha contra la corrupción con las demandas en contra de la deuda externa, en las que estaban algunas organizaciones de derechos humanos, o la agenda de los derechos económicos y sociales, en cuyo contexto se dio el nuevo Gobierno de Kirchner, el cual unió, en la práctica, la salida de la crisis económica y la recuperación de la calidad de la democracia con el avance de las demandas de verdad y justicia aún pendientes en el país.

En diversos periodos también se han dado rupturas o crisis de liderazgos en organizaciones de víctimas, como en el caso de Guatemala o Argentina. En el caso de Guatemala, las organizaciones que habían tenido una agenda común para la creación de un programa de reparaciones fueron incapaces de llegar a acuerdos cuando se trató de gestionar los inicios de este, lo que originó descalificaciones y rupturas que han tenido un impacto en la fragmentación posterior, y que fueron utilizadas por los sucesivos Gobiernos. Un aspecto central para tener en consideración es la frecuencia con que los sectarismos o divisiones que se daban en el tiempo del conflicto armado tienden a reproducirse en las épocas de transición, así como la importancia de crear una nueva cultura política en la que la asimilación del proceso de memoria histórica por parte del liderazgo político sea un ingrediente fundamental. Por otra parte, un uso exclusivamente centrado en la reparación económica conlleva que un elemento sustancial de la agenda de verdad, justicia y reparación,

cuya creación fue impulsada por las organizaciones de derechos humanos y de víctimas, incluyendo las organizaciones indígenas, fragmente los procesos de consenso que ha llevado mucho tiempo construir, y sin los cuales el proceso pierde empuje e impacto en las víctimas y la sociedad.

En otros países, la construcción de una agenda común y las formas de coordinación entre organizaciones han tenido un papel muy importante para empujar en una misma dirección las respuestas ante la política de derechos humanos. Por ejemplo, el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, el MOVICE, ha tenido un papel importante en Colombia en la coordinación de diversos sectores contra la Ley de Justicia y Paz, o promoviendo un debate público sobre los temas de tierras, justicia y reparaciones en el país. Además, ha llevado a cabo numerosas acciones de memoria, o incluso realizado la primera gran movilización en el país reivindicando los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos, después de las movilizaciones masivas contra la práctica del secuestro de las FARC, que contaron con un apoyo social y gubernamental masivo. Tanto estas acciones, como las experiencias de resistencia civil de las Comunidades de Paz en Urabá, la resistencia del movimiento indígena a la guerra en diferentes lugares del país como el Cauca, o la emergencia de los movimientos de mujeres en la discusión sobre verdad, justicia y reparación en el país muestran el enorme dinamismo de la sociedad colombiana y la pluralidad de organizaciones de base que se han ido rearticulando aún en medio del conflicto armado.

Otro ejemplo lo constituye la Coordinadora de Derechos Humanos en Perú, que tuvo un papel crucial en la resistencia frente al autoritarismo y en la creación de la CVR, y ha seguido siendo un referente muy importante como un espacio colectivo para impulsar la agenda de verdad, justicia y reparación en el país, también con la existencia de nuevos actores, como movimientos de víctimas más organizados que han ido reclamando un papel más protagónico y una relación más horizontal con respecto a las organizaciones de derechos humanos que tienen un mayor nivel de profesionalización.

En casi todos los países, las mujeres fueron las primeras en salir a la calle para manifestarse contra las dictaduras, como con la primera huelga de hambre en Chile en 1977, las marchas en la plaza de las Madres de Plaza de Mayo, en Argentina, las manifestaciones de las Comadres en El Salvador, o el GAM en Guatemala, en medio de la guerra. Como se señala en la experiencia de Chile o Argentina, el papel de las mujeres en estos procesos ha sido fundamental, si bien la mayor parte de las víctimas directas han sido los hombres, incluso en países en los que la violencia tuvo una dimensión masiva y colectiva como Perú, El Salvador o Guatemala. Esto se debe a que son más fácilmente considerados como enemigos, debido a su mayor protagonismo público, y en ocasiones debido a su mayor participación política, aunque cuando las mujeres han adquirido dicho protagonismo se han ido convirtiendo cada vez más en víctimas directas, como ha sucedido en los últimos años en Colombia.

En otros países el papel de las organizaciones de víctimas o de las organizaciones de derechos humanos no ha tenido tanta relevancia o impacto social, como en los casos de Ecuador y Paraguay, si bien en este último país durante el tiempo de la CVJ se creó una asociación de familiares de desaparecidos, cuyos miembros han tenido un papel muy activo en las iniciativas que se han dado en el país relacionadas con la memoria o búsqueda de los desaparecidos.

Las propias víctimas u organizaciones de familiares han sido las protagonistas de la lucha por la justicia, sin las cuales ninguno de los casos habría avanzado en los diferentes países. La activación de la justicia, aunque se ha dado en contextos de una conjunción de factores, no se hubiera iniciado sin el empuje y la persistencia de las víctimas. Pero también eso implica que el peso de la lucha por la justicia y los impactos que suponen los procesos judiciales han recaído sobre sus espaldas.

El caso argentino es un buen ejemplo de que los cambios no han sido automáticos, sino que se han dado a partir de la presión de la sociedad; asimismo, muestra la importancia de que dichos cambios entren a

formar parte de las directrices de lo que se considera la política, con mayúsculas, en el país, por ejemplo con la declaración bicameral, a iniciativa del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), relacionada con la necesidad de asegurar el proceso de verdad y justicia como política de Estado, evitando que sea siempre considerado de forma subsidiaria.

Visto en perspectiva de futuro, uno de los retos más importantes de los movimientos de derechos humanos es el cambio generacional, así como los nuevos enfoques, problemas o maneras de trabajar en este campo que unan los problemas del pasado y del presente y que incidan en las agendas pendientes en todos los países, respecto de las nuevas fuentes de conflictividad social que se relacionan más estrechamente con los derechos económicos y sociales. El derecho a la salud o el medio ambiente, el impacto de las políticas extractivas y las luchas por la defensa de la tierra o el territorio en los casos indígenas, la emergencia de nuevas formas de violencia social o el derecho al trabajo y la superación de las enormes desigualdades en América Latina, acrecentadas por las políticas neoliberales, forman parte de esta agenda, que une la verdad, justicia y reparación con la transformación del presente y la profundización de un modelo de democracia participativo y que responda a los problemas de las grandes mayorías.

Referencias bibliográficas

APRODEH. (2008). *Escuchando las voces de las comunidades. Un estudio sobre la implementación de las reparaciones colectivas en Perú*. Lima: APRODEH, ICTJ.

Archivo Histórico de la Policía Nacional. (2011). *Del Silencio a la Memoria. Revelaciones del Archivo Histórico de la Policía Nacional*. Guatemala: AHPNG.

Ames, R. y Reátegui, F. (2011). Verdad, justicia y reparaciones. El caso de Perú: itinerario y dificultades de una agenda transicional. En *Título del libro en cursiva*. San José: IIDH.

Arendt, H. (1995): *De la historia a la acción*. Barcelona: Paidós ICE/UAB.

Barahona de Brito, A. (2002). Verdad, justicia, memoria y democratización en el Cono Sur. En Barahona de Brito, A., Aguilar, P., González, C. (eds.). *Las políticas hacia el pasado*. Madrid: Istmo.

Cuéllar, B. (2011). El Salvador: ¿justicia transicional? ¿impunidad tradicional? En *Título del libro en cursiva*. San José: IIDH.

Da Silva Catela, L. (2002) El mundo de los archivos. En Jelin, E., Da Silva Catela, L. *Los archivos de la represión: Documentos, memoria y verdad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

De Greiff, P. (2005). “Justice and Reparations” en *Repairing the Past. Compensation for Victims of Human Rights Violations*. De Greiff, P. (ed.). Oxford University Press.

García, A. (2003). En IV Seminario: Refugiados y reconciliación posconflicto. ACNUR, Zaragoza, 21-24 noviembre de 2003. En M. A. Siemens *et. al.* (eds). *Crisis humanitarias. Posconflicto y Reconciliación*. Vol III.

Garretón, R. (2000). *La experiencia chilena*. Conferencia Internacional sobre Reconciliación Posconflicto. Madrid: Casa de las Américas.

Jelin, E. y Langland, V. (2003). *Monumentos, memorias y marcas territoriales*. Madrid: Siglo XXI.

Hamber, B. (2011). *Transformar las sociedades después de la violencia política*. Barcelona: Bellaterra.

Hayner, P. (2009). *Verdades innombrables: El reto de las Comisiones de la Verdad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

Ignatieff, M. (1999). *El honor del guerrero. Guerra étnica y conciencia moderna*. Madrid: Taurus.

Leonardo, M. y Mack, H. (2011). Luces y sombras en el camino hacia la verdad, la justicia y la reparación. En *Título del libro en cursiva*. San José: IIDH.

Lira, E. (2011). Chile. Verdad, reparación y justicia: el pasado que sigue vivo en el presente. En *Título del libro en cursiva*. San José: IIDH.

Martín Beristain, C. (2010). *Diálogos sobre la Reparación, Tomo II*. IIDH, PNUD: Colombia.

Memoria Abierta. (2009). *Memorias en la ciudad. Señales del terrorismo de Estado en Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. San José: PNUD.

Tappatá, P. (2011). Pasado y futuro. Temas centrales del presente en Argentina. En *Título del libro en cursiva*. San José: IIDH.

Uprimmy, R. y Sánchez, N. C. (2011). *¿Justicia transicional sin transición? La experiencia colombiana en la implementación de medidas de transición*. En *Título del libro en cursiva*. San José: IIDH.

Valencia, A. (2011). Memorias compartidas. Las Comisiones de Verdad de Paraguay y Ecuador. En *Título del libro en cursiva*. San José: IIDH.

Pasado y futuro
Temas centrales del presente en Argentina

Patricia Tappatá de Valdez

I. Después de la transición

Cuando han transcurrido casi tres décadas de vigencia del régimen democrático en Argentina, hay logros indudables en la dinámica de reconocimiento del pasado. El presente capítulo resume los principales rasgos del conflicto que dio lugar a la dictadura militar, y se enfoca en el análisis de los resultados más destacados en términos de verdad y justicia. La resolución social y política de los efectos devastadores que la dictadura produjo en la sociedad argentina, que se continúa entretejiendo día tras día, resulta de la combinación de los esfuerzos y demandas de las víctimas y organizaciones de derechos humanos y de las respuestas de las instituciones del Estado en los sucesivos Gobiernos.

Una mirada retrospectiva al camino recorrido coloca en un lugar destacado a los obstáculos normativos y políticos que desde finales de los años ochenta determinaron las características centrales del escenario de la lucha por la vigencia de los derechos humanos. Las leyes de impunidad y los posteriores indultos impidieron, por más de una década, el conocimiento de la verdad y la actuación de los tribunales de justicia cuando interrumpieron los efectos de las primeras y fundamentales acciones –la CONADEP y el Juicio a las Juntas Militares– que había adoptado el presidente Raúl Alfonsín al inicio de su Gobierno. Esa mirada muestra también cómo la confluencia de una variedad de factores locales e internacionales –en especial desde la segunda mitad de los años noventa– hizo posible la remoción paulatina de las trabas existentes hasta posibilitar el inicio de un elevado número de procesos judiciales a los que hoy asistimos¹. El mérito no lo constituye solo la cantidad, sino que ha sido posible profundizar en temas emblemáticos involucrados en algunos de ellos: apropiación de menores; coordinación represiva entre países o Plan Cóndor; e incorporar, de modo decidido, otros menos abordados como la violencia sexual² y la apropiación de bienes de los ciudadanos secuestrados y desaparecidos.

Hace seis años, la Corte Suprema de Justicia en un fallo de carácter histórico³ declaró inconstitucionales las leyes n.º 23 492 y 23 521 (llamadas de Punto final y Obediencia Debida). Esa decisión modificó de manera radical el escenario de la lucha por los derechos humanos. Los juicios pasaron de ser el elemento principal del reclamo a constituirse en la preocupación central y el motivo de reconsideración de las agendas de varias organizaciones y grupos. Se trataba de pensar estrategias, reasignar recursos y esforzarse para que los juicios avanzaran y consiguieran repercusión y apoyo en la opinión pública. Desde entonces, crecieron los planteos desde las organizaciones de derechos humanos para introducir mejoras en las estrategias del Poder Judicial que impactaran positivamente en la aceleración de los procesos. La buena noticia de la reapertura de las causas debía volverse palpable para los testigos, las víctimas o sus familiares, haciendo posible que los primeros no testimoniaran repetidamente sobre sus experiencias y todos recibieran el dictamen de la justicia en el menor tiempo, para afirmar el carácter reparador de la actuación judicial.

1 Al mes de agosto de 2011, un total de 1763 personas, entre civiles y personal de las fuerzas armadas y de seguridad, están o estuvieron involucradas en causas vinculadas con el terrorismo de Estado. De este número, 198 han sido condenados y dieciséis han sido absueltos. Para más información puede consultarse el blog de los juicios del CELS en: www.cels.org.ar/wpblogs/

2 Es solo en los últimos años que se ha explicitado el tema de la violencia de género, los abusos sexuales y la violación, como práctica habitual incluida o asociada al delito de tortura hacia los detenidos secuestrados, en particular hacia las mujeres. Los últimos fallos han avanzado tipificando a la violación sexual como delito de lesa humanidad e incluso se ha ordenado la apertura de procesos especiales para su investigación y juzgamiento en forma separada (resolución del juez Sergio Torres en la emblemática causa ESMA, 2011). Lo anterior constituye un avance sustantivo con relación a la situación previa en que solo circulaba literatura testimonial y había referencias aisladas en algunas investigaciones judiciales. La presencia internacional del tema, luego de la guerra en la ex Yugoslavia, los ensayos académicos y los informes de las comisiones de la verdad en Guatemala y Perú, entre otros que los incluyeron explícitamente, son factores que contribuyeron a llamar la atención sobre el tema y a hacerlo visible como una práctica sistemática del plan represivo durante la dictadura militar.

3 Simón, Julio Héctor y otros, sobre privación ilegítima de la libertad, etc., causa n.º 17768. 14/06/2005.

a) Los desafíos múltiples que plantearon los juicios

El panorama, en todo caso, se volvió tan interesante como complejo. Por un lado, el levantamiento de la compuerta que impedía que la justicia nacional retomara la jurisdicción natural, no solo fue una gran noticia, sino que en sus fundamentos retomó principios esenciales del Estado de Derecho que la situación anterior estaba vulnerando: la supremacía de las normas internacionales que en Argentina tienen rango constitucional, la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad y la imposibilidad de ser objeto de amnistías. Señaló, en particular, que la desaparición forzada de personas constituye una violación múltiple y continuada de numerosos derechos ya reconocidos en normas interamericanas, las que el Estado está obligado a respetar y resguardar. El veredicto ratificó y coronó una variedad de precedentes de jueces y Cámaras, así como la propia nulidad de esas leyes que el Congreso había dictado en el año 2003. Por el otro, este nuevo escenario dejó al desnudo las carencias y fragilidades de una institucionalidad democrática que necesitaba renovarse en varios aspectos, para poder cumplir los desafíos que las decisiones políticas y jurídicas pusieron en su delante.

En este sentido, había ahora que prestar atención a un indispensable, como postergado, proceso de depuración de funcionarios en los distintos ámbitos de la administración pública. Las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad y el Poder Judicial fueron siempre los más esquivos. En el caso de las fuerzas armadas, la depuración solo se producía si se interponían objeciones cuando los ascensos para oficiales superiores debían ser aprobados por el Senado. Ocurría también con ocasión de escándalos policiales en alguna provincia, que obligaba a las autoridades a dar de baja a los efectivos que comprobadamente habían tenido participación en acciones de represión durante la dictadura. La reanudación de los juicios comenzó a poner en evidencia esta omisión o retraso, porque en las diversas instancias de tramitación de los procesos aparecían personajes que habían colaborado con la dictadura o en cuya actuación, en cumplimiento de sus funciones, no habían protegido a los ciudadanos ni garantizado sus derechos básicos⁴. Otro aspecto relevante, que fue preciso atender, es la actualización de procedimientos de gestión y la dotación de infraestructura y tecnología para facilitar la comunicación, la investigación y el trabajo habitual de los juzgados y fiscalías. Era indispensable un cambio o reorientación de sus tareas y metodologías en función de un paradigma nuevo, que coloca a las víctimas y a los testigos en el lugar preponderante que habían ocupado a la salida de la dictadura y que nunca debieron perder. Este es un aspecto en el que, sin embargo, aún queda camino por recorrer.

Un claro paso adelante fue la creación de la Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las Causas por Violaciones a los Derechos Humanos Cometidas durante el Terrorismo de Estado⁵, con el propósito de hacer un seguimiento constante de las causas y coordinar las estrategias de investigación y persecución con los fiscales de todas las jurisdicciones. Se trata de agilizar las etapas de los juicios y también velar por la integridad de los actores y testigos que intervienen en los procesos.

Dos años después, la propia Corte Suprema creó la Comisión para la Coordinación y Agilización de Causas por Delitos de Lesa Humanidad (Resolución PGN n.º 26/09)⁶, llamada también “comisión inter poderes”, que se sumó a la existente Unidad de Superintendencia para Delitos de Lesa Humanidad de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuya función central es apoyar el desarrollo de los procesos judiciales.

4 Hay numerosos casos documentados de miembros del Poder Judicial que han sido denunciados y removidos por su comprobada complicidad durante la última dictadura militar.

5 Por resolución de la Procuración General de la Nación (Ministerio Público Fiscal) en marzo de 2007.

6 En marzo de 2009 el presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación convocó a representantes de diversas instituciones del Estado Nacional involucradas en el desarrollo de los procesos por crímenes contra la humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado, para la conformación de una comisión dedicada a la búsqueda coordinada de soluciones para los problemas que impiden el normal desenvolvimiento de estas causas.

Debe decirse que estas decisiones institucionales no fueron concomitantes a la reapertura de los procesos. Los problemas existentes de retraso y de ausencia de coordinación, o el déficit de infraestructura y personal, fueron quedando en evidencia. Fue necesario que las organizaciones de derechos humanos que encabezan las querellas demandaran cambios y mejoras, anticiparan y advirtieran posibles escenarios sombríos y ejercieran presión sobre funcionarios concernidos. La toma de conciencia sobre la necesidad de actuar tuvo un fondo de dramatismo y tragedia al comprobarse que los testigos y los diferentes actores involucrados en los juicios estaban desprotegidos. Esto quedó claro cuando Jorge Julio López, que había sido secuestrado durante la dictadura, volvió a desaparecer sin dejar rastros en septiembre de 2006. López desapareció antes de completar su declaración testimonial acusatoria contra el otrora poderoso Director de Investigaciones de la Policía de la provincia de Buenos Aires durante la dictadura, Miguel Etchecolatz. Luego de este hecho, las dependencias correspondientes adoptaron decisiones que significaron una mejora de la situación.

Pocos meses después, en 2007, el primer acusado que llegaría a juicio en el proceso del emblemático centro clandestino de detención que funcionó en la ESMA murió envenenado⁷. Ambos sucesos mostraron otra vez que las decisiones legislativas o las acordadas del más alto tribunal del país -apoyadas incluso por anuncios y discursos en materia de derechos humanos- van más rápido que las políticas institucionales y las medidas específicas que hacen posible la vigencia de esas aperturas y la garantía de que las cosas sucederán de manera correcta.

La celebración de los juicios ha concitado la admiración en el país y en otras latitudes. Significan un avance monumental en términos de cumplimiento de la obligación estatal de rendir cuentas sobre el pasado de ilegalidad y muerte, pero tienen, junto a ese carácter de verdadera epopeya, aspectos no logrados.

En este caso, y como ocurrirá en otros temas centrales relacionados con los derechos humanos, el tesón de las organizaciones de la sociedad civil, el compromiso de algunos funcionarios clave y la decisión política que hacen posible estos avances, no son suficientes para garantizar el éxito de los proyectos. La observación de un proceso de avance tan valioso como el producido en la última década muestra que las medidas promovidas para conseguir verdad, asegurar la justicia y la memoria en la Argentina, no tienen el correlato de un plan estratégico y de largo plazo y, a la vez, difícilmente contienen mecanismos para la microgestión que, por su naturaleza, estas cuestiones merecen.

b) Los archivos y los lugares históricos

La proeza de los juicios proyectó también el interés hacia otros temas que parecían pertenecer a ámbitos específicos: la investigación histórica o periodística –en el caso de los archivos–, o los asuntos que aparecen por lo general vinculados al homenaje y a la presencia cultural y educativa, como los monumentos y los museos. El desenvolvimiento de las causas judiciales requirió de estos campos información para su desarrollo y por eso, aunque los archivos y los sitios históricos tienen entidad en sí mismos, su contribución apareció más clara y estratégica. Esto significa una ventaja en términos de la agenda independiente que ambos temas precisan mover hacia adelante, pero que requiere de la atención de las instituciones estatales que tienen responsabilidad en estas áreas.

Desde el fin de la dictadura, los datos básicos para contribuir al esclarecimiento de la suerte y el paradero de los miles de desaparecidos fueron aportados por los sobrevivientes, los familiares de las víctimas y los organismos de derechos humanos, que siempre demandaron que fueran las instituciones democráticas quienes reconstruyeran y proporcionaran esta información. En este contexto, de manera paulatina

⁷ El caso del Prefecto Héctor Febres dejó al desnudo no solo los escandalosos e irritantes privilegios que gozaban los miembros de las fuerzas armadas que estaban detenidos, sino también las grietas en términos de la indispensable protección y seguridad. Ver la modificación a esta situación en la nota n.º 88 de este mismo capítulo.

comenzaron a “aparecer” archivos oficiales de gran valor, como el material de un “grupo de tareas” que actuaba clandestinamente en la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA)⁸ o los archivos de las divisiones de inteligencia de algunas policías provinciales⁹. También, el Equipo Argentino de Antropología Forense, junto a un puñado de funcionarios judiciales de distintas jurisdicciones, profundizaron las investigaciones y dieron respuesta a las expectativas de familiares de las víctimas, identificando y devolviendo su nombre a restos que habían sido ocultados como “NN”.

En el marco de la exigua apertura de documentos gubernamentales que se producía en el país, la desclasificación de documentos del Departamento de Estado de Estados Unidos resultó de gran importancia, pues aportó nuevas visiones de los acontecimientos y pruebas para el avance de algunas causas judiciales. Sin embargo, es aún un objetivo pendiente acceder a documentos que complementen la información anterior y que debieron ser elaborados –entre otros– por miembros de las fuerzas armadas y funcionarios del servicio exterior argentino, al dar cuenta a los responsables de sus instituciones de pertenencia de los mismos eventos relatados en los documentos estadounidenses desclasificados. Las respuestas a los pedidos de acceso a la información, formulados por organizaciones de derechos humanos que alegan la improcedencia del “secreto de Estado”, al tratarse de documentación referida a violaciones a los derechos humanos, son poco alentadoras porque aluden a “búsquedas infructuosas”, o en el caso de archivos castrenses, a “documentación destruida”.

A medida que los procesos avanzaban, las defensas de los militares acusados argumentaban su inocencia basadas en los contenidos de los reglamentos y manuales de instrucción que rigieron las acciones de las fuerzas armadas a partir de los años sesenta. Se difundieron entonces, de manera creciente, este tipo de documentos que tampoco habían sido reconocidos con anterioridad.

Por largos años y hasta hoy, las fuerzas armadas han vedado toda información sobre el destino final de los desaparecidos, persistiendo incluso en negar la existencia de archivos con los detalles de esa operación. Aun así, en los últimos tres años han surgido iniciativas para la revisión e investigación de archivos en los ministerios de Defensa, recientemente en Relaciones Exteriores y en el nuevo Ministerio de Seguridad. Estos son pasos importantes –junto a otras medidas¹⁰– para romper el secreto contumaz: intervenciones planificadas de manera profesional bajo el formato de “unidades de búsqueda”, con el objetivo de profundizar el conocimiento sobre el período, agregando información sobre hechos, metodologías y responsabilidades de cara a los procesos judiciales que se sustancian en los tribunales de todo el país. Estas, y alguna otra iniciativa en el mismo sentido que se desarrolla en dependencias gubernamentales, están compensando la escasa acción de los diferentes Gobiernos en décadas anteriores para –además de guardar y administrar archivos tan importantes como el resultante de las investigaciones de la CONADEP– avanzar a partir de esos datos en la ampliación de la investigación sobre temas del pasado reciente.

Un resumen sistematizado de los archivos existentes con información útil para las causas judiciales fue elaborado por Memoria Abierta a solicitud de la Unidad Fiscal correspondiente¹¹, con el objetivo de facilitar el trabajo de investigación de los propios operadores judiciales. Su contenido muestra que hay múltiples líneas a desarrollar en este campo, que requerirían de una tarea coordinada por el Estado, para generar normas de preservación y ordenamiento de archivos y para establecer criterios claros de acceso a información sensible.

8 El archivo contenía información sobre personas desaparecidas y la metodología utilizada y fue entregado por el CEDINCI –Centro de Documentación de la Cultura de Izquierdas–, el CELS y el Equipo Argentino de Antropología Forense, a la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, tribunal que investigaba los crímenes cometidos en la ESMA.

9 El más importante corresponde a la policía de la provincia de Buenos Aires. Ver Comisión Provincial por la Memoria.

10 Ver en este mismo capítulo la sección “Confesiones, autocríticas y aperturas”.

11 Ver: http://www.mpf.gov.ar/Accesos/DDHH/Docs/Archivos_utiles_para_investigacion_judicial.pdf

La posibilidad de acceder a los edificios en los que los secuestrados y desaparecidos habían permanecido ocultos o habían sido asesinados durante la dictadura constituyó un reclamo de los sobrevivientes y de organizaciones de derechos humanos. Esta demanda se remonta a la segunda mitad de los años noventa. Algunos de ellos -por su carácter emblemático- encabezaban el anhelo y las reivindicaciones. Más adelante nos referiremos a ese proceso, pero debe decirse que en los últimos años se han recuperado para el uso públicos varios sitios paradigmáticos. Son, por ejemplo, el predio de la ex Escuela de Mecánica de la Armada en Buenos Aires, o los edificios del complejo “La Perla” en las cercanías de la ciudad de Córdoba. Otros son menos conocidos, pero formaron parte de la tupida trama de recintos usados por el terrorismo de Estado para desplegar su estrategia. Mientras los grupos y las autoridades avanzan lentamente en la determinación de sus usos y formas de gestión, los jueces han inspeccionado los lugares en compañía de los testigos para reconocer los espacios, determinar los cambios edilicios y obtener evidencia para los procesos¹².

Los avances relatados permiten el abordaje de nuevos temas que antes, aunque sabidos, estaban postergados para prestar atención a los más urgentes. Así, la participación de civiles en las estructuras de Gobierno durante la dictadura y la complicidad de miembros del Poder Judicial¹³, son ahora abordados y difundidos con mayor frecuencia. Esto ocurre como resultado de distintas acciones judiciales y ante organismos de control, iniciadas por organizaciones de derechos humanos y, en algunos casos, por las entidades oficiales creadas para apoyar el desarrollo de los juicios.

En Argentina, la década ha terminado con notables avances en cuestiones que por muchos años permanecieron, sino estancadas, con un notable retraso. También con la aparición firme y neta de cuestiones que se mencionaban solo en círculos restringidos de activistas o estudiosos del período. Es el caso de la violencia de género, la participación civil en la dictadura o el robo de bienes de las víctimas secuestradas y desaparecidas. Estos hechos eran considerados de abordaje indispensable, pero se esperaba para ello tiempos más aptos.

En el año 2010, con ocasión de la conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo, la Cámara de Diputados de la Nación aprobó de manera unánime una declaración impulsada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)¹⁴ en la que se reafirma la necesidad de “asegurar el proceso de verdad y justicia como una política de Estado de carácter irrenunciable, que debe completarse en plazos razonables dentro del más absoluto respeto a las garantías del debido proceso”. El texto dice además que “esta política de memoria y justicia, que nos distingue hoy como país en la comunidad internacional representa una bisagra ética fundamental del Estado de Derecho que beneficia a la sociedad argentina en su conjunto”. Los considerandos de la declaración recogen el vínculo inquebrantable entre democracia y justicia que se estableció durante la transición política en 1983, que resaltó el valor de la igualdad ante la ley y el respeto a

12 Hay que destacar el aporte experto que Memoria Abierta ha realizado desde hace varios años, generando una novedosa posibilidad de reconstrucción de entornos y dinámicas de funcionamiento de los ex centros clandestinos de detención y de otros lugares de detención transitoria, que ha brindado elementos muy importantes para entender la forma de operación del plan sistemático, así como una oportunidad particularmente apta y protegida para el testimonio de quienes estuvieron allí secuestrados. Ver: www.cij.gov.ar/causa-primer-cuerpo-del-ejercito.html, y “El lugar de la Justicia” en el sitio web de Memoria Abierta: www.memoriaabierta.org.ar/rja.php

13 Como el caso del juez que integraba la Cámara Federal de Mendoza, Otilo Romano, suspendido recientemente por el Consejo de la Magistratura que inició el procedimiento para su destitución. El magistrado está acusado de mal desempeño de sus funciones y comisión de delitos de lesa humanidad en 103 causas durante su desempeño como fiscal y juez subrogante entre 1975 y 1983. Para eludir la acción de la justicia, el ex juez Romano ha pedido asilo en Chile. Hay que destacar que hay numerosos otros casos de actuación comprobadamente cómplice de magistrados y de denuncias de víctimas y de organismos de derechos humanos, los cuales culminaron con destituciones que se tramitaron en varias ciudades del país en años previos y que no habían obtenido tanta repercusión mediática ni suscitado el interés de activistas y ciudadanos comunes.

14 Ver la noticia y el documento completo en: <http://www.cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1260>

la dignidad humana. La declaración señaló que el trabajo de la CONADEP y el Juicio a las Juntas fueron los pilares políticos de la restitución del Estado de Derecho y el sustento ético del entramado social.

II. Los años de violencia en Argentina

a) Antecedentes del conflicto

Entre 1930 y 1980, las fuerzas armadas argentinas tomaron el poder una decena de veces. Durante ese periodo, solo dos presidentes elegidos democráticamente pudieron terminar su mandato; ambos eran militares.

La violencia fue una constante en este largo período de inestabilidad política, a través de golpes de Estado, persecuciones, tortura y encarcelamiento de opositores. Pero es a partir de los años sesenta, con la irrupción de los grupos armados insurgentes en la esfera pública, cuando se intensifica a su vez, la actividad represiva desde el Estado. Una década más tarde, los abusos a los derechos humanos se hicieron sistemáticos y masivos.

En 1966, un golpe de Estado encabezado por el general Juan Carlos Onganía derrocó al Gobierno democrático de Arturo Illia, de la Unión Cívica Radical del Pueblo. Las entidades que agrupaban a los empresarios industriales y rurales, sectores del sindicalismo peronista, la totalidad de los partidos políticos y la iglesia católica, adhirieron al golpe por considerar agotada la alternativa democrática. El régimen inició un plan económico neoliberal que tenía como objetivo la expansión del gran capital industrial. La lógica de acumulación implantada tuvo como consecuencia altos niveles de concentración económica y un reordenamiento en la distribución del ingreso, favorable a las empresas multinacionales y a los dueños del capital. Esto significó el principio del fin de una Argentina igualitaria y con elevados niveles de bienestar.

La implantación de este modelo tuvo como contrapartida un importante nivel de bloqueo de la participación ciudadana. La respuesta fue una protesta social que de manera progresiva se fue haciendo más intensa. El panorama se volvió crítico cuando a la movilización popular, estudiantil y trabajadora, se sumó la emergencia de las organizaciones de guerrilla urbana. Pero fue el Gobierno quien más contribuyó al deterioro de las condiciones sociales y políticas. Acontecimientos de protesta y violencia callejera masiva como el Cordobazo (1969) y otros levantamientos en ciudades del interior que le siguieron, fueron duramente reprimidos por las fuerzas armadas.

Asediadas y atravesadas por una crisis de magnitud cada vez mayor, las fuerzas armadas se vieron obligadas a convocar a elecciones generales, esta vez sin proscripción alguna. Gobernaba el país el general Alejandro Agustín Lanusse. En 1973 triunfó el Partido Justicialista y Héctor Cámpora asumió el poder. Poco después, luego de la llamada masacre de Ezeiza, renunció al Gobierno, para dejar paso a Juan Domingo Perón, quien le sucedió luego de ganar las nuevas elecciones convocadas en octubre del mismo año¹⁵. No mucho después, su ministro de Bienestar Social, José López Rega, organizó bandas paramilitares de extrema derecha. La Alianza Anticomunista Argentina o “triple A”, asesinó a cientos de personas con la más absoluta impunidad, entre ellos a abogados, trabajadores, sacerdotes, intelectuales y políticos, a quienes consideraba de filiación izquierdista.

Al morir Juan Perón asumió el Gobierno su viuda y vicepresidenta, María Estela Martínez. La utilización de grupos parapoliciales para reprimir de manera clandestina a las organizaciones políticas armadas y a los

15 Perón regresó definitivamente al país en junio de 1973. Lo esperaban millones de personas y se produjeron enfrentamientos promovidos por grupos de la ultraderecha peronista. Los sucesos se conocen como “la masacre de Ezeiza” (1973).

opositores políticos se exacerbó. Mediante sendos decretos, se autorizó la intervención del Ejército para luchar contra la guerrilla en Tucumán (febrero 1975) y después, para enfrentar a la subversión en todo el país (octubre 1975). El desenlace era previsible: en un clima de deterioro económico, movilizaciones sociales y políticas y atentados de la guerrilla urbana, el Ejército que había recibido de la Presidenta la misión de “neutralizar y/o aniquilar el accionar de elementos subversivos que actúan en la provincia de Tucumán”, se consideraba, alentado por numerosos sectores -tal como había sucedido históricamente- obligado a “salvar” a la nación amenazada. Tuvo lugar entonces un nuevo golpe de Estado, encabezado esta vez por el general Jorge Rafael Videla, dando inicio a un periodo particularmente dramático de la historia contemporánea.

b) La dictadura militar

El 24 de marzo de 1976 las fuerzas armadas derrocaron al Gobierno constitucional de María Estela Martínez de Perón y constituyeron una Junta Militar que ejerció el poder supremo de la Nación con un programa claro: imposición de un nuevo orden social y económico, en respuesta al amplio movimiento social y político que pretendía un cambio estructural. La dictadura disolvió el Congreso, removió a los jueces de la Corte Suprema de Justicia, confiscó algunos medios de prensa, clausuró otros y censuró a los demás. Entre 1976 y 1983, la Junta instituyó el terrorismo de Estado como un mecanismo general y sistemático de represión social que se justificó en nombre de la seguridad nacional.

La represión se llevó a cabo a través de un sistema clandestino. El método más cruel fue la desaparición forzada, que buscaba un triple objetivo: impedir la fiscalización y el control del ejercicio del poder, implantar en la población un estado de terror tal que consiguiera paralizar sus respuestas y evitar la presión internacional. Se instalaron más de 500 centros clandestinos¹⁶, la mayoría en recintos militares o pertenecientes a las fuerzas policiales. Decenas de miles de personas fueron secuestradas y torturadas en esos centros tras haber sido apresadas en sus hogares, lugares de trabajo, de estudio o en la vía pública. En muchas ocasiones eran secuestradas con sus hijos. El carácter clandestino de esas detenciones permitió negar la existencia de prisioneros y evitar la investigación judicial. Más de 600 hijas e hijos de personas desaparecidas, detenidos junto a sus padres o nacidos durante el cautiverio, fueron robados y entregados ilegalmente a familias de militares que los inscribieron como propios. Algo más de una centena han sido recuperados por sus familias de origen¹⁷.

Las familias eran amenazadas para que no buscasen a los desaparecidos y las puertas de las instituciones de Gobierno y de la justicia se cerraban a sus reclamos. La consecuencia inmediata fue la incertidumbre sin fin para los familiares de las víctimas, así como la suspensión total de las actividades sociales, políticas y culturales a partir del uso y la presencia del terror. Se implementaron mecanismos de censura y restricción a la circulación de todo tipo de informaciones que llegaron a la quema de libros y las amenazas a periodistas, como un medio para destruir la literatura política y limitar los medios para futuras críticas. Estos actos también causaron daños simbólicos y culturales inconmensurables.

Frente a ese escenario, la inmensa mayoría de la sociedad argentina respondió con absoluta indiferencia o confusión. Los familiares de las víctimas comenzaron un recorrido solitario de denuncia, que siempre resultó infructuoso. Se presentaron en esa época más de 80 000 pedidos de hábeas corpus, que en su mayoría fueron rechazados o archivados sin investigación previa. Pero encontraron en los organismos de derechos

16 El Informe Nunca Más reportó más de 340 lugares utilizados como centros clandestinos de detención, pero posteriormente continuaron identificándose nuevos recintos, por lo que esa cifra se elevó a 500. Para información precisa consultar el mapa de centros clandestinos de detención en: www.memoriaabierta.org.ar/ccd/

17 Al mes de agosto de 2011, se habían resuelto 105 casos de apropiación de niños y sustitución de identidad a través del trabajo de las Abuelas de Plaza de Mayo y los organismos estatales abocados a esta tarea. Para más información consultar: www.abuelas.org.ar

humanos existentes¹⁸, y en los que nacieron durante la dictadura¹⁹, el lugar de recepción de denuncias que no hallaban en los tribunales o en las reparticiones del Estado. La labor de estas organizaciones locales fue fundamental, sobre todo por su coraje y lucidez en la elaboración de estrategias para resistir a la dictadura. La acción pública y la presión nacional e internacional para que aparecieran los desaparecidos fue un ingrediente decisivo para la apertura democrática. Esta modalidad se demostraría igualmente central a lo largo de toda la transición, para conseguir avances en los reclamos por verdad y justicia.

La caída de la dictadura militar fue producto del fracaso de la política económica y de la crisis desatada en lo interior de las fuerzas armadas, situación que se agravó por la participación en la guerra de las islas Malvinas²⁰. La derrota marcó un punto de inflexión y los militares tuvieron que convocar a elecciones sin poder condicionar el proceso de transición a la democracia. Aun así, esta imposibilidad de establecer condiciones no los inmovilizó. Antes de retirarse del poder sancionaron por decreto²¹ la amnistía para todos los delitos cometidos. En uno de los primeros actos de la recobrada democracia, la autoamnistía fue anulada.

III. Las heridas de la dictadura

La dictadura introdujo en la sociedad cambios estructurales que acrecentaron la exclusión y la desigualdad. El aplastamiento del movimiento social y la comprobación de que la opinión y la participación política podían acarrear consecuencias tan dramáticas como la pérdida de la propia vida, explica la apatía hacia la participación en los temas ciudadanos que duró muchos años y que, aún hoy, establece una peligrosa relación entre la participación política y la posibilidad de ser objeto de represión justificada o sufrir consecuencias por ese compromiso²². Esta renuencia a asumir compromisos sociales o políticos, que comienza a revertirse en los últimos años, mantuvo siempre una excepción: el apoyo amplio y sin fisuras de la sociedad a las demandas del movimiento de derechos humanos liderados por las madres y abuelas de la Plaza de Mayo²³.

El modelo económico instalado acentuó la dependencia de los centros de poder económico internacional; el endeudamiento externo fue convertido en una variable central que condicionó el desarrollo social y económico, constituyendo una camisa de fuerza para todos los Gobiernos posteriores. La clausura del funcionamiento institucional, y su reemplazo por procedimientos arbitrarios emanados de una única autoridad central, permitieron la consolidación de una justicia ineficiente y corrupta; y de unas fuerzas de seguridad y un sistema penitenciario que hicieron habituales las prácticas violatorias de los derechos humanos. Un ordenamiento legal inoperante mantenido por años, el clima extendido de intolerancia hacia lo diferente y el terror como vivencia cotidiana, profundizaron en la sociedad argentina sus rasgos autoritarios.

18 Antes de 1976, existían la Liga Argentina por los Derechos del Hombre –LADH–, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos –APDH– y el Servicio Paz y Justicia –SERPAJ–.

19 Estos últimos se conformaron con una identidad basada en el lazo biológico que los unía a las víctimas, fuente asimismo de su gran legitimidad.

20 Argentina ha reivindicado históricamente su soberanía sobre las islas Malvinas, ubicadas en el Atlántico sur, ejercida desde antaño por Gran Bretaña. En el año 1982, el teniente general del Ejército Leopoldo F. Galtieri, presidente de facto, resolvió invadir las islas y afrontar una guerra contra esa potencia. Ese fue el principio del fin. La derrota en la guerra fue estrepitosa.

21 Decreto Ley n.º 22 924, del 23/09/83.

22 Esta actitud quedó retratada en la difundida frase “*en algo andaría*” cuando se referían a las razones por las que los ciudadanos habrían sido detenidos o desaparecidos. Para permanecer indemne, a la vez, se recomendaba una conducta regida por el axioma “*no te metás*”.

23 Resulta difícil hacer conjeturas sobre la forma en que ese apoyo podría haberse modificado por la relación de cercanía que el Gobierno del presidente Néstor Kirchner primero, y luego la presidenta Cristina Fernández, entablaron con algunos organismos de derechos humanos. Destaca, en particular, el vínculo con la Asociación Madres de Plaza de Mayo, liderada por Hebe de Bonafini y con las Abuelas de Plaza de Mayo, en especial con su líder Estela de Carlotto. Ambas dirigentes han manifestado su apoyo explícito al Gobierno más allá de las políticas de derechos humanos y es habitual la presencia de ambas en actos oficiales.

La extendida percepción social de que los principales actores del conflicto habían sido los grupos armados y el Estado –la guerrilla y los militares– impidió la comprensión cabal del periodo. Se obvió la existencia de un amplio y diverso movimiento social, estudiantil, sindical y político que no tenía o tenía grados diversos de vinculación con las organizaciones guerrilleras y que fue arrasado por la persecución y el terror que implementaron las sucesivas juntas militares. Esa percepción tuvo varios orígenes y fue reforzada por los discursos y los fundamentos de las medidas que el Gobierno del presidente Raúl Alfonsín adoptó al inaugurar su mandato. A diferencia de las comisiones²⁴ creadas en otros países con posterioridad, la CONADEP no ubicó a la violencia del período que analizó en un recorrido histórico ni señaló sus causas²⁵, sino que más bien contribuyó a reforzar la idea de los extremos ideológicos enfrentados de manera súbita o inesperada que causaron con su conducta un grave daño a la nación. Más aún, ese enfoque “...impidió las preguntas sobre las condiciones políticas que hicieron posible el golpe y la dictadura y sobre lo que en Alemania se ha llamado la responsabilidad de la sociedad civil por el clima cultural en que los crímenes fueron posibles”²⁶. La preeminencia de esta representación social, atribuida a la llamada “teoría de los dos demonios” –expresada en el prólogo del Informe Nunca Más²⁷– fue cuestionada con mucha fuerza inmediatamente después de recobrada la democracia. Tal visión, bipolar y simplista, impide reconocer las conductas de los distintos actores sociales y políticos en el pasado; conductas que aún perduran arraigadas en una cultura política que trabajosamente incorpora valores republicanos y democráticos como la pluralidad de opiniones, el respeto por la diferencia y los liderazgos autónomos, entre otros.

Estas representaciones, asumidas y difundidas con mayor o menor intensidad durante las últimas décadas de acuerdo a las necesidades políticas y a las condiciones de escucha de la propia sociedad, dificultaron una reflexión y un debate que, evitando la despolitización del enfrentamiento, permitieran avanzar en la comprensión de los proyectos de los diferentes actores, del contexto de la época y de las nefastas consecuencias para el país en su conjunto.

Hasta la mitad de esta década eran escasas las visiones integrales de ese período que analizaban lo ocurrido mediante un balance crítico de actitudes y comportamientos estatales y sociales. Las miradas más destacadas, que se constituyeron en las explicaciones predominantes, eran autojustificadoras. Presentaban a una sociedad inerte que había permanecido ajena al conflicto. Estas visiones eran tributarias de conductas y profesiones ideológicas y políticas del pasado. Hoy el panorama se ha modificado en parte, pero también se ha vuelto más complejo. Las polémicas en libros y publicaciones periódicas²⁸, así como los seminarios de estudio y los debates dirigidos a un público más amplio sobre temas antes difíciles o vedados, se han hecho frecuentes y la expresión de puntos de vista controvertidos ocurre con una dosis mayor de respeto

24 Esas otras comisiones recibieron el nombre –con variaciones– de Comisiones de la Verdad o de Comisiones de la Verdad y Reconciliación, a partir de la instalada en Chile en el año 1990 por el presidente Patricio Aylwin, primer presidente democráticamente electo tras el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, en el que fue derrocado Salvador Allende y se instauró la dictadura de Augusto Pinochet.

25 Aunque el análisis comparativo de las comisiones de la verdad no es el objeto de este trabajo –hay múltiples estudios en ese sentido– es sugestivo que muchas veces se haya señalado que el gran impacto y la difusión, así como el carácter contundente del Informe Nunca Más, se debe a su relato sobrio y al enfoque metodológico muy preciso. El informe no incluye alusiones a la estructura social ni a la historia del país.

26 Sábato, Hilda. “Segunda Jornada. El Museo que queremos”. Buenos Aires, 2004. http://www.memoriaabierta.org.ar/pdf/jornadas_museo_oct.pdf

27 “Nunca Más”, obra citada.

28 El surgimiento, en diciembre de 2004, de la revista “Lucha Armada en la Argentina” mostró, por el solo hecho de su aparición, una disposición para pensar y analizar la experiencia desde sus protagonistas y los estudiosos de ese tiempo histórico y se volvió una referencia bibliográfica indispensable. Se habían publicado en los años previos muchos otros libros y trabajos académicos. Por lo menos diez de ellos como resultado de los trabajos del Panel regional de América Latina (RAP) del *Social Science Research Council*, que tuvo el propósito de promover la investigación y la formación de investigadores jóvenes sobre las memorias de la represión política en el Cono Sur. El programa apoyó a alrededor de 60 becarios de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y los Estados Unidos y publicó, entre los años 2002 y 2005, una colección de diez libros titulada “Memorias de la Represión” (Siglo XXI editores – España y Argentina).

y libertad²⁹. Pero si esta mayor apertura se produce y avanza en la mirada analítica del campo académico, con una difusión que alcanza públicos algo más amplios, no ocurre lo mismo en el Gobierno y algunas dependencias oficiales. Allí, las visiones predominantes que se difunden y que se actúan están por lo general dirigidas al homenaje a las víctimas. Sitúan en primer lugar el carácter heroico de la participación política juvenil en las décadas de los sesenta y setenta y presentan visiones unilineales épicas que poco favorecen el conocimiento de lo ocurrido entonces.

En esa etapa, la dimensión y crueldad de la represión, el altísimo número de víctimas que produjo y la necesidad apremiante de impedirla primero, y de sancionar lo ocurrido después, favorecieron las explicaciones simplificadas. Se intentaba dar a conocer lo que ocurría con mensajes sencillos, despolitizados y también de un modo casi desesperado, conseguir repercusión internacional como una forma de protección. No era ese el tiempo del análisis y los matices. Sin embargo, incluso en medio de la dictadura, el pormenorizado análisis que Augusto Conte y Emilio Mignone³⁰ dieron a conocer en 1981, ya ofrecía conclusiones lúcidas de otra complejidad. Por ejemplo, que poco tiempo después del golpe militar, debido a la estrategia del terror, los grupos armados ya no eran una amenaza. En 1977 se consideraba que los desaparecidos y asesinados sumaban 22 000³¹.

Una hipótesis que puede contribuir a explicar lo anterior es que fueron los organismos de derechos humanos quienes esencialmente se hicieron cargo del tema desde el retorno de la democracia. Ellos, con obstinación y casi siempre en soledad, reclamaron verdad y justicia frente a los victimarios, que con ritmo cansino fueron juzgados, liberados, nuevamente procesados y juzgados. Esto se debió al movimiento ambivalente del poder político, que abrió y cerró caminos para la actuación de la justicia. Esta presencia protagónica de los grupos de derechos humanos estableció, de algún modo, que el pasado y lo que se haga con él no pertenece a la sociedad en su conjunto. Pertenería de manera primordial, y con opinión dirimente, a las víctimas sobrevivientes y a los familiares de los que murieron por causa directa de la represión o por su participación en las acciones armadas de los grupos de guerrilla. Todo ello ha marcado de manera casi determinante los discursos y establecido límites para los avances no solo en las discusiones, sino también, y en especial, en las realizaciones acerca de las formas de recordar y conmemorar.

No cabe duda que las organizaciones de familiares fueron los actores centrales que configuraron ese tiempo social y político de lucha contra la impunidad. Esta “sobre representación” colocó sobre las espaldas de los familiares y de los organismos de derechos humanos en general el peso no solo simbólico sino, y por muchos años, el peso material de hacer posible la justicia y la verdad acerca del pasado. Es posible pensar que fue esa una de las razones que convirtieron en predominantes sus explicaciones y sus discursos.

Ellos definieron con su presencia permanente los símbolos que traspasaron las fronteras y se convirtieron en emblema de luchas similares alrededor del mundo. Quizás también por ello, las narraciones del pasado difundidas para el resto de la sociedad se asumen hoy desde el poder político. Estas narraciones recogen los que se consideran los aspectos más atractivos sobre la historia trágica de los desaparecidos y asesinados por la dictadura y de los familiares con vínculo de sangre³².

29 Como en el caso del intercambio suscitado entre varios autores a partir de una carta de Oscar del Barco en torno al tema del uso de la violencia. Esa polémica fue recogida luego en un libro titulado “Sobre la responsabilidad: No Matar”. Varios autores. El Cíclope Ediciones/La Intemperie/Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, 2007.

30 Ver, entre otros: “El caso argentino: desapariciones forzadas como instrumento básico y generalizado de una política”, del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), documento conocido como “Doctrina del paralelismo global” y presentado al coloquio: “La política de desapariciones forzadas de personas”, celebrado en París, en enero de 1981.

31 Enrique Arancibia Clavel, ex agente de la policía secreta chilena –DINA– en 1977 informa a Santiago de Chile que, según un documento del Batallón 601 de Inteligencia del Ejército, la cifra de muertos y desaparecidos desde 1975 a esa fecha asciende a 22 000 personas. Documento V/232-238, julio 1977. Citado por John Dinges en “*The Condor Years: How Pinochet and His Allies Brought Terrorism to Three Continents*” (The New Press, 2004).

32 Son los “afectados directos” como se los llama de forma habitual. La frase es todo un concepto sobre quiénes fueron las víctimas de la dictadura.

En contrapunto con ellos, desde el fin de la dictadura y con distintas intensidades según la coyuntura política, las voces desde los sectores más conservadores son distintas y mayoritariamente opuestas. Estos grupos que dieron su apoyo a la dictadura, y que continúan reivindicando sus objetivos y sus actos, se manifiestan ahora en defensa de las víctimas producidas por la guerrilla. Intentan de esta forma recuperar esa igualación de hechos y de responsabilidades que reduciría otra vez la historia al enfrentamiento entre dos sectores equivalentes que produjeron daños simétricos. Esta intervención reivindicativa que busca la “memoria completa” ha apelado a lo largo de los años a diferentes aspectos del pasado para conseguir su objetivo, que es siempre el mismo. Se trata de equiparar los delitos cometidos por los grupos guerrilleros, con la acción sistemática ilegal desplegada por el Estado. De esta manera, se quiere obviar que el Estado implementó un plan de represión que constituyó el marco para la comisión de una enorme cantidad de crímenes de lesa humanidad, en su propósito de combatir a los grupos guerrilleros y eliminar toda forma de oposición.

La justicia era el único camino posible para quienes habían sido autores de gravísimos delitos. Pero fue siempre sinuoso y por ello se constituyó en un factor obstaculizador de la apertura al futuro. El presente -los juicios- parece estático, detenido en el tiempo, como si no fuera a concluir nunca, porque sigue teniendo un mandato y una tarea ineludible, pero inacabada: juzgar y sancionar las conductas del pasado. Sancionada y conocida la verdad judicial, se puede pensar que se abriría otra etapa. En ella habría más espacio para incorporar otras reflexiones del periodo que analizamos, provenientes de activistas sociales, politólogos, académicos, líderes políticos y también protagonistas directos, que por ahora sienten que deben cerrar filas con la versión dominante. Sería también enriquecedor abrirse a los representantes de las generaciones más jóvenes que integran el escenario contemporáneo. Desde el presente incorporarían una mirada distinta sobre el pasado, en función de la resonancia del mismo en sus experiencias sociales y políticas actuales.

Las huellas del terrorismo de Estado son profundas y perdurables, incluso en el plano de la subjetividad. Existen numerosos estudios de la presencia del trauma y las consecuencias de la política del terror extendido, en particular de la desaparición forzada y sus variaciones siniestras en el caso argentino, en la organización psíquica de los individuos, sus efectos en grupos familiares y en la sociedad en su conjunto. El análisis de los rastros de esos hechos, excede el marco de este trabajo, pero resulta indispensable mencionar algunas características principales de la situación traumática:

Frente a una situación traumática, el camino de reorganización exige dramáticamente –más en estos casos que en ningún otro–, una explicación acerca de lo acontecido, la identificación de las causas, la identificación de los protagonistas, la identificación de los responsables, la sanción correspondiente. No estamos hablando exclusivamente de un trauma social. Pero si nos referimos a este último, entonces la apelación a la ley como organizadora de un campo psíquico devastado, y también como organizadora del campo social es, en todos los casos, la única vía que puede abrir al psiquismo alguna posibilidad de cicatrización³³.

El Estado argentino eludió durante largo tiempo el reconocimiento de su responsabilidad institucional y el señalamiento de culpables que merecían ser sancionados, a lo que se sumó su negativa a proporcionar información genuina para reconocer lo acontecido. Todo esto operó en el sentido exactamente contrario al que necesitan las personas para elaborar el hecho traumático. Solo con la verdad pueden las víctimas enfrentarlo y superarlo. El Estado, al ocultar la verdad, impidió esa elaboración. Al destrabarse la posibilidad de juzgar, ahora está revirtiendo esa situación de postergación y parálisis en el duelo inconcluso en el que habían quedado recluidas muchas de las víctimas³⁴.

33 Centro de Estudios Legales y Sociales. (2000). *La verdad, la justicia y el duelo en el espacio público y en la subjetividad. Informe de la situación de Derechos Humanos en Argentina*. (Cap. XII). Buenos Aires.

34 Considero que la condición de víctima no puede ser reducida al desaparecido y asesinado. Tampoco a madres, abuelas o familiares. Pocas veces puede observarse un caso en que una fuerza armada le declaró la guerra a su propia nación y sociedad.

No puede dejar de mencionarse, porque otorga un sello siniestro y distintivo a la dictadura, la desaparición de niñas y niños secuestrados junto a sus padres y la apropiación de bebés nacidos durante el cautiverio de sus madres, que estaban embarazadas en el momento de su secuestro y que luego fueron asesinadas. Como es conocido, los niños nacidos en centros clandestinos de detención o en hospitales fueron en su gran mayoría entregados a parejas integradas por miembros de las fuerzas armadas y las fuerzas seguridad. La identidad de estos niños fue luego sustituida³⁵.

Esta modalidad de terror que la dictadura militar diseñó de manera particular para sus opositoras embarazadas y su descendencia, es el emblema de la mentira y el silencio que los dictadores pretendieron, en su omnipotencia, extender hasta el infinito.

IV. Buscando verdad y justicia: acontecimientos y debates

En diciembre de 1983, con el retorno del régimen democrático, los familiares iniciaron la búsqueda de la verdad sobre la suerte corrida por los desaparecidos. Así comenzaron a moverse, dentro de la nueva institucionalidad, los primeros resortes para la aplicación de la justicia.

Desde entonces, la política argentina ha estado atravesada por los avances y retrocesos del Estado para responder a los reclamos sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado. Las demandas de justicia para las víctimas, formuladas por grupos de derechos humanos, y la reivindicación, a través de voces solitarias o corporativas, de la actuación de las fuerzas armadas como medida necesaria para “eliminar a la subversión”, fueron la pauta para el alineamiento de ciudadanos, funcionarios, dirigentes y grupos políticos, religiosos, gremiales y sociales.

Las posiciones adoptadas acerca de lo ocurrido en el pasado, o la revelación de las conductas de entonces, inciden de manera relevante en las definiciones políticas del presente. Pero la explicación a la vigencia del recuerdo y a la activación de la memoria social acerca de lo ocurrido durante el terrorismo de Estado puede encontrarse en el debate político público y en la dinámica de los conflictos entre organizaciones y grupos de la sociedad civil e instituciones democráticas, ocurrido durante las últimas décadas.

a) La investigación sobre las desapariciones y el Juicio a las Juntas Militares

Cuando la Unión Cívica Radical publicó su plataforma para las elecciones de 1983, que luego resultó triunfante, proponía un esquema para juzgar los hechos ilícitos cometidos por la dictadura militar. Allí se planteaba que la justicia civil diferenciara entre tres grupos: los que dieron las órdenes, los que las cumplieron y los que se excedieron en su aplicación.

El presidente Raúl Alfonsín había planificado juzgar en un plazo de seis meses a los responsables máximos de la represión ilegal. Una de sus primeras medidas fue crear la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP)³⁶. Se trataba de una comisión presidencial conformada por ciudadanos independientes y prestigiados, a quienes les fueron otorgados poderes y autonomía para investigar las desapariciones. Luego de un año de trabajo publicó el Informe Nunca Más³⁷, que brindó los primeros y fundamentales elementos para los posteriores procesos judiciales a los autores de los crímenes cometidos durante el régimen de facto.

35 Ver página 9 en este mismo capítulo.

36 Decreto n.º 187 del 15 de diciembre de 1983.

37 Texto que ha sido permanentemente reeditado, lo que muestra su actualidad y el alto nivel de demanda por parte del público.

Poco después, se instruyó la realización de un juicio a las Juntas Militares. A través de la Ley n.º 23 049³⁸ fue establecida la competencia de los tribunales militares para realizar los juicios. De esta manera, el Gobierno pretendía sostener la estrategia de juzgar a los principales responsables a la vez que garantizar la estabilidad del sistema. Debido a la presión de la sociedad civil, se incorporó a aquella ley la posibilidad de apelación de las sentencias ante la justicia civil. Se preveía que esta se hiciera cargo de la causa en cualquier etapa, en caso de que los militares demoraran injustificadamente el trámite de los juicios. En septiembre de 1984 el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas resolvió que las órdenes dictadas en el pretendido “ejercicio de la lucha contra la subversión” eran “inobjetablemente legítimas”. Las investigaciones no avanzaron y fracasó así la estrategia del Gobierno de “autodepuración de las fuerzas armadas”. Ante la complicidad y el retraso con que actuaron los tribunales castrenses, en abril de 1985 la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal tomó a su cargo los procesos e inició el Juicio a las Juntas Militares³⁹. El resultado fue la condena a prisión para cinco de sus integrantes: Jorge Rafael Videla y Roberto Eduardo Viola (Ejército), Emilio Eduardo Massera y Armando Lambruschini (Armada) y Orlando Ramón Agosti (Fuerza Aérea). Con este antecedente, se llevaron a cabo nuevos y numerosos procesamientos en tribunales de todo el país.

Estos dos pasos, primeros y fundamentales, no fueron recibidos con entusiasmo ni obtuvieron el apoyo unánime de parte de las organizaciones de derechos humanos. Como sucedería a lo largo de las décadas, la coincidencia entre ellas se producía en torno a la necesidad de quebrar la impunidad, avanzar en el conocimiento de la verdad y promover el ejercicio de la memoria. Pero los caminos para lograrlo siempre generaron importantes controversias.

Desde unos meses antes del inicio del nuevo Gobierno democrático, dichas organizaciones proponían la conformación de una Comisión Bicameral de investigación en el Congreso. La comisión incluiría representantes de familiares de las víctimas como un mecanismo para asegurar la condena política de lo ocurrido y garantizar que nunca más el horror se repitiese. En preparación, conformaron equipos para sistematizar la información que habían recopilado durante la dictadura en su búsqueda de los desaparecidos y en su trabajo de documentación e investigación de las denuncias sobre violación a los derechos humanos. Pero esta “Comisión técnica de recopilación de datos” de la que no formaban parte todas las organizaciones, fue una fuente esencial de información para que la CONADEP pudiera orientar la investigación y avanzar en sus trabajos. Las diferencias de criterio en torno a brindar apoyo e información una vez que la Comisión estuvo creada, se hicieron públicas a través de reuniones con los miembros de la CONADEP y por comunicados en los medios de comunicación. Las Madres de Plaza de Mayo y la Liga Argentina por los Derechos Humanos sostuvieron su desacuerdo. La línea divisoria se establecía entre quienes vencieron el escepticismo inicial y eligieron participar de estas instancias, mientras otros grupos sostuvieron su desconfianza y se mantuvieron al margen. Los primeros pusieron allí en juego toda la información y la experiencia ganada en tiempos más difíciles y lograron incluso correr los límites señalados por la ley. Este fue el comportamiento que se repetiría con pequeñas variaciones hasta el presente.

38 La ley establecía que por los hechos vinculados con el terrorismo de Estado (desde el 24 de marzo de 1976 hasta septiembre de 1983) las tres primeras juntas militares debían ser juzgadas por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, preveía el control de la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional que podía avocar las causas (es decir, hacerse cargo de ellas) en caso de que no existiera juzgamiento. Eso fue lo que finalmente sucedió: en septiembre de 1984 el Consejo Supremo de las FFAA decidió no juzgar a los ex comandantes, en tanto entendía que “no había delito”, puesto que “los decretos, directivas, órdenes de operaciones, etcétera, que concretaron el accionar militar contra la subversión terrorista son, en cuanto a contenido y forma, inobjetable”.

39 Los miembros de las tres juntas militares fueron sometidos a juicio mediante Decreto del Poder Ejecutivo Nacional. La sentencia histórica se dictó el 9 de diciembre de 1985. La Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal dictaminó la existencia de un plan sistemático, deliberado y concertado para la política de represión encubierta y condenó a cinco de los comandantes por los delitos de homicidios, privaciones ilegítimas de la libertad y torturas, entre otros. En el caso de cuatro de los comandantes sometidos a juicio, se dictó la absolución al considerar insuficiente la evidencia disponible (Omar Graffigna, Leopoldo Galtieri, Jorge Isaac Anaya y Basilio Lami Dozo).

b) Las medidas de impunidad

Tres años después, en 1987, la permanente resistencia militar a los procesos judiciales se transformó en rebelión. Quienes eran citados empezaron a no presentarse a los tribunales. En simultáneo, el país se vio sacudido por sucesivos alzamientos militares. El más importante de ellos fue en la Semana Santa de 1987. Después de una obvia negociación, el Gobierno, con el eufemismo de que la sociedad no podía vivir en un “estado general de sospecha e incertidumbre” y con el supuesto propósito de “acelerar los juicios” dio los primeros pasos en el proceso de impunidad. Las leyes de Punto Final⁴⁰ y de Obediencia Debida⁴¹ fueron dictadas por el Congreso de la Nación durante el Gobierno de la Unión Cívica Radical del Pueblo. Más tarde, los decretos de los indultos emitidos durante el Gobierno peronista de Carlos Menem⁴² actuaron como un cerrojo para la justicia.

La Constitución nacional contempla la facultad presidencial de indultar a ciudadanos que han sido individualizados como autores de delitos y tienen sentencia firme. Pero en este caso, el Poder Ejecutivo se arrogó la facultad de conocer y decidir sobre causas pendientes y en trámite ante el Poder Judicial. Asimismo, por la generalidad y amplitud de los considerandos a que remitían los decretos de 1989: “enfrentamientos entre argentinos”, “impiden la unión, “superar los desencuentros, “hechos del pasado”, “heridas abiertas”, “superar el rencor por la magnanimidad”, “reconciliación”, “deponer el odio, “participar de la cosa pública”, etc., porque estos involucraron indiscriminadamente 30 causas y por la normatividad que los sustentó, se trataba en los hechos de una amnistía⁴³.

40 En el año 1986, el Gobierno de Raúl Alfonsín determinó la extinción de las acciones penales por crímenes cometidos con ocasión de la llamada “guerra sucia” en un plazo de sesenta días. Esta ley -llamada de “Punto Final”- suscitó un debate jurídico que intentaba determinar si se trataba de una reducción retroactiva del plazo de la prescripción de la acción o si era en realidad una ley de amnistía a la que no se quiso nombrar así. En todo caso, para los efectos prácticos, la ley contenía todos los elementos que la definen como de olvido, perdón o renuncia a una acción penal que estaba vigente en el momento de su sanción. Pero habiendo sido la naturaleza de la ley esencialmente política, por qué su efecto no habría de serlo también... Así, contra todo lo esperado, se produjeron innumerables procesamientos en el breve plazo que la ley establecía. Irritados asimismo por las “instrucciones” que el Procurador General de la Nación impartió a los fiscales federales para que estos trataran de lograr el menor número de procesamientos posible, los propios jueces dictaron más procesamientos de los que originalmente hubieran deseado.

41 La Ley n.º 23 521 de Determinación de los Alcances del Deber de Obediencia, conocida como la Ley de Obediencia Debida, surgió para encontrar una solución más definitiva. Jurídicamente la ley impuso a los jueces el mandato de tener por probados ciertos actos y asignarles una interpretación determinada que condujera a la absolución o sobreseimiento de los imputados en la comisión de delitos. En la práctica, quedaron liberados todos los militares que habían actuado cumpliendo órdenes superiores. Nuevamente se produjo en la comunidad jurídica un intenso debate y acciones varias que pretendieron su inconstitucionalidad. Algunos autores opinaron, incluso, que no se trataba propiamente de una ley, sino de una sentencia judicial dictada por el Congreso, que falló en torno a cientos de hechos sin haber conocido los expedientes ni haber tenido a la vista las actuaciones.

42 En octubre de 1989 –cuando apenas habían transcurrido tres meses de la fecha de su investidura- el presidente Carlos Menem, mediante cuatro decretos, interrumpió los juicios y dejó en libertad a 267 personas que no se habían beneficiado por las dos leyes anteriores. Se trataba de 39 militares procesados por privaciones ilegales de la libertad, lesiones gravísimas, tormentos y homicidios; 64 ex guerrilleros o militantes políticos; los tres ex comandantes en jefe de las fuerzas armadas que fueron considerados por la justicia negligentes en la conducción de la guerra en Malvinas en 1982, causando la muerte de cientos de soldados y 164 militares llamados “carapintadas” del Cuerpo de Albatros de la Prefectura, oficiales y agentes civiles de la Fuerza Aérea que participaron de las rebeliones contra el Gobierno democrático en la Semana Santa de 1987, Monte Caseros, Villa Martelli y Aeropuerto Jorge Newbery en 1988, conducidas por el Tte. Cnel. Aldo Rico, Cnel. Mohamed Alí Seineldín y el comodoro Luis F. Estrella. Finalmente, en 1990 también el presidente Menem, a través de un nuevo decreto de indulto, dejó en libertad a los ex comandantes de la Junta Militar, máximos responsables del terrorismo de Estado y probadamente señalados como autores de la desaparición de miles de argentinos; a Mario Firmenich, jefe de la organización guerrillera Montoneros y a varios otros dirigentes de dicha agrupación, quienes habían llevado al enfrentamiento con los militares a miles de jóvenes que resultaron aniquilados.

43 Más tarde, varias decisiones judiciales, incluida la de un tribunal de apelación, declaró inconstitucionales los decretos de indulto por varias razones, entre ellas la incorporación en el nivel constitucional de la Convención de la ONU sobre Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, que representó la cristalización de principios ya vigentes para el Estado nacional como parte de la comunidad internacional.

Tanto el presidente Menem como su entonces ministro de Defensa, el Dr. Italo Luder -el mismo que mientras ejercía la presidencia del Senado había firmado en 1974 el decreto que autorizaba “el aniquilamiento” de la guerrilla en Tucumán- y otros funcionarios, insistieron en que la firma de ese decreto no obedecía a presiones de ninguna especie. Sin embargo, aunque el tema del indulto y la pacificación había sido tratado hasta el cansancio desde los primeros días del Gobierno peronista, el apuro de las medidas adoptadas se debió a diversos factores: las inocultables presiones de los altos mandos militares, la decisión de evitar que continuaran ventilándose algunas causas que aún debían presentarse en juicio oral, y la convicción de los propios miembros del Gobierno sobre la bondad del camino que elegían.

Los familiares de las víctimas de la represión ilegal dijeron entonces que la medida “tuvo la virtud de volver a hacer sangrar las heridas que poco a poco habían dejado de doler tanto»⁴⁴. Colocados frente a un hecho consumado, los ciudadanos también expresaron su rechazo a los indultos a través de manifestaciones masivas en calles y plazas de las ciudades más importantes del país⁴⁵.

Durante 1990, la justicia prácticamente había paralizado las diligencias de los casos de restitución de niños hijos de desaparecidos o nacidos en cautiverio, que promovían las Abuelas de Plaza de Mayo⁴⁶. En los casos en que se actuaba, se resolvía a favor de quienes habían estado del lado de la represión. En el mes de abril, la Corte Suprema de Justicia fue ampliada de cinco a nueve miembros, en una medida articulada desde el Gobierno que propuso para esos nuevos cargos a magistrados vinculados no solo con el Poder Ejecutivo, sino con la persona misma del presidente de la Nación. Esta maniobra garantizaba la viabilidad en el terreno judicial de los proyectos de privatización y de reforma del Estado. Pero también la certeza de que el segundo decreto de indulto no se vería entorpecido por declaraciones de inconstitucionalidad.

Durante ese año, se sucedieron otras medidas en las que podía verse con claridad el avance de un discurso autoritario justificador y reivindicativo de la actuación de las fuerzas armadas durante la dictadura militar⁴⁷. De esta manera, se desconocía en forma desafiante los fallos anteriores de la justicia que, apenas recobrada la democracia, había demostrado la posibilidad de un funcionamiento distinto de la institucionalidad jurídica. Las medidas de perdón presidencial, amplificadas por un discurso soberbio y omnipotente⁴⁸, subestimaron el desprestigio internacional que acarrearían. Dentro del país, fueron vividas por la población como una provocación para la sociedad democrática, y un incumplimiento de las promesas formuladas por el presidente a lo largo de la campaña política que lo había llevado al Gobierno.

c) Las organizaciones de derechos humanos frente a la impunidad

La defensa de los derechos humanos empezó a formar parte de la política nacional desde el momento en que grupos de madres se reunieron para averiguar el paradero de sus hijos secuestrados y reclamar su

44 En: “Nuestra respuesta frente a los fundamentos de los decretos del indulto”. (1989). Documento de los organismos de derechos humanos de Argentina.

45 Según la prensa de la época, el rechazo al indulto ascendió a 75% con respecto a los jefes militares y se elevó al 81% en el caso de Mario Firmenich, ex jefe de la organización Montoneros.

46 Eran solo los casos de apropiación de niños los que habían quedado exceptuados de la aplicación de las leyes de impunidad. Se presume que el número de niños que fueron secuestrados con sus padres o nacieron en cautiverio asciende a 600.

47 En el mes de octubre, el Congreso aprobó una ley que eximía del servicio militar a los hijos de ciudadanos desaparecidos, basándose en un principio de protección física y psíquica elemental para las víctimas más desamparadas de la represión ilegal. En una actitud que sorprendió a los propios parlamentarios peronistas, el vicepresidente Eduardo Duhalde, en ejercicio de la función presidencial durante un viaje del Pdte. Menem, vetó la ley. Los reclamos militares argumentaban que la ley atribuía la desaparición forzada al “accionar del personal militar, sin haber probado fehacientemente tal hecho”, desconociendo así el dictamen de la Justicia en el juicio a los ex comandantes. Hubo otros varios argumentos, todos con un tono reivindicativo de la actuación ilegal de la fuerza armada, que extendieron incluso sus argumentos sobre la necesidad de apremios ilegales (torturas) por parte de la policía en el combate a la delincuencia.

48 El presidente Menem invocó su autoridad moral como víctima de la dictadura militar para adoptar tal medida y fue reiterativo en afirmar que él solo asumía el costo político que el indulto implicaba.

aparición. La forma ideada casi por casualidad para identificarse entre sí, el pañuelo blanco⁴⁹, se convirtió en un símbolo emblemático y ellas, las Madres de la Plaza de Mayo, en un ícono insoslayable de la lucha decidida contra la arbitrariedad y el poder omnímodo de la dictadura militar.

Las Madres eran las figuras más visibles de un amplio movimiento de derechos humanos del que se reconocían parte. Otras organizaciones de derechos humanos, algunas nacidas en los momentos previos a la dictadura militar y otras inmediatamente después, buscaron defender la vida de los perseguidos, encarcelados, desaparecidos y exilados. En el país y en el exterior⁵⁰, múltiples grupos trabajaban activamente en tareas de solidaridad y ponían en juego las más variadas estrategias testimoniales: denuncia pública, acción jurídica, asistencia material y defensa legal de los presos políticos; gestión y protesta ante los poderes públicos. Quienes integraban estas organizaciones y grupos compartían una postura ética fundamental a favor de los derechos humanos que reconocía distintos orígenes: la perspectiva y el compromiso religioso, la militancia por la no violencia activa, o las convicciones republicanas. En quienes habían formado parte de las organizaciones político-militares, las tareas de denuncia y solidaridad habían significado, en algunos casos, un desplazamiento en sus concepciones de las formas de acción política y sobre el uso del derecho como una herramienta de defensa y solidaridad en un enfoque y un lenguaje esencialmente humanitario.

Los organismos de derechos humanos enfatizaron en sus acciones aspectos diferentes de la tarea: la acción jurídica, la búsqueda de los nietos, la defensa de los presos políticos. Esa dinámica fue configurando el perfil institucional actual. Algunas personas, cuya trayectoria de defensa de los derechos de los perseguidos y su militancia a favor de la no violencia se había puesto en juego en años muy anteriores a la ruptura del orden constitucional, se convirtieron en líderes reconocidos y voces habituales de este amplio movimiento de oposición a la dictadura. Es el caso de Adolfo Pérez Esquivel, dirigente del Servicio Paz y Justicia de América Latina, que recibió más adelante, en 1980, el Premio Nobel de la Paz; o de los obispos de la iglesia católica Jaime De Nevares, Jorge Novak, Miguel Hessayne, para mencionar algunos ejemplos. A ellos se sumaron los nuevos líderes de las agrupaciones de familiares de las víctimas, generalmente mujeres madres o abuelas de desaparecidos, pero también juristas como Augusto Conte y Emilio Mignone, educadores como Alfredo Bravo, militantes de partidos políticos, que se convirtieron desde entonces en referentes éticos y sociales para un sector muy amplio de la sociedad argentina.

En 1990, la bandera de la defensa de los derechos humanos, que había encabezado la oposición a la dictadura, no era ya el eje en torno al cual giraba la protesta del pueblo argentino. Los organismos de derechos humanos, fogueados en la época del Gobierno militar, no lograban encontrar un espacio significativo desde el cual vincularse a los nuevos problemas. En lo que fueron los prolegómenos de la profunda crisis nacional que se avecinaba, aparecieron nuevas situaciones sociales y políticas derivadas de la crítica situación económica primero y, luego, de la rápida transformación de las estructuras del Estado que agudizaba la transgresión a los derechos económicos y sociales.

Las leyes de impunidad y los decretos de indulto arrasaron el consenso espontáneo que habían suscitado las demandas de verdad y justicia impulsadas por los organismos de derechos humanos desde la transición a la democracia. Aunque las organizaciones no detenían sus acciones en pos de estos objetivos, no lograban despertar un eco más allá de sus “circunscripciones” siempre limitadas. La dificultad para vincular las demandas de verdad y justicia por hechos del pasado, con los problemas del presente democrático, era evidente. Los diversos grupos se esforzaban por encontrar un nuevo rol frente a una situación que había cambiado. Pasaron, sin embargo, varios años más hasta que las agendas de las organizaciones de derechos

49 En realidad, en su origen fue un pañal blanco de gasa, al cual desde el principio se le llamó “pañuelo”, expresión que hoy es reconocida por todos.

50 En los grupos que trabajaban en el exterior participaban activamente exilados (militantes, intelectuales, familiares, ex presos a quienes se les había concedido el “derecho de opción”, sobrevivientes de centros clandestinos de detención, o familiares).

humanos incorporaron acciones concretas dirigidas a la defensa de los derechos económicos y sociales, y propuestas para un funcionamiento democrático y transparente de la institucionalidad. Las Abuelas de Plaza de Mayo eran el único grupo que de alguna forma escapaba a la situación general. Su objetivo central y básico, la búsqueda de niñas y niños nacidos en cautiverio para restituirles su identidad, mantenía una dramática actualidad. La aparición periódica de una persona apropiada en su temprana infancia, y la restitución de su identidad verdadera, legitimaba la tarea de las abuelas y otorgaba a su organización una mayor capacidad para llegar a la población.

d) La apelación a las instancias internacionales y el “derecho a la verdad”

En 1989 las organizaciones de derechos humanos, con el liderazgo del CELS⁵¹, intensificaron su tarea ante las instancias jurídicas internacionales, debido a la negación e imposibilidad de justicia en el plano nacional. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había recibido desde los años de la dictadura militar múltiples denuncias de las desapariciones y otros hechos vinculados. Su resistida visita al país y la publicación del consiguiente informe⁵² en 1980, fue un hecho clave que permitió elevar el nivel de reconocimiento internacional sobre lo que ocurría en Argentina, y contribuyó en su momento al aislamiento creciente del Gobierno militar que encabezaba la dictadura.

Los organismos de derechos humanos insistieron ante la Comisión para que revisara la conducta del Gobierno argentino, que al sancionar las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, violaba mandatos constitucionales e ignoraba la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad. En 1992 -en su dictamen n.º 28- la CIDH estableció que el Gobierno había violado la Convención Americana de Derechos Humanos. A lo largo de esos años, y más específicamente a partir de 1997, la Comisión Interamericana volvió a jugar un rol importante para dinamizar los procesos judiciales en el ámbito interno, al plantear exigencias concretas al Gobierno que se esforzaba por cancelar la búsqueda de la verdad⁵³.

Por otro lado, el trabajo legal de los organismos de derechos humanos se activó en la búsqueda de canales creativos y novedosos para la acción de la justicia. El concepto generado de “derecho a la verdad y al duelo” alcanzó reconocimiento internacional y se convirtió en el motor central de lo que hoy conocemos como Juicios por la Verdad. Estos procesos judiciales se sustentan en el derecho de los familiares de personas desaparecidas a saber lo ocurrido con sus seres queridos; y en el derecho de la sociedad en su conjunto a conocer su pasado, entre otras razones, como forma de resguardarse para el futuro. Los Juicios por la Verdad se realizan, desde 1999, en distintas cámaras federales del país, porque es allí donde se tramitaron las causas penales por los hechos ocurridos durante la dictadura militar. Los más relevantes son los realizados por las cámaras federales de apelación de La Plata, Buenos Aires, Bahía Blanca, Mar del Plata, Córdoba y Rosario⁵⁴.

El movimiento de derechos humanos continuaba “representando” a la memoria, actuando como la oposición empecinada frente a cada paso que daba el autoritarismo, aunque no lograba articularse de modo explícito al mayoritario porcentaje de argentinos que se oponían a la impunidad. Esta porción de la población, aún atropellada en sus opiniones, guardaba para sí la prerrogativa de constituirse en una suerte de cárcel

51 Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Organismo de derechos humanos que desde su surgimiento se propuso documentar los crímenes y denunciarlos internacionalmente, por lo que profundizó su tarea de defensa de los derechos humanos, incidiendo específicamente desde una perspectiva jurídica. Desde 1990, incluyó en su agenda la incidencia en políticas públicas.

52 CIDH. (1980). *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina*. 667ª Sesión del 49º periodo de sesiones. Washington: OEA-CIDH.

53 Es importante destacar aquí la solución amistosa arribada en la “causa Lapacó”, que establece obligaciones concretas de medios hacia el Estado argentino en la prosecución de la verdad.

54 Su finalidad no es establecer la responsabilidad penal de los involucrados y, por ello, no contemplan la posibilidad de condena. Todas las personas son citadas a declarar en calidad de testigos y, en ese carácter, tienen la obligación de comparecer y pueden ser procesados por falso testimonio.

viviente para los indultados. Así lo demostraban los frecuentes altercados y protestas en lugares públicos o en la propia calle, cuando ciudadanos comunes reconocían a personajes que habían tenido actuación y responsabilidad durante el terrorismo de Estado y reclamaban que fueran echados o los insultaban de viva voz⁵⁵. Esta puesta en acto de la condena social fue un comportamiento frecuente que abonó positivamente para que el conocimiento de lo ocurrido y la toma de conciencia sobre los horrores de la dictadura se extendieran.

Las demandas interpuestas años antes en otros países, por líderes del movimiento de derechos humanos y de las víctimas de Chile y Argentina, dieron su fruto cuando Augusto Pinochet fue detenido en Inglaterra en 1998. Las causas que el juez Baltasar Garzón había iniciado en España cobraron relevancia y se aceleraron las presentaciones de víctimas que antes veían con cierto escepticismo los procesos iniciados fuera del territorio. Así, en apenas dos años, se obtuvieron importantes resultados en Italia, donde los ex generales Guillermo Suárez Mason y Omar Santiago Riveros⁵⁶ fueron condenados a reclusión y cadena perpetua, respectivamente. Mientras, avanzaban los procesos judiciales en España y se abrieron también procesos en Alemania e Israel, que se sumaron a los anteriores. Estos juicios culminaron en condena a cadena perpetua para el oficial de la armada Alfredo Astiz en Francia, señalado como culpable de la desaparición y asesinato de las religiosas francesas Alice Domon y Leonie Duquet.

e) Confesiones, autocríticas y aperturas

En el año 1995, el testimonio descarnado del capitán Adolfo Scilingo, que se había desempeñado en el campo de concentración más conocido en Argentina, la ESMA, fue crucial⁵⁷. Reveló los pormenores de una metodología emparentada con la estructura burocrática creada en la Alemania nazi para la aplicación del plan sistemático de exterminio de la población judía: las víctimas del terrorismo de Estado, capturadas vivas en su inmensa mayoría y convertidas en “desaparecidos”, eran alojadas en campos de concentración clandestinos y luego arrojadas al Río de la Plata para borrar todo rastro de su existencia y de la acción criminal. Las declaraciones de Scilingo conmocionaron a la sociedad argentina⁵⁸ y fueron el punto de partida para algunos otros –escasos– testimonios sobre el destino final de otros detenidos desaparecidos por parte de militares que habían participado en los hechos.

A consecuencia de ello, el propio jefe del Estado Mayor del Ejército, teniente general Martín Balza⁵⁹, dirigió en abril de 1995 un mensaje al país donde ratificó que durante la dictadura militar se había producido una abierta transgresión de normas y comportamientos militares por parte del Ejército. Realizó una autocrítica de la actuación global de su institución, pidió perdón a familiares de las víctimas de la represión y afirmó que nadie está obligado a cumplir una orden inmoral o apartada de las leyes y reglamentos militares.

55 Estas expresiones, que en un principio se producían de manera aislada y espontánea cuando los ciudadanos reconocían a quienes habían tenido actuación en la represión, adquirieron luego un carácter planificado y organizado que derivó en los llamados “escraches”. Los “escraches” son métodos de denuncia de represores organizadas por la agrupación HIJOS (Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio). Consisten, básicamente, en identificar a un represor, confeccionar datos de los crímenes que cometió, marchar y congregarse en las puertas de su residencia o lugar de trabajo y denunciarlo ante los vecinos y transeúntes por sus crímenes. La palabra “escrache” viene del lunfardo (lenguaje popular) y significa “marcar, poner en evidencia”.

56 Quienes fueron comandante del I Cuerpo de Ejército y comandante de Institutos Militares (zona IV), respectivamente.

57 Verbitsky, H. (1995). *El Vuelo*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

58 Además, motivaron el primer homenaje a los desaparecidos frente al Río de la Plata, donde se realizó un emotivo acto religioso ecuménico que culminó con los presentes arrojando flores al río, destino final de un gran número de desaparecidos y reconocido crecientemente como un “sitio histórico”.

59 Fue nombrado embajador en Colombia por el Gobierno del presidente Néstor Kirchner en 2003 y ratificado en el mismo cargo por la presidenta Cristina Fernández en 2007.

Nueve años después, en coincidencia con la medida presidencial de emplazar un museo en el predio de la ESMA, el almirante Jorge Godoy, Jefe de Estado Mayor de la Armada, pronunció un discurso en el que reconoció que sus instalaciones fueron utilizadas “... para la ejecución de hechos calificados como aberrantes y agraviantes de la dignidad humana, la ética y la ley”, por lo que la ESMA acabó “... convirtiéndose en un símbolo de barbarie e irracionalidad”. Expresó el rechazo categórico de la Armada a tales actos y afirmó que “... solo en la justicia y en la verdad podrá obtenerse el ansiado y pleno reencuentro de la sociedad argentina”⁶⁰.

Ambos gestos de revisión de la actuación militar en el pasado fueron significativos desde el punto de vista institucional. Pero también generaron rechazo en ciertos grupos de las fuerzas armadas en retiro y no estuvieron acompañados de acciones concretas, como la apertura de archivos sobre la represión. Los avances en este sentido comenzaron a producirse más tarde cuando, para apoyar las investigaciones que se realizan de graves violaciones a los derechos humanos, se reconoció mediante un decreto en el año 2007 que “...corresponde revisar desde el actual Estado democrático y republicano la necesidad del secreto y la confidencialidad de aquella información que pueda favorecer un mejor conocimiento de los terribles hechos padecidos por nuestro país”⁶¹. Por eso, teniendo en cuenta que la mayor parte de los acusados y procesados por violaciones a los derechos humanos en el pasado son miembros o ex miembros de las fuerzas armadas, de seguridad, policía y cuerpos de inteligencia, que al desempeñar sus tareas lo hacían bajo la obligación de preservar el secreto, se los releva de ese deber para que puedan contribuir a este proceso de búsqueda de la verdad con la información a la que tuvieron acceso. Dos años más tarde, en 2009, y a pedido de diversos juzgados, se ordenó la desclasificación de listados y documentos referidos a personal civil de inteligencia que prestó servicios en diversos destacamentos durante la dictadura. Finalmente, en el año 2010, y teniendo en cuenta que 25 años después de recuperada la democracia no puede continuar considerándose secreta la información que impida el conocimiento de la historia reciente y cercene el derecho de la sociedad a conocer su pasado, se liberó de la clasificación de seguridad a toda “aquella información y documentación vinculada con el accionar de las fuerzas armadas durante el período comprendido entre los años 1976 y 1983, así como a toda otra información o documentación, producida en otro período, relacionada con ese accionar”⁶². Se exceptuó de la norma a la información referida al conflicto del atlántico Sur o a toda documentación que se refiera a conflictos interestatales.

En concordancia con los avances establecidos en los decretos anteriores, el Ministerio de Defensa, en ese mismo año 2010, emitió dos resoluciones orientadas a la revisión de los fondos documentales existentes en los Archivos Históricos de las Fuerzas Armadas⁶³. La idea central es identificar información de utilidad para las investigaciones judiciales, o que fuera de interés para la sociedad en su conjunto, para ser conservada en el marco de las políticas referidas a la preservación de la memoria. Con ese fin, se crearon grupos de trabajo en cada una de las fuerzas, que identificaran, mediante el análisis, información que el ministerio envía de manera periódica a las autoridades judiciales, el Ministerio Público Fiscal y organismos gubernamentales, relacionada con la investigación en causas por violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado.

V. Las medidas estatales para reconocer el pasado

El reconocimiento de los hechos relacionados con violaciones a los derechos humanos en el pasado muestra una dinámica que, como se analiza en el recorrido anterior, no ha sido lineal. En la búsqueda de la verdad se observan acciones que constituyen hitos, como la investigación realizada por la CONADEP y la

60 Discurso pronunciado el 3 de marzo de 2004.

61 Decreto n.º 44/2007, 29/01/2007.

62 Decreto n.º 4/2010, 5/01/2010.

63 Resoluciones del Ministerio de Defensa n.º 308/10 y 1220/10.

apertura posterior de los juicios por la verdad. Pero, también, la acción ambigua e intermitente de la justicia, que influida por los cambios en el poder político hizo uso de variados subterfugios jurídicos para garantizar la impunidad de los criminales, en muchas ocasiones, en complicidad con los grupos conservadores y la corporación militar.

Las instituciones de la democracia avanzaron de manera desigual en los dos temas centrales: verdad y justicia. Mientras esto ocurría, otras dinámicas cobraron fuerza. La academia produjo análisis de diversos aspectos del pasado y los incorporó a su reflexión. Las organizaciones sociales llevaron adelante manifestaciones y homenajes. De esta manera, se multiplicaron las realizaciones artísticas de esos temas y su vivencia en el presente. Fue así en el teatro, el cine documental y de ficción⁶⁴, la música, las artes plásticas y la literatura. Estas obras creativas contribuyeron, en su conjunto, a crear una visión acerca de los hechos desde el arte y constituyeron esfuerzos clave, no solo para sostener y transmitir la memoria sobre lo ocurrido, sino para profundizar en el conocimiento crítico de ese período y su incorporación a la lectura de la situación presente.

Al revisar la actuación del Estado durante los sucesivos Gobiernos, también se encuentra un proceso diferenciado. De un lado, el progreso en medidas que dan cumplimiento a la obligación que le compete en cuanto a investigar y aplicar el castigo por los crímenes cometidos en los Gobiernos que los precedieron y otorgar reparación a las víctimas. De otro, una pronunciada reticencia a formular un reconocimiento oficial y público contundente de la actuación ilegal concertada y dirigida por el Estado y la indispensable reivindicación de la dignidad de las víctimas⁶⁵.

Los avances se produjeron al compás de los reclamos formulados por las organizaciones de derechos humanos a los sucesivos Gobiernos. Se fueron abriendo paso medidas, que si bien resultaban parciales y en algunos casos notablemente insuficientes, concordaban con las recomendaciones internacionales para establecer la diferencia entre el pasado autoritario y el régimen democrático. Esto sucedió en la identificación, preservación adecuada y acceso público a archivos que permitieron disponer de nueva información sobre lo ocurrido.

Sin embargo, y transcurridos 28 años desde el fin de la dictadura, el progreso central está dado por el retorno de la jurisdicción de los tribunales de todo el país para abocarse al juzgamiento de los crímenes del terrorismo de Estado. Los factores determinantes para este giro fundamental fueron varios. Entre ellos, el trabajo serio y creativo en términos jurídicos de las organizaciones de derechos humanos; el compromiso de funcionarios judiciales y, de manera particular, el cambio de contexto producido por la modificación en los mecanismos de nombramiento de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia. La consecuencia inmediata de esta resolución fundamental fue la renovación decisiva de la Corte, cuya composición es hoy motivo de orgullo para amplios sectores de la sociedad y permite mirar el futuro de la institucionalidad con otra perspectiva. Esta fue una de las primeras y más acertadas medidas del Gobierno del presidente

64 En junio de 2011, Memoria Abierta publicó un catálogo de cine sobre la dictadura que reunió 440 películas. Ver: www.memoriaabierta.org.ar/ladictaduraenelcine/

65 Podría considerarse una excepción a esta conducta el discurso del presidente Néstor Kirchner a raíz de la decisión de instalar un Espacio para la Memoria en el predio donde funcionó el centro clandestino de detención emblemático -la ESMA- el 24 de marzo de 2004. Sin embargo, su discurso negó en el mismo acto importantísimos avances producidos desde la recuperación de la democracia (actuación de la CONADEP, Juicio a las Juntas Militares, política de reparaciones) generando un efecto contraproducente tanto en líderes políticos o funcionarios que habían promovido esas medidas, como en amplios sectores protagonistas de estas luchas o estudiosos de la temática, para quienes más allá de evaluaciones unívocas, se trata de un largo camino recorrido con logros visibles e insoslayables. Más adelante, el presidente Kirchner introdujo matices a sus expresiones. También deben tenerse en cuenta en esta línea las mencionadas “autocríticas” –aunque parciales e insuficientes- de altos jefes castrenses sobre la actuación de las fuerzas armadas, que no tenían antecedentes.

Néstor Kirchner, quien recogió la propuesta que había formulado una coalición de organizaciones no gubernamentales apenas un año antes⁶⁶.

Lo anterior no quiere decir que prevalezca un espíritu de aceptación de las reglas de juego democráticas. Los cambios en la lógica de la acción política no predominan ni se hacen visibles; y perviven comportamientos corporativos y clientelistas, que apuestan por soluciones efímeras y a corto plazo. La dinámica electoral y las alianzas que se tejen para triunfar en los comicios suele provocar retrocesos en diversos niveles. Pueden casi llegar a borrar de la agenda los problemas más agudos de derechos humanos, o ponen en riesgo los trabajosos acuerdos logrados para controlar la acción de autoridades provinciales y dependencias públicas, que acreditan un deficiente desempeño en la protección de estos derechos⁶⁷.

La persistente y masiva impunidad de tantos años está en la base de esa fragilidad. Una justicia dependiente, sensible al influjo del poder, estimulada en su ambigüedad por los discursos ideológicos⁶⁸ justificadores de la represión ilegal, fue atrasando de manera escandalosa la concreción del juicio y castigo a los responsables. Con maestría, en la justicia actual se puede conducir hacia la nada en investigaciones sobre casos paradigmáticos del presente, como los atentados a la embajada de Israel (17/03/92) y a la Mutual Israelita -AMIA- (19/07/94). Hay provincias donde el progreso de las causas judiciales por crímenes de lesa humanidad tiene un retraso llamativo con relación al conjunto del país. Esta tendencia persistente a la denegación de justicia solo logra quebrarse cuando el esfuerzo desde los querellantes es tan grande como para superar un obstáculo tras otro, o en caso de ser necesario, cuando se consigue poner en movimiento a los organismos de control de los funcionarios, como el Consejo de la Magistratura. El lento avance en los ámbitos judiciales neutraliza el efecto de otras medidas estatales positivas orientadas a confrontar y reconocer el pasado y, por lo tanto, conspira contra la consolidación de la democracia. La injusticia establece un sitio atemporal, en el que el tiempo no transcurre y establece otra forma de memoria, conflictiva, penosa y aun perversa. Mientras no sea saldada, las instituciones y los propósitos del presente no podrán desplegarse a plenitud.

Todo esto requiere afrontar otros temas relegados o mal resueltos en una acción más decidida, pero sobretudo, en una acción de conjunto, en pos del cambio perdurable que necesita el país. Entre ellas, la redefinición de la misión de las fuerzas armadas en democracia, la reconversión de las fuerzas policiales para que garanticen los derechos y la seguridad ciudadana. También, medidas novedosas para revertir la exclusión y detener la profundización de la desigualdad.

Los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández adoptaron o hicieron posibles pasos significativos en la institucionalidad, que han incidido positivamente en la dinámica de los juicios y desde allí, también en el funcionamiento del aparato judicial en su conjunto.

66 Ver: “Una corte para la democracia”, documento de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y la Unión de Usuarios y Consumidores. Fue presentado en el mes de enero del año 2002.

67 Son ejemplos de ello los retrocesos en términos de los problemas irresueltos en las cárceles que aquejan a los ciudadanos que cumplen sus condenas encerrados en ellas; el uso sistemático de tortura; el abuso en el uso de armas de fuego por parte de las fuerzas de seguridad; el irrespeto a derechos de los pueblos originarios, entre otros. Estas severas carencias resultan más difíciles de abordar por el carácter federal de nuestro país. La autonomía de las provincias, que no supone eludir la indispensable coordinación de políticas públicas para lograr resultados en términos de asegurar vigencia de derechos, colisiona con los intercambios en términos político electorales que se establecen para asegurar el apoyo en los comicios y el flujo de fondos para las administraciones locales. En ese marco, siempre resultan perdedores los derechos de los más pobres y corren riesgo de licuarse los trabajosos avances construidos por las acciones de la sociedad civil en una labor de incidencia hacia instituciones estatales.

68 Discursos vigorosos y aún vigentes (que pueden leerse en la prensa conservadora) los cuales se refieren a los crímenes de la dictadura como “presuntos delitos”, a los autores de estos como “acusados de presumibles actos reñidos con la legalidad” o a la metodología utilizada para ocultar las huellas de los asesinatos como “fantasiosos montajes de la subversión”.

El funcionamiento de la institucionalidad democrática es ahora más fluido. Luego de la destructiva y penosa crisis del año 2001, que acentuó el escepticismo hacia la política como forma de resolución de los conflictos, el país ha logrado reponerse en aspectos sustantivos, la economía en primer término. Esta realidad es un elemento positivo para estimular el funcionamiento de los poderes del Estado y de sus instituciones en general. No puede afirmarse, sin embargo, que esos progresos produjeron como correlato mejoras visibles en el terreno de la cultura política⁶⁹.

Mencionado todo lo anterior como contexto ineludible, describimos a continuación las medidas estatales más importantes que se implementaron para afrontar el legado del terrorismo de Estado desde el retorno a la democracia.

a) Creación de la Secretaría de Derechos Humanos

Al terminar el trabajo de la CONADEP, el Gobierno argentino creó la Subsecretaría de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio del Interior, que fue elevada más tarde al rango de Secretaría y ubicada en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Sus funciones centrales fueron inicialmente custodiar y sistematizar el archivo conformado por los legajos que se originaron en las denuncias recibidas por la CONADEP, así como toda la información que se derivó de sus actuaciones, las actualizaciones producidas a partir de nuevas informaciones acerca de los hechos investigados y la recepción de nuevas denuncias. Realiza además el seguimiento del cumplimiento de normas internacionales en materia de derechos humanos, de las cuales Argentina es firmante, y ejecuta la política de reparaciones del Estado nacional. Desde 1992 funciona en su interior la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (CONADI), encargada de identificar a los niños secuestrados con sus padres o nacidos en cautiverio, a quienes se les substituyó su identidad.

Desde 2003, la Secretaría de Derechos Humanos ha crecido de manera exponencial al compás de las nuevas funciones y dependencias que se desarrollaron con el impulso a los temas de derechos humanos en los dos últimos Gobiernos. La Secretaría ha dedicado sus mayores esfuerzos y sostenido una presencia particularmente visible en aquellas actividades sobre la memoria del pasado reciente, en especial en la recuperación de edificios donde funcionaron centros clandestinos de detención. Para integrar sus equipos de trabajo ha privilegiado el origen político o la pertenencia a organizaciones de derechos humanos, antes que los conocimientos profesionales o las destrezas específicas, lo que no necesariamente contribuyó a producir resultados acordes con la jerarquía que el propio Gobierno otorga a los derechos humanos al señalarlos como eje vertebrador de sus políticas. Con un contexto nacional favorable y pleno de oportunidades, resulta decepcionante que la entidad estatal a cargo de estos temas no haya promovido políticas más claras y estables para aspectos tan centrales como los archivos y los sitios históricos, más aun teniendo en cuenta que su gestión se remonta al inicio del mandato del presidente Néstor Kirchner en 2003.

Para revertir esta tendencia, debiera despojarse del espíritu de competencia que suele aquejarla y ver con claridad la diferencia de roles y responsabilidades entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Al distinguirlos, sería más fácil lograr sus objetivos de manera más rápida y eficaz a través de relaciones de cooperación, que producirían mayores y mejores resultados de los que ha podido exhibir hasta hoy.

b) Política de reparación a las víctimas

La política de reparaciones del Gobierno argentino se implementó a través de sucesivas administraciones desde la reinstalación de la democracia. El Informe Nunca Más (1984) formuló recomendaciones para asistir económicamente a los hijos y familiares de personas desaparecidas. A partir de entonces, y de manera

⁶⁹ Esta relación aparece como un desafío particular para la sociedad argentina, que sostiene profundos desequilibrios entre mecanismos institucionales y comportamientos sociales.

progresiva, se dictaron leyes que respondían a la necesidad de reparar los perjuicios que el terrorismo de Estado y la dictadura militar habían producido en situaciones específicas: trabajadores despedidos por razones políticas; ciudadanos que habían permanecido presos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional⁷⁰ y a disposición de tribunales militares; ciudadanos que habían sobrevivido al secuestro ilegal; familiares directos de personas desaparecidas y asesinadas, y las víctimas menores de edad⁷¹.

Como señala un estudio realizado en el año 2004 por el CELS⁷², como parte de una investigación comparativa de la experiencia internacional, estas leyes fueron conformando una amplia cobertura de reparación económica del Estado a las víctimas y sus familias⁷³. En el momento de la aprobación de estas normas en el Congreso no se produjeron disidencias sustantivas. El impacto de la lucha por la verdad y la justicia de los familiares de desaparecidos y grupos de derechos humanos ha penetrado en la sociedad. Nunca se cuestionaron estos beneficios. Más bien, predominó el criterio de que un Estado que se había apartado gravemente de sus funciones protectoras, actuando en contra de los propios ciudadanos, debía enmendar de algún modo los resultados no solo de tal indefensión, sino de la propia agresión estatal.

Las organizaciones de derechos humanos integradas por quienes habían sufrido de manera más visible y directa los efectos del terrorismo de Estado, Madres de Plaza de Mayo, Abuelas de Plaza de Mayo y Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, miraron en un principio con reticencia la posibilidad de una reparación económica: “La resistencia se fundaba en la concepción de que recibir una reparación implicaba cambiar la vida de los desaparecidos y resignar el reclamo de justicia por una suma de dinero”⁷⁴. Pero, tras haber transitado con insistencia oficinas de organismos internacionales y haber avanzado propuestas de mecanismos que previnieran la comisión de estos delitos⁷⁵, incorporaron la obligación estatal de la reparación a los reclamos primigenios de verdad y justicia.

Sin embargo, a lo interno de la Asociación Madres de Plaza de Mayo, surgió una fuerte disidencia. Un sector liderado por Hebe de Bonafini se opuso tanto a propuestas o realizaciones de orden simbólico provenientes del Estado o de la sociedad civil, como monumentos⁷⁶ y museos o manifestaciones de perdón público, como a las reparaciones económicas. Ella catalogó a quienes cobraban ese beneficio como prostitutas

70 Durante la vigencia del estado de sitio, una persona sin procesamiento judicial o que hubiera sido sobreseída o declarada inocente por la justicia civil podía quedar legalmente detenida por disposición del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) hasta que este dispusiera lo contrario. Durante la última dictadura militar la mayoría de los presos políticos estuvieron detenidos en esta situación.

71 Para el caso de trabajadores que habían sido expulsados o dejados cesantes se dispusieron reincorporaciones, así como el cómputo del periodo de inactividad a los efectos jubilatorios. En los casos de ciudadanos desaparecidos, pensión y cobertura social a los cónyuges e hijos. Se creó la figura legal de “ausencia por desaparición forzada” y se otorgó reparación económica a las víctimas de desaparición forzada sobrevivientes y a los sucesores de personas asesinadas por los militares, miembros de las fuerzas de seguridad o grupos paramilitares.

72 Centro de Estudios Legales y Sociales. (2004). *La experiencia argentina de reparación económica de graves violaciones a los derechos humanos*. (Mimeografiado). Buenos Aires.

73 El mismo estudio señala que según la Secretaría de Derechos Humanos, hasta mediados del año 2002 se presentaron 6483 pedidos de reparación por casos de desaparición forzada; se concedieron 4718. Se formularon 1648 pedidos de reparaciones por casos de asesinatos; se concedieron 937. En total, en virtud de la ley n.º 24 411, se concedieron 5655 beneficios. Respecto a los beneficios establecidos por el Decreto n.º 70/91 y la ley posterior n.º 24 043, dirigidos a quienes habían estado detenidos a disposición del Poder Ejecutivo en virtud del estado de sitio durante el régimen de facto, y a quienes hubieran sido detenidos por decisión de tribunales militares, se otorgaron reparaciones a unas 8000 personas, de las aproximadamente 13 600 solicitudes recibidas.

74 CELS. (2004). Obra citada en nota #72.

75 Como el trabajo realizado desde 1981 para aprobar una Convención Internacional contra la Desaparición Forzada de Personas, que consiguió su aprobación recién en el año 2006.

76 En el año 1999, cuando ocurrió la colocación de la piedra fundamental del Monumento –ver más en este mismo capítulo–, Hebe de Bonafini organizó una reducida pero ruidosa manifestación para expresar su desacuerdo, y difundió una declaración en la que amenazaba con destruir con cincel los nombres que se grabaran en el futuro monumento.

que “vendían” la sangre de los hijos desaparecidos. Esta y otras posiciones igualmente radicales⁷⁷ que enjuiciaban la acción de personas, partidos políticos y dirigentes, llevaron a la división de esa organización, que reúne a quienes, muy tempranamente, se habían convertido en el emblema de la oposición a la dictadura, más allá de las fronteras nacionales⁷⁸.

c) Fuerzas armadas y fuerzas de seguridad

Al terminar la dictadura, el nuevo rol de las fuerzas armadas en democracia se definió esencialmente a partir de la subordinación de estas al poder civil. En el nuevo marco político, la acción de la justicia y la posibilidad de juzgar a los responsables del terrorismo de Estado se relacionó con la amenaza a la gobernabilidad y a la estabilidad democrática. En ese entonces no se valoraba el aporte sustantivo que el trabajo de los tribunales traía consigo y que -junto a otras medidas básicas de democratización y modernización- daría como resultado el fortalecimiento institucional, y en consecuencia, la mejora en la calidad del sistema político en su conjunto. Todo esto llegó mucho más tarde y su puesta en práctica puso en evidencia el carácter conjetural de la amenaza que esgrimían constantemente las fuerzas armadas para explicar su resistencia -luego rebelión explícita- a someterse a las nuevas reglas de juego.

Al volver a la democracia, no se propusieron, planificaron ni desarrollaron medidas especiales de depuración de las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad, por ejemplo, separar a quienes habían participado con distintos grados de responsabilidad en la represión ilegal. Ante la falta de mecanismos establecidos, la impugnación en los procedimientos de ascenso en la jerarquía militar fue la herramienta que exigió identificar anualmente a quienes continuaban en las filas de esas instituciones, para impedir su promoción en el nivel de mandos superiores⁷⁹. Asimismo, con ocasión de los cambios de Gobierno y del nombramiento de nuevos jefes militares, o cuando surgieron problemas a lo interno de las instituciones castrenses, se fue produciendo una depuración paulatina -aunque no puede afirmarse que la es aún de manera total⁸⁰- de cuadros que habían participado en graves violaciones a los derechos humanos.

Los resultados de las investigaciones de la CONADEP, el histórico Juicio a las Juntas Militares, así como otros procesos judiciales que le siguieron y los reiterados alzamientos militares de fines de los ochenta, habían instalado en la sociedad un consenso sobre la inconveniencia radical de la intervención castrense en los asuntos políticos del país y la necesidad de limitar sus privilegios y prerrogativas en diversos ámbitos.

El esfuerzo por asignar un rol en democracia a las fuerzas armadas se concretó, por un lado, a través de legislación, con la Ley Nacional de Defensa del año 1988 y la Ley de Seguridad Interior de 1992. También acotando su tamaño y, por ende, su estructura organizativa y consecuente capacidad de intervención, por la vía de una creciente pero significativa reducción presupuestaria. Las leyes mencionadas enmarcan con claridad el funcionamiento de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad. En el primer caso, se establece “la defensa nacional” como exclusiva misión de las primeras, quitando de su ámbito funciones y prerrogativas que le habían permitido en el pasado involucrarse y militarizar la seguridad interior. La Ley de

77 Como la oposición a las exhumaciones e identificaciones de restos óseos enterrados como “NN” o en tumbas colectivas, a los homenajes y a las reparaciones económicas. Para una información más abundante de las razones que llevaron a la división de la organización y a la creación de “Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora”, leer el documento elaborado en 1986 en: www.madresfundadoras.org.ar/pagina/origendelalneafundadorademadresdeplazademayo1986/45

78 En el año 1986, las Madres de Plaza de Mayo se dividieron y conformaron dos grupos: las Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora y la Asociación Madres de Plaza de Mayo. La escisión estaba motivada por criterios diferentes con relación a la metodología de la lucha ante un Gobierno constitucional, y tenían asimismo relación con el rechazo a formas autoritarias en la conducción del movimiento.

79 Tarea que desde 1983 llevaron adelante varios miembros del Congreso, personas y organismos, en particular el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

80 Aun en tiempos recientes, y gracias a las investigaciones que llevó adelante el propio Ministerio de Defensa durante la gestión de la ministra Nilda Garré, sea por denuncias desde la sociedad, por requerimientos de la justicia o por la tarea propia de revisión de legajos, continúa identificándose a miembros de las fuerzas que participaron en acciones ilegales.

Seguridad Interior, por su parte, establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del esfuerzo nacional de policía para resguardar “... la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución”⁸¹. Asimismo, describe las funciones de seguridad interior para las instituciones que tienen función de policía.

Lo anterior no significa que el equilibrio en las relaciones cívico-militares esté logrado. Las fuerzas armadas han apelado con insistencia a la necesidad de conjurar las “nuevas amenazas”⁸². Se han visto también alentadas por el reclamo de Estados Unidos de que se involucren en el control de los conflictos que a su juicio ponen en riesgo la seguridad interior en los países de América Latina. De esta manera, intentaron recuperar niveles de protagonismo en las decisiones y en el presupuesto. Queda claro que la definición de funciones y de una institucionalidad acorde al marco democrático es una tarea pendiente para el Estado argentino. Recién en los últimos años se han revisado con detenimiento planes de estudio, esquemas de formación y de funcionamiento internos que estaban aún impregnados por la doctrina de seguridad nacional. Como es sabido, fue esa concepción la que guió el accionar de los militares argentinos y latinoamericanos en las décadas pasadas, con tan nefastas consecuencias⁸³.

En este proceso de avance, el conflicto está presente. Quienes fueron señalados como culpables de crímenes de lesa humanidad en los procesos judiciales referidos a su actuación durante la dictadura, o aquellos que no fueron juzgados pero que están señalados como partícipes en violaciones a los derechos humanos, fueron y son aún objeto del repudio social generalizado⁸⁴. Son las acciones de escrache, mencionadas con anterioridad, las que “... salen a mostrar lo que la justicia no muestra”⁸⁵. De algún modo se los separa de la categoría de ciudadanos, llamando la atención del Estado por su omisión y denunciando, ante quienes viven en el barrio, que uno de los vecinos es un torturador o un asesino. Pero al mismo tiempo, los militares acusados reciben la reivindicación periódica de algunos de sus ex camaradas en retiro, de periodistas e ideólogos conservadores, incluido algún miembro de la jerarquía de la Iglesia católica, quienes todavía pretenden nombrar como “presuntos autores de delitos” o “salvadores de la patria” a quienes han sido señalados nacional e internacionalmente como culpables de hechos aberrantes.

Aunque las fuerzas armadas se han incorporado como actores al sistema, los esfuerzos para rediseñarlas en un contexto democrático se habían realizado durante muchos años, más por la negación o la restricción a antiguos privilegios y funciones que por una mirada nueva que dejara definitivamente de lado sus resabios autoritarios y les permitiera una relación distinta con la sociedad. Aunque es difícil evaluar en el presente si el contexto y el peso que tenían entonces en la sociedad permitía otro desarrollo, hay que decir que es a partir del año 2006, durante la gestión de la ministra Nilda Garré en el Ministerio de Defensa, que se avanza en

81 Ley n.º 24 059, art. 2. 6/01/1992.

82 En primer lugar el terrorismo, pero también la pobreza, las desigualdades sociales, el narcotráfico, el creciente nacionalismo indígena, la corrupción, las migraciones, el virus del sida, el fundamentalismo religioso y una amplia lista de males sociales que, según los estrategas estadounidenses, incluye los reclamos de grupos sociales que buscan el cambio de sistema: “Apreciación de la Situación Estratégica del Hemisferio”, documento del Estado Mayor Internacional de la Junta Interamericana de Defensa. Citado por H. Verbitsky en el diario “Página 12”, 21/03/05.

83 Existe evidencia suficiente (en archivos y en causas judiciales) sobre los contenidos de la formación militar de entonces, los métodos de entrenamiento y la estrecha relación con marcos ideológicos integristas que alentaron y justificaron las acciones ilegales.

84 Expresado en distintas modalidades: las ya citadas de rechazo abierto frente a apariciones en lugares públicos de militares reconocidos como violadores de derechos humanos, y a través de los “escraches” (explicados en la nota al pie de página #55), promovidos particularmente por los que agrupan a hijos de desaparecidos, frente a los domicilios de represores. Este tipo de demostraciones alcanzó también a otras autoridades civiles partícipes o cómplices de la represión, a médicos y jueces acusados de colaborar con la dictadura, entre otros.

85 Centro de Estudios Legales y Sociales. (2000). *La verdad, la justicia y el duelo en el espacio público y en la subjetividad. Informe de la situación de Derechos Humanos en Argentina*. (Cap. XII). Buenos Aires.

temas centrales que estaban pendientes: la reforma del sistema de justicia militar; educación y capacitación; política de derechos humanos y cambios fundamentales en temas de género.

La derogación del Código de Justicia Militar, resistida por tantos años, abrió posibilidades de actualizar el establecimiento de un régimen disciplinario moderno y la extensión de funciones de la figura del Defensor del Pueblo u Ombudsman existente para todos los ciudadanos, también a la población militar⁸⁶. Los cambios se diseñaron desde la concepción del integrante de las fuerzas armadas como ciudadano, que goza de derechos y libertades iguales a los civiles y que es, a la vez, un funcionario especializado, que en ese carácter, es supervisado en el cumplimiento de su rol. Lo anterior solo fue posible una vez que se eliminó la jurisdicción militar y se revisaron todas las normas y reglamentos para adaptarlas a las normas internacionales de derechos humanos. En el ámbito educativo y de formación en los centros de reclutamiento, se incorporaron cursos de historia, de derechos humanos y de derecho administrativo. En cuanto a la indispensable adaptación de los criterios de derechos humanos (que van mucho más allá de la incorporación de materias en la formación castrense) se produjeron algunos gestos particularmente significativos, como la corrección en los legajos de todos aquellos soldados que en el momento de realizar su servicio militar obligatorio fueron secuestrados y desaparecidos y calificados como desertores. El Ministerio, en una resolución⁸⁷ que fue seguida de una ceremonia con asistencia de los familiares de aquellos conscriptos, cambió ese epíteto por la condición de detenido desaparecido. Asimismo, el Ministerio de Defensa realizó un cuidadoso seguimiento de las respuestas que las fuerzas armadas estaban dando a los requerimientos de los tribunales en el juzgamiento de violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura y, en una conducta de apoyo claro al avance de las medidas de justicia, también suprimió la posibilidad de que los militares que sufrían prisión por crímenes de lesa humanidad estuvieran alojados en unidades militares⁸⁸. Estas medidas se produjeron en una gestión que había dado señales claras de cambio, al continuar avanzando en las modificaciones sobre las doctrinas y rutinas referidas al ejercicio de inteligencia por parte de las fuerzas y que todavía tenían fundamentos o impedimentos para el manejo de la información o la justificación de conductas referidas a la actuación durante la dictadura. Finalmente, y acompañando la iniciativa de la Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio de Defensa autorizó la señalización de edificios y recintos en los que habían tenido lugar violaciones a los derechos humanos y que aún tienen un uso militar. En cuanto a las políticas de género, se realizaron modificaciones de particular importancia, no solo atendiendo a la realidad de una mayor incorporación de mujeres en las fuerzas armadas, sino a principios básicos de igualdad⁸⁹.

De este modo, se afirmaron cambios que en algunos casos se habían iniciado tímidamente en años anteriores y ratificaron un rol moderno para las fuerzas armadas, con énfasis en modificaciones en las relaciones hacia el interior de las propias fuerzas y quebrando su relación compartimentada y de secreto hacia la sociedad. La inscripción de las fuerzas armadas en una mayor colaboración con los países de la región se produjo no solo en un contexto de creciente integración latinoamericana, sino además en un marco de clara subordinación al poder civil.

86 Estos cambios están contenidos en la Ley n.º 26 394 promulgada en el año 2008, o se derivan de ella.

87 Resolución MD n.º 420 del 7 de mayo de 2009.

88 La ministra Garré solicitó en 2008 a los jueces federales que mantienen en detención en unidades castrenses a militares, por su procesamiento en causas de violación a los derechos humanos, su demanda para que procedan a trasladarlos a las prisiones comunes fijadas por la ley. El pedido se fundamentó en la igualdad ante la ley de civiles y militares, la función militar y no carcelaria de los cuarteles y el mal ejemplo que esa presencia causa en efectivos ajenos a los delitos investigados. Así, se reunió a todos los militares que estaban dispersos en distintas unidades y, a la vez, la prisión militar que funcionaba en Campo de Mayo pasó a depender del Sistema Penitenciario Federal.

89 Para mayor información ver: <http://www.mindef.gov.ar/genero.html>

d) Medidas de reparación con fuerte contenido simbólico

La política pública para reconocer y hacerse cargo del pasado de violaciones a los derechos humanos, con ocasión de una transición, debe incluir en el plano del reconocimiento la contribución para la construcción de la memoria social sobre lo ocurrido.

Desde 1983, se impulsaron en diversos lugares del país iniciativas que ponen el énfasis en el reconocimiento de lo ocurrido o en el homenaje a las víctimas. Estas acciones incluyen la nominación de calles y plazas, la plantación de árboles, los murales en edificios significativos, la colocación de placas para señalar lugares donde ocurrieron hechos relevantes de resistencia o en las viviendas de ciudadanos desaparecidos, entre otros. En este capítulo nos referiremos solo a los proyectos más recientes de carácter nacional y a algunos otros en la ciudad de Buenos Aires.

Animados por las vigorosas manifestaciones de recuerdo en 1996, cuando se cumplieron veinte años del golpe militar, las organizaciones de derechos humanos promovieron la construcción de un monumento conmemorativo en la ciudad de Buenos Aires. Lograron, poco tiempo después, la sanción de una norma que destina un espacio público para “emplazar un monumento y un grupo de esculturas en homenaje a los detenidos desaparecidos y asesinados por el terrorismo de Estado durante los años setenta e inicios de los ochenta, hasta la recuperación del Estado de Derecho”⁹⁰. A partir de ese momento, comenzó a funcionar una comisión⁹¹ que tuvo como tarea realizar el seguimiento de la obra, cuya piedra fundamental se colocó el 24 de marzo de 1999. El monumento y el parque, cuya extensión total es de catorce hectáreas, está incluido, a su vez, en un proyecto mayor que pretende devolver a la ciudad de Buenos Aires su conexión con el río a través del tratamiento de toda la ribera. El simbolismo poderoso del proyecto reside en la ubicación del monumento en las orillas del Río de la Plata, lugar donde fueron arrojados los cuerpos de miles de desaparecidos⁹².

El proceso ha dado lugar a interesantes debates sobre el modo de representar y recordar hechos de la historia reciente, de los que mencionamos solo los más significativos: criterios para la definición de la nómina de víctimas a incluir en el monumento; relación entre el homenaje a las víctimas y el reconocimiento a los ideales de lucha que enarbolaron; capacidad de las obras de arte contemporáneo ubicadas en el entorno para contribuir a la reflexión y a la transmisión de la memoria; tensión entre el carácter permanente de un monumento y el ejercicio de una memoria activa; posibilidad de adoptar formas de gestión que garanticen tanto el mantenimiento adecuado de las instalaciones y obras de arte, como el cumplimiento de los objetivos primigenios, evitando que se diluyan con el paso del tiempo.

La finalización del monumento demandó diez años de trabajo ininterrumpido⁹³. Solo entonces se cumplió el anhelo de los familiares de contar con un lugar en la ciudad donde poder “ver y tocar” los nombres de los desaparecidos y asesinados grabados en piedra. Mientras tanto, la plaza de acceso al parque que se había inaugurado en 2001 se convirtió en un espacio para la realización de actos y homenajes en fechas conmemorativas, hasta que se fueron cumpliendo las distintas etapas de las obras. Así fue posible recorrer el

90 Ley n.º 46, aprobada el 21/07/1998.

91 La Comisión Pro Monumento -cuyas funciones cesaron en 2009 con la sanción de una ley en coincidencia con la finalización de la Sala de Usos Múltiples, estaba integrada por legisladores, funcionarios del Poder Ejecutivo, representantes de diez organizaciones de derechos humanos y de la Universidad de Buenos Aires. El Parque y Monumento es gestionado hoy a través de un consejo de gestión y una dirección ejecutiva, respetando en su composición la característica central en el momento de su origen: gestión mixta entre sociedad civil y Estado.

92 Para obtener más información sobre el Monumento a las víctimas del terrorismo de Estado y el Parque de la memoria, véase: www.parquedelamemoria.org.ar

93 El Monumento fue inaugurado en el mes de noviembre de 2007, y en años posteriores fueron habilitándose distintas secciones del Parque. En 2011 el Parque ha completado etapas importantes de infraestructura eléctrica que le permitirán un funcionamiento pleno y su habilitación definitiva.

monumento en 2007 e inaugurarle ese mismo año y terminar la sala para exhibiciones y conferencias en 2009 y habilitarla en el año 2011. El monumento y el parque son lugares cargados de simbolismo y de belleza, que ya son visitados por una gran cantidad de estudiantes y público en general, aun cuando no se ha logrado que su existencia y localización sea conocida de manera amplia, por la ausencia de señalización urbana y una política decidida de difusión de su existencia. Particularmente significativas resultan las ceremonias organizadas cuando mueren familiares de personas desaparecidas, que decidieron en vida que sus cenizas sean arrojadas al mismo río donde presumen están los cuerpos de sus seres queridos.

En el nivel nacional, el Gobierno del presidente Néstor Kirchner creó el Archivo Nacional de la Memoria⁹⁴, poco después de iniciar su mandato. Su función es preservar informaciones, testimonios y documentos para contribuir al estudio e investigación de la lucha contra la impunidad y brindar acceso a los documentos, con el fin de asegurar la prevención de violaciones a los derechos humanos en el futuro. Integra este archivo el conjunto documental producido por la acción de la CONADEP, en especial, legajos de las denuncias realizadas ante la Comisión, así como la documentación que da cuenta de las investigaciones posteriores y los expedientes sobre reparación a las víctimas. Se trata de una iniciativa de finales de 2003, que pone lentamente en marcha acciones de preservación y organización de documentos que permitirán que el público pueda consultar sus contenidos en el futuro. El Archivo Nacional de la Memoria, que ocupa uno de los edificios en el predio de la ex ESMA, se propone recuperar documentación clave aún en manos de dependencias estatales diversas, en particular la producida por fuerzas armadas y fuerzas de seguridad. Tiene la misión -como parte de una política de Estado- de preservar el patrimonio histórico, fundamental para profundizar en la investigación de lo ocurrido durante la última dictadura militar y contribuir tanto a los procesos judiciales como a la investigación histórica. Aunque ha transcurrido un tiempo prudencial desde la fecha de su creación, hay que decir que la información de su trabajo y los servicios que presta son escasos y tampoco se han establecido, lo que es particularmente importante, los niveles de acceso a los documentos que guarda en la actualidad.

En coordinación con los organismos de derechos humanos de múltiples ciudades del país, y en un trabajo conjunto que culminó exitosamente, el Estado argentino⁹⁵ encabezó la presentación de 29 fondos archivísticos argentinos que conforman el patrimonio documental en materia de derechos humanos que tiene el país, y que fueron valorados en el nivel mundial e incluidos en el Programa Memoria del Mundo de UNESCO, por su autenticidad, importancia, singularidad y por la imposibilidad de ser reemplazados. Este logro debe resaltarse por el valor del mismo proceso de realización, que organizó información sobre tantos fondos documentales y los puso en relación; por el resultado obtenido y porque tiene efectos en el mediano y largo plazo. Una metodología de trabajo que podría aplicarse en otros esfuerzos en el campo de los derechos humanos y la memoria⁹⁶. En todo caso, desde entonces y en continuidad con esta iniciativa inicial, le cabe al Estado argentino la responsabilidad de garantizar su preservación y organización para el acceso.

El 24 de marzo de 2004, en un nuevo aniversario del golpe militar, el presidente Néstor Kirchner, junto a todo su gabinete, asistió a una ceremonia en el Colegio Militar en la que el Jefe del Ejército de ese entonces, Tte. Gral. Roberto Bendini, retiró los retratos de los dictadores y presidentes de facto Jorge Rafael Videla y Reynaldo Benito Bignone. Ambos habían sido directores del Colegio Militar. El anuncio presidencial a

94 Puede consultarse el texto completo del decreto que crea el Archivo en: www.derhuman.jus.gov.ar

95 A través de la Secretaría de Derechos Humanos, que incluyó el fondo de la CONADEP como acervo del Archivo Nacional de la Memoria y que tiene desde entonces la responsabilidad estatal de garantizar la preservación de esos fondos archivísticos.

96 La experiencia de postulación para el programa Memoria del Mundo (2006-2007) debiera constituir no solo un antecedente, sino un ejemplo a replicar por parte de la Secretaría de Derechos Humanos y sus múltiples dependencias. El logro involucró el trabajo de muchas instituciones de la sociedad civil y de dependencias estatales. El trabajo se organizó a través de un equipo técnico mixto que trabajó junto a las instituciones participantes. Asimismo, se desarrolló una tarea de incidencia planificada y coordinada -también de manera colaborativa- que no disputó protagonismos inútiles. Para conseguir el objetivo, se unieron capacidades y competencias estatales. En esta iniciativa, el Ministerio de Relaciones Exteriores desempeñó un rol clave.

su Ministro de Defensa, de que los cuadros serían retirados, había provocado asimismo un gesto anticipado del Jefe de la Armada, almirante Jorge Godoy, que descolgó el cuadro del ex almirante Emilio Massera de la galería de retratos de los ex conductores de esa fuerza ubicada en el Edificio Libertad, sede del Estado Mayor de la Armada. A diferencia de la ceremonia presidida por Kirchner, el gesto de la Armada no fue público y se difundió por la prensa dos meses después.

El retiro de las imágenes de quienes encabezaron la represión ilegal y condujeron los destinos del país durante siete terribles años, había sido solicitado con insistencia a los titulares del Ministerio de Defensa en los últimos años⁹⁷ por el CELS. Se trataba de traducir en gestos y actitudes visibles la diferencia entre los antiguos comportamientos de las instituciones castrenses, eje de la acción ilegal y siniestra de la dictadura, y la conducta que establecen para ellas las nuevas reglas del régimen democrático.

En esa fecha de aniversario, apenas horas más tarde, se creó el Espacio para la Memoria y la Promoción de los Derechos Humanos, en una ceremonia multitudinaria realizada en el predio donde funcionó la Escuela de Mecánica de la Armada –ESMA- y otras instituciones castrenses. Desviando gravemente sus funciones originales, en la sede de esa institución había funcionado un campo de concentración por el que pasaron y fueron asesinados alrededor de cinco mil ciudadanos. Es útil recordar que en 1998 el presidente Carlos Menem⁹⁸ dispuso el traslado de la Escuela para destinar el predio a un “espacio verde” de uso público, donde se emplazaría un “símbolo de la unión nacional”, previa demolición del edificio. La medida fue un grotesco intento de borrar los hechos y forzar una conciliación que mereció el rechazo de todas las organizaciones de derechos humanos. Familiares de desaparecidos en la ESMA presentaron una acción de amparo que suspendió los efectos del decreto.

Más tarde, el convenio firmado por el Presidente de la nación y el Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, en 2004, dispuso para el lugar un destino esencialmente contrapuesto: un museo sobre el periodo de la dictadura que pueda ser lugar de reflexión y conocimiento del pasado para las generaciones futuras. Este gesto constituyó un mensaje claro hacia quienes se apartaron de la ley y de las normas elementales de convivencia humana; encierra un contenido intenso de reparación hacia la sociedad en su conjunto; y responde a un anhelo antiguo de las organizaciones de derechos humanos, que desde los años ochenta habían realizado múltiples gestiones en el nivel municipal en pos de crear este museo⁹⁹. En el mes de octubre de 2007 se completó el desalojo del predio por parte de la Armada, una vez que el Ministerio de Defensa habilitó locaciones para las instituciones que allí funcionaban y se traspasaron los edificios a una comisión integrada por el Gobierno nacional y el de la ciudad de Buenos Aires, hasta la conformación del actual ente público que es el órgano responsable del diseño y la gestión de todo el espacio.

El casino de oficiales, uno de los 35 edificios en ese enorme predio, fue el lugar donde permanecían cautivos los detenidos desaparecidos y constituye el centro en torno al cual se articula hoy la visita guiada del público. La apertura del sitio al público y la organización de las visitas fue motivo de grandes discusiones, y el modelo institucional y de gestión avanzó con dificultades, porque se lleva adelante entre la ciudad y la nación¹⁰⁰ y con la participación de las organizaciones de derechos humanos. Aunque se trata de una

97 Los ministros Ricardo López Murphy, Horacio Jaunarena y José Pampuro, durante las presidencias de De la Rúa, Duhalde y Kirchner.

98 Decreto presidencial n.º 8/98.

99 Para mayor información sobre los antecedentes de esta iniciativa puede consultarse la página web de la Asociación Memoria Abierta: www.memoriaabierta.org.ar; y sobre los avances de los trabajos, las páginas de los órganos de Gobierno que conforman la Comisión Bipartita: www.buenosaires.gov.ar/espacioparalamemoria y www.derhuman.jus.gov.ar/espacioparalamemoria/, a cargo del desalojo del predio. En septiembre de 2011 se dio a conocer el sitio web del ente público Espacio para la Memoria y la Promoción de los Derechos Humanos: www.espaciomemoria.ar

100 La ciudad de Buenos Aires es propietaria del predio en el que están emplazados los edificios. Además, cuando las posibilidades de fundar un museo en el nivel nacional no existían, en la ciudad de Buenos Aires hubo gestiones políticas progresistas a partir

iniciativa de enormes implicancias (en términos de ocupación del territorio, de presupuesto y de carga simbólica) nunca se incorporaron formalmente a su gestión áreas de Gobierno competentes en urbanismo, patrimonio edilicio o cultura, que aportarían voces y manejo indispensables en estos emprendimientos, si es que se pretenden de largo plazo y más allá de gestiones gubernamentales. Este juego, confuso pero pretendidamente inclusivo, entre actores que tienen responsabilidad y capacidad de participación diversas, es uno de los mayores desafíos de este “proyecto”. Más allá de su vínculo estrecho con los organismos de derechos humanos -porque formó parte de sus reivindicaciones y por su actual participación en la gestión- la intervención en la ESMA debiera comenzar a evaluarse muy pronto por sus resultados y más allá de ese vínculo, destacando la responsabilidad estatal en el emprendimiento. Se trata de mensurar su aporte a los objetivos de recordar el pasado, generando conciencia sobre las consecuencias nefastas de las dictaduras y del terrorismo de Estado, así como contribuyendo a aumentar el aprecio por la participación democrática y el involucramiento en los asuntos públicos.

Aunque inicialmente estaba previsto que un museo funcionara junto al casino, en el emblemático edificio conocido como “cuatro columnas”, esto no ha ocurrido aún. Ya se han inaugurado, sin embargo, otras instituciones estatales y no gubernamentales que organizan actividades múltiples¹⁰¹. La más consolidada es el Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti, que ofrece una programación cultural nutrida.

El lugar no fue el primer sitio recuperado en la ciudad de Buenos Aires, y abrió sus puertas para ser visitado por el público -lo que ocurrió de manera muy lenta y trabajosa- con un único formato de visitas guiadas apenas hace unos años.

Aunque existe en la Capital Federal un número importante de lugares de memoria¹⁰², no se da una coordinación entre ellos, lo que sería sin duda deseable y necesario en función de su rol potencial como vehículos de aprendizaje sobre el pasado y toma de conciencia sobre los efectos de Gobiernos totalitarios.

Existen otras iniciativas relevantes en el interior del país. La más antigua, el Museo de la Memoria en la ciudad de Rosario¹⁰³, creado por la legislatura local en 1998. Este museo comenzó sus actividades en 2001 en una sede provisoria. En diciembre de 2010, se instaló de manera definitiva en el edificio donde había funcionado el Comando del II Cuerpo de Ejército entre 1976 y 1983. El museo, dependiente del municipio de Rosario, exhibe una cuidada muestra que se aparta de las cronologías, y más bien propone temas y experiencias para el visitante. El museo cuenta con un centro de documentación y varios espacios interactivos y su programa educativo es una propuesta probada durante largos años por su equipo, en trabajo con las escuelas de la ciudad y sus alrededores.

En julio de 2000, la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires creó la Comisión Provincial por la Memoria, con el objetivo de poner en funcionamiento un Sitio de la Memoria, que “contribuya a mantener viva la historia reciente en la memoria de los bonaerenses”¹⁰⁴. Esta comisión desarrolla amplias actividades de estudio, difusión y educación sobre temas del pasado¹⁰⁵. Tiene a su cargo el Archivo de la Dirección de Inteligencia de la Provincia de Buenos Aires (DIPBA), que guarda información pormenorizada

de las cuales se creó el Instituto Espacio para la Memoria. Este instituto aparece hoy como el actor más intransigente y difícil en la compaginación de voluntades para la gestión en la ex ESMA.

101 Para conocer qué instituciones están ubicadas en el predio, consultar la sección institucional en el sitio web del ente público: www.espaciomemoria.ar

102 Ver: Memoria Abierta. (2009). *Memorias en la Ciudad. Señales del terrorismo de Estado en Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.

103 Ver: www.museodelamemoria.gob.ar

104 Como indica la Resolución n.º 2172 de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires que creó la Comisión, ratificada luego por Ley n.º 12 483.

105 Para más información consultar: www.comisionporlamemoria.org.ar

de partes e informes de inteligencia sobre eventos, organizaciones y personas que constitúan el objeto de su vigilancia. El archivo se compone de 3 800 000 folios y 300 000 fichas personales, además de documentos sonoros y audiovisuales. De nuevo se subvierte el objetivo anterior del archivo, que pasa de guardar información secreta controlada por una fuerza policial, a disponerlo –bajo normas de protección de la información sensible– para la consulta pública, y usarlo en los procesos judiciales para conocer la verdad. Esto comporta un gesto esencialmente reparador y de reordenamiento ético, cívico e histórico. Posteriormente se creó un Museo de Arte y Memoria, en el que se exhiben importantes colecciones de arte político. La comisión sostiene, al mismo tiempo, una experiencia educativa vasta, cuya realización central es el Programa Jóvenes y Memoria, hoy extendido y replicado a otras ciudades y provincias.

Algunos años después, continuando con la política que estimuló la recuperación de espacios que fueron centros de tortura y donde fueron asesinados miles de ciudadanos que habían sido secuestrados, se “conquistaron”¹⁰⁶ como sitios de memoria los ex centros clandestinos de detención del Departamento de Informaciones de la Policía de la Provincia de Córdoba (D2)¹⁰⁷, La Perla¹⁰⁸ y La Ribera¹⁰⁹. Experiencias similares se desarrollan en otras ciudades del país como Mendoza (Casa por la Memoria y la Cultura Popular), Morón (Casa de la Memoria y la Vida, que era el ex centro de detención y torturas Mansión Seré), Resistencia (Casa por la Memoria) y Trelew (Centro Cultural por la Memoria).

Los procesos de trabajo orientados a adoptar decisiones sobre los objetivos centrales de cada lugar, la forma de abrirlos al público y los guiones para las visitas, las metodologías para construir exhibiciones y desarrollar contenidos educativos, las actividades que se organizan en esos locales, y tantos otros temas medulares para estas iniciativas, son la razón central para que se hayan establecido canales de comunicación entre estas experiencias. Desde el año 2006 existe la Red Latinoamericana de la Coalición Internacional de Sitios de Conciencia¹¹⁰, que hoy vincula en la región a 32 instituciones, sitios y museos (estatales, de gestión mixta y no gubernamentales), los cuales trabajan por la memoria en doce países de América Latina. La red ha conseguido establecerse como un espacio de intercambio horizontal de aprendizajes, reflexión y discusión sobre aspectos que interpelan, desde el presente, al trabajo que se realiza en los espacios de memoria.

A la vez, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación creó la Red Federal de Sitios de Memoria en la órbita del Archivo Nacional de la Memoria, con el objetivo de intercambiar experiencias y coordinar políticas entre instituciones estatales en este campo¹¹¹. La Secretaría realiza, asimismo, la señalización de los lugares a lo largo del territorio que fueron centros clandestinos de detención, con la instalación de tres pilares de cemento con las palabras: Memoria, Verdad y Justicia.

106 En la provincia de Córdoba eligen usar el verbo “conquistar” para referirse a los procesos de recuperación para el uso público de antiguos centros clandestinos de detención.

107 Ubicado en el mismo centro de la ciudad, el edificio que hoy alberga al Archivo y Comisión Provincial por la Memoria de Córdoba era la sede del Departamento de Informaciones de la Policía de la Provincia de Córdoba, que entre 1974 y 1978 funcionó como centro clandestino de detención.

108 El 24 de marzo de 2007 el Gobierno de la Nación cedió el predio de ese ex centro clandestino de detención a la Comisión Provincial de la Memoria de la Provincia de Córdoba, para su funcionamiento como sitio de memoria. Fue abierto al público el 24 de marzo de 2009.

109 Campo de La Ribera fue prisión militar y durante la dictadura se la convirtió en centro clandestino de detención. Desde la llegada de la democracia y hasta 2009 funcionó un centro educativo.

110 Ver: www.sitesofconscience.org; www.memoriaabierta.org.ar/redlatinoamericana/index.php

111 La Red Federal fue creada por Resolución SDH n.º 014 del 22 de marzo de 2007, y tiene por finalidad constituirse en una instancia de articulación del trabajo y de intercambio de experiencias, metodologías y recursos entre los organismos gubernamentales de derechos humanos que, en el nivel provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, están encargados de la gestión de “sitios de memoria” del terrorismo de Estado en toda la Argentina.

VI. Consideraciones sobre los temas futuros para los derechos humanos

El movimiento de derechos humanos se convirtió en el referente ético de una etapa, pero influyó, por su sola presencia y acción, en una nueva manera de pensar y hacer la política en el país. Lo más inmediato fue la demostración de eficacia para frenar el autoritarismo. El reconocimiento de lo ocurrido en el pasado, y la comprensión de esa historia como parte de la identidad, construye una memoria social que contrapone de manera clara las prácticas dictatoriales y el funcionamiento democrático. Contribuye, por lo tanto, a valorar las diferencias entre uno y otro modo de organización social y política. Esta perspectiva, presente en numerosas iniciativas de recuerdo, homenaje y difusión sobre lo ocurrido propicia, en especial cuando se combina con otras acciones, una cultura preventiva del retorno del autoritarismo.

Este aporte indudable a la afirmación de la democracia, que brindó la lucha por los derechos humanos en los países latinoamericanos, en particular en Argentina, se dio más por un trabajo de incorporación de estándares de derechos humanos provenientes de los tratados internacionales a la jurisprudencia interna, que por la extensión de esos derechos a todos los ciudadanos. Con el aumento en proporciones inéditas de la exclusión social, el ejercicio efectivo de esos derechos quedó restringido a unos pocos. En esto, el movimiento de derechos humanos no siempre pudo articular capacidad de trabajo sobre la institucionalidad jurídica y política, con el movimiento social. Las limitaciones para incidir en el conjunto de la dinámica social se hicieron evidentes con particular dramatismo en la terrible crisis política y económica de diciembre de 2001.

La eficacia que las organizaciones de derechos humanos desplegaron para documentar los crímenes del terrorismo de Estado y conseguir que actuara la justicia nacional e internacional, extendieron en la sociedad una preferencia clara por las reglas del juego democráticas, por sobre los mecanismos autoritarios. Los últimos años han permitido avances notables con relación a los temas centrales abordados en este capítulo. Pero junto a la identificación y el reconocimiento de esos progresos, hay que señalar las debilidades que quedan en evidencia cuando se disipa el impacto de las declaraciones y la emoción de los gestos y discursos.

La fuerza de los anuncios cuando se adopta una decisión política, incluso cuando esta decisión recoge los momentos más conmovedores y dramáticos de nuestra historia, no produce de modo automático líneas de acción o programas para resolver los nuevos problemas en el campo de los derechos humanos. Entre las razones se encuentra el diseño de las estructuras organizativas y los mecanismos de nombramiento de los funcionarios que tienen que conducir y llevar adelante esas políticas. El panorama se complica aún más cuando esa ausencia no es reconocida y se deposita en la lealtad sin fisuras, con un ideario o una persona, y en la disposición de recursos públicos, el eje de la gestión.

La pregunta a plantearse es cómo continuar cuando ya se han modificado leyes, dictado otras y se han creado instituciones para atender los desafíos de la etapa de transición, pero los resultados que se alcanzan luego son incompletos. En muchas ocasiones, puede observarse que los objetivos quedan neutralizados por la inacción o la deformación de su propósito original.

No corresponde, ni está en la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, avanzar hasta el terreno de la microgestión. Pero es preciso trabajar hacia una nueva cultura política que privilegie el compromiso ciudadano. También, el concepto de lo público y el valor de la profesionalidad en el desempeño de la tarea en el marco de instituciones democráticas renovadas y transparentes. Lo que aún cuesta aceptar en los hechos es que se trata, tal vez, de la única manera de garantizar derechos para todos y responder de manera eficaz a las demandas sociales.

Las deudas que el Estado democrático no ha logrado saldar: salud, educación y vivienda, se agrandan en una sociedad que es cada vez más desigual. En este campo, las necesidades insatisfechas son percibidas cada vez más como derechos. Por ello, se precisa tanto de políticas dirigidas a obtener resultados específicos como de medidas de orden tributario que se orienten a atacar la raíz, sino el origen, de los factores que están facilitando la reproducción de esa desigualdad.

Esta sociedad, que vive en democracia desde hace ya casi tres décadas, padece asimismo problemas nuevos en el terreno de la seguridad ciudadana. El aumento de población privada de libertad y la búsqueda de soluciones que desvinculan las causas del delito y sus nuevos formatos, no hace más que alejar la posibilidad de resolverlos con cierta perspectiva de éxito. La cobertura de derechos básicos, la criminalización de los pobres y la dificultad para percibir a las concepciones jurídicas y al aparato judicial como parte del problema, ensombrecen el horizonte.

La lucha por el respeto de los derechos humanos en las décadas de los setenta y ochenta no se parece a la de hoy. Los problemas que hay que afrontar, tampoco. En el presente, resulta más difícil obtener apoyo a favor de la eliminación de la tortura en el trato de los detenidos en las dependencias policiales y cárceles del país. La situación y el trato de los detenidos condensan un conjunto de actitudes negativas presentes en nuestra cultura. Estas son el racismo, la xenofobia, los conflictos generacionales y la exclusión social. Los detenidos son, en su mayoría, jóvenes, pobres y de tez morena, y la tortura es utilizada como herramienta cotidiana de sujeción y humillación. En estrecha vinculación con esto, es difícil colocar en el debate público la necesidad de mayor solidez y democratización de las estructuras institucionales, comenzando por la justicia.

La exclusión y la desigualdad como elementos comunes a los problemas de derechos negados, y el funcionamiento deficitario del régimen democrático, son los desafíos que hay que afrontar en el presente. La experiencia ganada en otros campos, y la posibilidad de mirar en perspectiva lo inmenso del avance, nos habilita para pensar la complejidad de los problemas, proponer estrategias para comenzar a resolverlos y, sobretudo, para aspirar a una democracia consistente, capaz de garantizar los derechos de todos los ciudadanos.

Verdad, reparación y justicia: el pasado que sigue vivo en el presente*

Elizabeth Lira

*Un país llevo perdido
Cuando duermo
se me aparece
en mis sueños
como enemigo
como si en mi
pecho golpeará
un mar que boté al olvido
y a los ojos se me asomara
la vida que ya viví**.*

* Este artículo ha utilizado parte de la investigación realizada para el proyecto Justicia y Memoria que se llevó a cabo en el Centro de Ética de la Universidad Alberto Hurtado, con el apoyo de la Fundación Ford, desde 2009.

** Eugenio Llona y Horacio Salinas, “Cueca de la Ausencia”. Inti Illimani.

Antecedentes

La dictadura militar en Chile (1973-1990) derrocó al Gobierno constitucional encabezado por el presidente Salvador Allende Gossens. La justificación del **pronunciamiento** militar fue señalada en el Bando n.º 5, difundido el 11 de septiembre, y luego en el Decreto Ley n.º 5 del 12 de septiembre (publicado en el Diario Oficial n.º 28 657 del 22 de septiembre de 1973), en el que se declaraba que "...el estado de sitio decretado por conmoción interna, en las circunstancias que vive el país, debe entenderse 'estado o tiempo de guerra' para los efectos de lo dispuesto en tales casos por el Código de Justicia Militar y demás leyes penales". (Loveman y Lira, 2002: 321, 337-341). El país estuvo sometido a diversos estados de excepción constitucional hasta el 30 de agosto de 1988, rigiendo el toque de queda en distintas modalidades.

Las autoridades del régimen derrocado, sus partidarios y los miembros de los partidos políticos de la Unidad Popular fueron sometidos a consejos de guerra a lo largo de todo el país, procesados en plazos brevísimos y condenados a sentencias de muerte o a largas sentencias de cárcel, con escasa o nula defensa. La tortura fue una práctica de rutina. La condición de **enemigos** fue la justificación de la represión política, desconociendo los derechos establecidos por el derecho humanitario en relación con los prisioneros de guerra, los que estaban vigentes en el país desde 1951 (Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura, 2005: 176-177).

Desde 1974 algunos detenidos no volvieron a aparecer, a pesar de que fueron arrestados en sus casas o lugares de trabajo y en presencia de testigos. El Gobierno negó su detención en todos los casos y el Poder Judicial rechazó casi todos los recursos de amparo presentados a favor de los detenidos (Vicaría de la Solidaridad, 1979).

La responsabilidad del Estado en las violaciones de derechos humanos fue denunciada ante los Tribunales de Justicia y ante los organismos internacionales desde 1973, dejando así numerosos registros sobre las violaciones de derechos humanos cometidas en el período. Cada uno de los informes especiales sobre Chile de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los informes anuales hasta 1989 registraron estas denuncias (Vargas, J. E., 1990). La Comisión recibió distintos casos del régimen y les dio seguimiento¹. El régimen militar respondió algunas veces justificando la actuación de las autoridades, pero en muchos de ellos no dio respuesta, negando la detención de las personas e, incluso, su existencia legal, desligándose de toda responsabilidad². A su vez, la Asamblea General de Naciones Unidas dictó resoluciones condenatorias al régimen militar chileno desde 1974 hasta 1989. La primera condena fue consecuencia de la presión de la comunidad internacional, por las denuncias de violaciones de derechos humanos que ocurrían en Chile (Vargas M. C., 1990). En cada una de las resoluciones se insistió en la falta de información acerca de personas desaparecidas. Naciones Unidas nombró una comisión para investigar las situaciones denunciadas y luego fueron designados relatores especiales que mantuvieron el seguimiento sobre los casos denunciados hasta el fin de la dictadura.

Por su parte, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, el máximo órgano de dirección de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) recibió numerosas quejas relativas a la violación de los derechos sindicales cometidas en Chile desde 1973. La OIT mantuvo un seguimiento permanente de las quejas presentadas por las organizaciones sindicales chilenas hasta 1990, solicitando información y soluciones sobre los casos presentados al régimen militar (Lira y Rojas, 2009).

1 Ver informes especiales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 1974, 1976, 1977 y 1985 en <http://www.cidh.oas.org/pais.esp.htm> (acceso: 27/07/2011).

2 El delegado de Chile ante Naciones Unidas, Sergio Diez Urzúa, había entregado a la Asamblea General de ese organismo, el 7 de noviembre de 1975, dos tomos documentales titulados "Situación actual de los derechos humanos en Chile" en la que señalaba que de un total de 768 personas presuntamente desaparecidas se había comprobado que 153 no tenían existencia legal. La misma presentación se realizó en junio de 1976, en la sexta Asamblea General de la OEA, realizada en Santiago.

Un examen retrospectivo de las denuncias de violaciones de derechos humanos corrobora cómo la política represiva causaba dolor y miedo, sus consecuencias fueron casi siempre traumáticas para quienes las sufrieron y tuvo como resultado el sometimiento y el silencio de la mayoría durante varios años. Al mismo tiempo, los efectos de la persecución, la tortura, la prisión, la desaparición y la muerte, no solamente afectaron psicológica y materialmente a quienes fueron perseguidos y a sus familias, sino también, a muchas otras personas cercanas y sus comunidades y, de manera indirecta, al conjunto de la sociedad.

Las consecuencias de la persecución obligaron a miles de personas a proteger su vida y a salir del país. Muchos fueron despedidos de sus trabajos e incluso debieron trasladarse dentro del país al ser expulsados de su trabajo o, en el caso de los campesinos, no solamente perdieron su trabajo sino sus viviendas y su modo de vida. Estas situaciones preocuparon a diversos grupos y en particular a algunas iglesias, lo cual las llevó a implementar formas de defensa legal y a prestar asistencia y apoyo a los perseguidos (Orellana y Hutchinson, 1991). El Comité de la Paz, y luego la Vicaría de la Solidaridad, dieron prioridad a la defensa legal ante los consejos de guerra y los tribunales de justicia.

Los familiares de las víctimas se fueron organizando desde 1974 para apoyar a sus familiares que se encontraban en prisión, pero especialmente para buscar a aquellos de los cuales se había perdido su rastro.

(...) porque la vida de nuestros seres queridos estaba en peligro iniciamos su búsqueda recorriendo el Estadio Chile, Estadio Nacional, Chacabuco, Pisagua, Tejas Verdes, Quiriquina, Tres Álamos, Cuatro Álamos, Puchuncaví, Ritoque y tantos otros lugares que fueron campos de concentración de la dictadura militar, llevando en nuestras manos un clavel rojo que nos identificaba. (Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, 1997: 11).

Las denuncias por desaparición de personas, así como las querellas por torturas contra quienes resultasen responsables, fueron presentadas sin resultados efectivos durante toda la dictadura. Sin embargo, la insistencia en la vía judicial permitió dejar constancia en los tribunales de cientos de casos de personas que reclamaban sus derechos o los de sus familiares. Los jueces, con escasas excepciones, rechazaron los recursos de amparo, no tramitaron eficazmente los casos ni identificaron a los responsables. En 1989, la mayoría de los casos fueron amnistiados. A pesar de todo, los abogados de derechos humanos se mantuvieron y se mantienen en la búsqueda de justicia ante los tribunales hasta el presente.

En 1988, de acuerdo a la Constitución de 1980, se realizó un plebiscito para definir la continuidad del régimen. El 54% del electorado se pronunció por el **no**, rechazando otros ocho años de Gobierno de Pinochet. En el mes de junio de 1989, se realizó un plebiscito sobre algunas reformas constitucionales negociadas con la oposición. En diciembre de ese año se realizó la elección democrática del presidente de la República y del Congreso. Fue elegido el demócrata cristiano Patricio Aylwin. Así, se efectuaba la **transición** dentro del marco establecido en la Constitución de 1980.

La política de derechos humanos de la Concertación

El presidente Patricio Aylwin y la coalición de partidos que lo apoyaba, la Concertación de Partidos por la Democracia, propusieron un programa de reformas institucionales profundas, que se verían seriamente constreñidas en su realización por la Constitución y la institucionalidad impuesta entre 1973 y 1990. En relación con las violaciones de derechos humanos ese programa señaló:

El Gobierno democrático se empeñará en el establecimiento de la verdad en los casos de violaciones de derechos humanos que hayan ocurrido a partir del once de septiembre de 1973. (...) procurará el juzgamiento, de acuerdo a la ley penal vigente, de las violaciones de derechos humanos que importan crímenes atroces contra la vida, la libertad y la integridad personal (...). El conocimiento de estos casos será radicado en los Tribunales ordinarios de justicia, los que deberán conocer y juzgar conforme a las reglas del debido proceso de

derecho, con pleno respeto de las garantías procesales de víctimas y victimarios (Programa de la Concertación, 1989: 3-4)

Ese programa incluyó proposiciones específicas respecto a la reparación a las víctimas (los daños materiales y morales), la restitución de la nacionalidad (a los nueve chilenos que fueron privados de ella como medida represiva, incluyendo a Orlando Letelier, asesinado en Washington en 1976). Planteaba que se desarrollaría

una política activa para promover el retorno de todos los chilenos a su patria, creando las posibilidades para su plena inserción”. Preveía la formulación de políticas sociales y de salud física y mental, dirigidas específicamente a las personas afectadas por la represión política, así como la restitución de los bienes confiscados de personas naturales, partidos políticos u organizaciones sociales y sindicales. Finalmente señalaba que se buscaría “la reivindicación de aquellos compatriotas que fueron víctimas de crímenes contra la vida o detenciones seguidas de desaparecimientos por causa de sus convicciones políticas. (Programa de la Concertación, 1989: 4).

La propuesta reconocía que el legado de las violaciones de derechos humanos era un obstáculo importante para la construcción de la democracia. Por esta razón, el programa comprometía al nuevo Gobierno a: a) establecer la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos; b) garantizar la información necesaria para hacer posible la investigación judicial de esos crímenes; c) reivindicar a las víctimas.

Es importante recordar que al asumir Patricio Aylwin como presidente de la República en marzo de 1990, regía la Constitución de 1980 y Augusto Pinochet se mantenía como comandante en jefe del Ejército, permaneciendo en ese cargo hasta enero de 1998. El decreto ley n.º 2191 de amnistía, dictado en 1978, prohibía procesar a personas involucradas en determinados actos criminales entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978. En este período, en el que rigió el estado de sitio, ocurrieron la mayoría de los casos denunciados como desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y el mayor número de personas torturadas. El decreto ley favoreció a un determinado número de presos políticos encarcelados, que fueron puestos en libertad en 1978. No ocurrió lo mismo con quienes habían conmutado la pena de cárcel por extrañamiento, quienes debieron permanecer en el exilio, pues no fueron autorizados a ingresar al país. Aunque el programa de la Concertación de Partidos por la Democracia había propuesto derogar el decreto ley de amnistía, una vez en el Gobierno la coalición no tendría los votos necesarios en el Congreso para hacerlo. La vigencia de este decreto condicionó los resultados de los procesos judiciales por violaciones de derechos humanos, especialmente en los casos de detenidos desaparecidos hasta 2004.

En el Gobierno del presidente Aylwin se iniciaron políticas sobre verdad. Se diseñó una política de reparaciones tomando en consideración diversas violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen militar; se procuró resolver las situaciones de los presos políticos encarcelados, legislando para garantizarles un debido proceso, y se presentaron varias iniciativas legislativas para acelerar la investigación judicial sobre los casos de detenidos desaparecidos y en relación con el decreto ley de amnistía. Solo algunos de esos proyectos serían aprobados en el Congreso. Hacer justicia tomaría décadas.

El presidente Patricio Aylwin declaró, frecuentemente, que esperaba responder a los compromisos de su programa en un plazo breve, es decir, durante los cuatro años de su mandato, y alcanzar la reconciliación. Sin embargo, no fue posible completar las tareas previstas en ese plazo. Se trataba de un proceso que se desarrollaba simultáneamente en diversos ámbitos, entre ellos, el Gobierno, las agrupaciones de víctimas, los organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, las fuerzas armadas, el Poder Judicial y el Congreso, con tiempos diversos y con objetivos que respondían a las distintas visiones sobre el legado de las violaciones de derechos humanos y su tratamiento político. Para unos, bastaría con una amnistía general e inclusiva, mientras para otros, reconocer y reparar a las víctimas y hacer justicia eran condiciones ineludibles de un proceso de reconciliación política.

El Gobierno debía garantizar que se cumplieran las obligaciones constitucionales y las surgidas de los compromisos internacionales del Estado chileno en relación con las víctimas y asegurar condiciones legales, sociales y políticas para garantizar la no repetición. La política propuesta reafirmaba que las violaciones de los derechos humanos, y su reparación, eran un problema que debía encarar la coalición gobernante, pero que era una responsabilidad del Estado y, por lo tanto, se requería lograr consensos amplios para legislar sobre estos temas.

Las diferentes visiones políticas, y las tensiones derivadas de esas diferencias, dificultarían los consensos necesarios para cumplir esos objetivos. La discusión política daba cuenta de las convicciones y lealtades que cruzaban esos procesos y la rigidez con que se mantenían las diferencias ideológicas y éticas sobre el pasado y el presente. Las visiones antagónicas acerca del pasado parecían reforzar, para un sector de la sociedad, la preferencia por el olvido jurídico (amnistías e indultos) como fórmula política para **cerrar** el pasado, como había ocurrido desde siempre en la historia de la república. Pero, otro sector, especialmente las agrupaciones de víctimas, expresaban un cuestionamiento permanente a la impunidad que había sido la clave histórica de lo que se consideraba como la paz social. Se observaba un creciente cambio en las expectativas políticas que apuntaba, principalmente, a lograr el reconocimiento de responsabilidades por parte de los diversos actores políticos. Sin embargo, la persistencia de las divisiones y de la ruptura en la convivencia nacional, y el temor a profundizarlas, no era solamente un asunto ideológico. Era también moral y emocional. Se enraizaba en las experiencias penosas y traumáticas de las víctimas, que se reavivaban con los argumentos que pretendían justificar lo ocurrido en nombre del bien común. Mientras la tortura y la desaparición de personas se justificaran como una necesidad política en nombre de **la salvación de la patria**, parecía imposible establecer condiciones mínimas de reconciliación.

Para el presidente Patricio Aylwin la reconciliación política era un objetivo fundamental durante su Gobierno. Se fundaba en el reconocimiento de la verdad sobre lo ocurrido a las víctimas en un contexto político muy sensible, al tratamiento de las violaciones de derechos humanos, tanto por parte de las víctimas como por el general Augusto Pinochet, las Fuerzas Armadas y sus partidarios. El presidente Patricio Aylwin priorizaba la estabilidad institucional y no estaba dispuesto a arriesgar una reincidencia golpista:

(...) Hemos dicho -y lo reiteramos hoy solemnemente- que la conciencia moral de la nación exige que se esclarezca la verdad respecto a los desaparecimientos de personas, a los crímenes horribles y de otras graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura. Hemos dicho también - y hoy lo repito, que debemos abordar este delicado asunto conciliando la virtud de la justicia con la virtud de la prudencia, y que concretadas las responsabilidades personales que corresponda llegará la hora del perdón. (Aylwin, 1992: 20-21).

Sin embargo, el proceso de **reconciliación nacional** después de 1990 en Chile no podía prescindir del reconocimiento y reparación de las víctimas y de la sanción de los victimarios, precisamente debido a la centralidad de la resistencia política contra las violaciones de derechos humanos ejercida por la oposición al régimen militar en los tribunales de justicia, desde sus inicios.

Llevar a cabo las políticas de verdad, reparación, justicia y memoria, tomaría mucho más tiempo que el que se había previsto al inicio, precisamente porque se fue estableciendo una demanda ética, política y cultural diferente. Durante siglos, la paz social se había fundado en la impunidad, pero, al menos desde la presentación del primer recurso de amparo el 14 de septiembre de 1973, los tribunales empezaron a ser el escenario donde se reclamaban los derechos de las personas, la responsabilidad de las autoridades y la obligación de los jueces de hacer cumplir la ley, impidiendo, en la práctica, la legitimidad de la impunidad como el recurso político utilizado para cerrar los conflictos y extinguir sus consecuencias. Esa disputa se expresó de diversas maneras durante los años de la transición. La exigencia generalizada de las garantías y los derechos como fundamento de la paz social cuestionaba radicalmente la modalidad histórica de

reconciliación política fundada en la impunidad. El proceso no ha terminado. Tampoco la disputa entre diversas visiones éticas y políticas. El desenlace no es previsible, pues depende no solamente del desarrollo de una cultura democrática en el país, sino también, del contexto internacional en relación con el respeto de los derechos humanos.

En este texto se exponen, en orden cronológico, las políticas de verdad, reparación, justicia y memoria realizadas por el Estado chileno hasta el presente, examinando su continuidad en el tiempo a través de los Gobiernos del país desde 1990 en adelante. La distinción mencionada es, en cierta forma, arbitraria, porque la verdad no depende únicamente de las comisiones de la verdad, sino más bien de la verdad particularizada de los procesos judiciales. La reparación no se agota en las medidas administrativas, sino que se alcanza a través del reconocimiento de lo padecido por las víctimas y de la sanción de los victimarios. La verdad y la reparación perduran en los sitios de memoria y en las diversas iniciativas que restauran el buen nombre de la víctima. Es decir, estos procesos están interrelacionados y se potencian recíprocamente y se suman a un proceso mayor cuyo propósito es el reconocimiento de los derechos de las víctimas y su rehabilitación, pero que, también, requiere de todas las acciones específicas por parte del Estado para asegurar condiciones políticas y una cultura centrada en el valor de la vida y la dignidad de las personas, que impidan la repetición de las violaciones de los derechos humanos en la sociedad.

La resistencia moral a la dictadura y la lucha por la vida de los suyos y de todos

La historia que se desarrolla a continuación no habría sido posible sin la lucha sostenida de las víctimas o de sus familiares para esclarecer el destino de los suyos, especialmente en el caso de los detenidos desaparecidos. Las mujeres empezaron a manifestarse con la fotografía de su familiar en el pecho y con pancartas con la frase **¿Dónde están?** La primera huelga de hambre de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (en adelante “la Agrupación”) se realizó entre el 14 y el 23 de junio de 1977 en las oficinas de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) en Santiago. La huelga terminó con el compromiso del régimen militar ante el secretario general de las Naciones Unidas de “investigar las denuncias de desaparición forzada” (Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, 1997: 23).

El Decreto Ley de Amnistía, en abril de 1978, motivó la realización de una huelga de hambre en varias parroquias. El testimonio de las mujeres en huelga de hambre fue: *¡Nuestra vida por la verdad!* La huelga de hambre se inició el 22 de mayo y terminó el 8 de junio. Fue acompañada en el exterior por 80 grupos que realizaron huelgas de hambre en más de sesenta ciudades en diversos países del mundo. En numerosos recintos de la Iglesia Católica se hicieron reuniones de reflexión y actos de solidaridad con las peticiones de la Agrupación (Arzobispado de Santiago, Vicaría de la Solidaridad, 1978).

La Agrupación ha sido una organización formada y dirigida por mujeres. Su primera presidenta fue Sola Sierra, esposa del detenido desaparecido Waldo Pizarro. A su muerte, Viviana Díaz, hija del detenido desaparecido Víctor Díaz, presidió la Agrupación. Desde 2003, Lorena Pizarro, hija de Sola Sierra, ha sido la presidenta. Viviana Díaz, a mediados de los años ochenta, se refirió al sentido final del trabajo permanente de la Agrupación: “Para mí lo más importante es poder demostrar a todos que este es un problema que requiere una respuesta y donde cada chileno tiene un papel muy importante (...). Pero sabemos, estamos conscientes que solas no lo vamos a poder hacer, que tiene que ser algo que sea asumido por todo un pueblo”. (Rosario Rojas, 1987: 299).

Desde una mirada retrospectiva, se puede apreciar que la ausencia repentina generó gran desesperación e impotencia, que las madres, esposas, convivientes, hijas y hermanas transformaron su vida en una búsqueda incansable de los suyos y que se ha sostenido a lo largo del tiempo, principalmente en torno a las acciones

judiciales. Solo en aquellos casos en que los restos han sido identificados se ha podido cerrar la búsqueda y realizar un rito funerario. Sin embargo, la identificación fidedigna de restos **encontrados** ha tomado décadas, por la falta de recursos científicos y tecnológicos adecuados en el país, y sigue pendiente para la mayoría. En muy pocos casos el proceso judicial ha permitido esclarecer el destino final y los hechos en torno a la desaparición, así como el paradero de los cuerpos. El reconocimiento de las Fuerzas Armadas, en 2001, de que un cierto número de desaparecidos fueron lanzados al mar, cerró para muchos la expectativa de encontrar los restos de los suyos y darles sepultura.

Si bien la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos ha sido gravitante en las políticas de derechos humanos de las últimas dos décadas, cada una de las políticas de reparación se han fundado en la demanda organizada de las víctimas correspondientes: los exiliados, los campesinos expulsados de la tierra, los exonerados, los retornados y los ex presos políticos. Esa demanda ha llevado a revisar y reorganizar las políticas en los distintos Gobiernos. La historia de estas demandas y estas luchas excede las posibilidades de este trabajo, pero no podría entenderse el camino recorrido sin la existencia de esas organizaciones y la persistencia de sus denuncias y demandas de reparación, como tampoco podría entenderse sin el trabajo constante, realizado por décadas, de los abogados de derechos humanos, que han acompañado a las víctimas y sus organizaciones.

Las políticas de verdad

Históricamente, el país había enfrentado en el pasado guerras civiles y dictaduras, y se buscó, en algunos casos, establecer la verdad de lo sucedido, especialmente para legitimar a las nuevas autoridades después de las crisis (Loveman y Lira, 2003). También se legislaron medidas de reparación, pero en todos los casos, los conflictos terminaron con amnistías amplias e inclusivas en nombre de la reconciliación nacional³. En 1990, la verdad de lo sucedido a las víctimas aparecía como un elemento indispensable para poder otorgarles reconocimiento y reparación y, a diferencia de los conflictos anteriores, las demandas por verdad y justicia empezaban a redefinir los requisitos de la reconciliación política, la que parecía depender más del reconocimiento de las responsabilidades y del enjuiciamiento de los crímenes, que de la impunidad automática de sus autores, como en el pasado. Sin embargo, muchos asuntos relacionados con las violaciones de derechos humanos de la dictadura se mantenían como temas contradictorios que tensionaban la transición política.

A continuación se resumen las diversas iniciativas **de verdad y esclarecimiento** de las violaciones de derechos humanos que afectaron a las víctimas, incluyendo las comisiones y las instituciones creadas para sostener y dar continuidad a esas tareas.

Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1990-1991)

El presidente Patricio Aylwin creó la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Decreto Supremo n.º 355 del 25 de abril de 1990). Fue conocida como Comisión Rettig, por el nombre de su presidente, el abogado Raúl Rettig. Entregó su informe en 1991, identificando las víctimas de desaparición forzada, de ejecuciones extrajudiciales y las víctimas de violencia política. En el informe se daba cuenta de 3550 denuncias recibidas y de la calificación de 2130 víctimas de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales y 168 víctimas de la violencia política⁴. Quedaron casos pendientes sin calificar, los que fueron traspasados a la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, que fue creada en 1992 por la Ley n.º 19 123.

3 La acusación constitucional contra los ministros del presidente José Manuel Balmaceda constituye la primera *comisión de la verdad* en el siglo XIX, instalada para examinar las actuaciones políticas que condujeron a la guerra civil y las acciones represivas realizadas por el Gobierno de Balmaceda, que perdió la guerra.

4 La Comisión tuvo un costo cercano a un millón de dólares pagados con cargo al erario nacional.

En las recomendaciones proponía una política de reparación para las familias de las víctimas, y sugerencias destinadas a implementar formas de reparación simbólica en la sociedad (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, 1991). El presidente Aylwin dio a conocer el informe de la Comisión a todos los chilenos los primeros días de marzo de 1991, señalando que el reconocimiento de la verdad era una forma de reparación de la dignidad de las víctimas. Pidió perdón a los familiares de las víctimas. En su discurso señaló: “Muchos compatriotas creen que es hora de cerrar este capítulo. Por el bien de Chile, debemos mirar hacia un futuro que nos una, en vez de al pasado que nos separa”⁵.

Las Fuerzas Armadas y la Corte Suprema rechazaron el informe, argumentando que no se había considerado el contexto histórico y político ni las condiciones en las que ocurrieron los hechos. El Ejército señaló que repudiaba “la campaña para presentarlo haciendo objeto de castigos o apremios inhumanos a personas inocentes” (Fuerzas Armadas y de Orden, 1991: 471).

La declaración de la Armada justificó las acciones represivas y señaló la inconveniencia de establecer conmemoraciones y actos para la enseñanza de las futuras generaciones, por cuanto “podrían contradecir especialmente los conceptos de reconciliación, perdón y olvido que deberían caracterizar esta etapa del proceso histórico chileno” (Fuerzas Armadas y de Orden, 1991: 484). La Armada insistió en el valor de la Ley de Amnistía como instrumento de reconciliación “materializando con ello una primera etapa de pacificación del país” (Fuerzas Armadas y de Orden, 1991: 488). La Fuerza Aérea y Carabineros rechazaron el informe y enfatizaron que había que dejar atrás el pasado para lograr la reconciliación en el país (Fuerzas Armadas y de Orden, 1991: 489-504).

La Corte Suprema negó enérgicamente que el Poder Judicial tuviera alguna responsabilidad en la indefensión de las víctimas (Corte Suprema, 1991: 237-250). En ese contexto de reacciones, el presidente Aylwin envió un oficio a la Corte Suprema solicitándole investigar los hechos “que hubiesen ocasionado muertes o desaparecimientos de personas, sin que el Decreto Ley de Amnistía de 1978 fuese un obstáculo para estos efectos” (APSI, 1991: 6). No obstante el rechazo político del informe de parte de las Fuerzas Armadas y de Orden, y de la Corte Suprema, las violaciones de derechos humanos ocurridas a las víctimas individualizadas no pudieron ser desmentidas.

Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado: La búsqueda de los detenidos desaparecidos (1998-2000)

La Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado recogió la demanda sostenida por la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos acerca del paradero y destino final de sus familiares, que había sido planteada al Ejecutivo y al Congreso. La Comisión informó que “para los efectos de hacer más viable la recepción de antecedentes (...) en lo concerniente a los detenidos desaparecidos, por estimar unánimemente que esta situación era tal vez una de las que entrañaba mayor gravedad en el caso de las hipotéticas o reales violaciones de derechos humanos que se han podido constatar en el país”. (Senado, 19 enero, 1999). La Comisión trabajó entre 1998 y 2000. Recibió a representantes de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y del Partido Comunista de Chile; al ex presidente de la Corporación de Reparación y Reconciliación, y sostuvo reuniones privadas con el comandante en jefe de la Armada y con el ministro de Defensa Nacional, Edmundo Pérez Yoma, también asistió a esa reunión el presidente del Senado, Andrés Zaldívar. La Comisión se reunió con los auditores de las diversas ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden, con los candidatos a la presidencia de la República, Ricardo Lagos y Joaquín Lavín, y con el presidente de la Conferencia Episcopal, Monseñor Francisco Javier Errázuriz.

5 <http://www.derechoschile.com/espanol/rettig.htm> (acceso 27/07/2011).

La Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos entregó información confidencial sobre 985 casos, entre ellos, sobre 132 menores de edad de detenidos desaparecidos; 31 menores de edad inicialmente desaparecidos, cuyos restos fueron encontrados; nueve casos de mujeres embarazadas al momento de su detención y posterior desaparición, sin saber si los hijos nacieron; un listado de centros de detención clandestinos y públicos, identificando al personal a cargo de estos. Hicieron presente que se trataría de casos no comprendidos en la Ley de Amnistía, ya que entre los casos excluidos de sus efectos (art. n° 3) se encontraba el delito de sustracción de menores y el de infanticidio. Respecto a los 39 casos de menores de dieciocho años, tampoco estarían amnistiados, por tratarse de casos de sustracción de menores y, en consecuencia, permitirían no solo su investigación, sino también el castigo de los autores de los delitos.

La Comisión resumió las acciones efectuadas y dio a conocer al Senado un informe sobre *Recopilación de Antecedentes de Personas Detenidas Desaparecidas* (Senado, 11 julio, 2000). En ese informe final, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, el senador José Antonio Viera Gallo, detalló que pudo establecerse que el número de detenidos desaparecidos ascendía a 952 personas, incluyendo los identificados por la Comisión Rettig, de los cuales 39 eran menores de edad y había nueve mujeres embarazadas, ocho en Chile y una en Argentina. Concluyó que habían realizado el máximo esfuerzo para recoger información sobre el destino de los detenidos desaparecidos y consideró: “Que con este trabajo se contribuyó a la creación de un clima de entendimiento “(...) que cimentó el camino por el cual posteriormente transitaría la Mesa de Diálogo” (Senado 11, julio, 2000). La Comisión concluyó su cometido con ese informe, en el que se dio cuenta de las acciones realizadas y se propusieron algunas acciones para el Congreso y el Ejecutivo, con relación a algunos temas vinculados al asunto principal. Estas fueron:

1. -Tipificación del delito de desaparición forzada de personas.
2. -Creación de un banco de ADN: en agosto de 1998, el Servicio Médico Legal había iniciado la creación del referido banco, constituyendo una comisión especial con dicho fin.
3. -Identificación de restos de detenidos desaparecidos localizados en el Patio 29 del Cementerio General, en Peldehue y en San Francisco de Mostazal.
4. -Creación de normas destinadas a la regularización de ciertas situaciones de carácter civil, originadas en la desaparición.

El fin del trabajo de la Comisión coincidió con el fin de la Mesa de Diálogo de Derechos Humanos, en cuya creación parecía haber influido el trabajo de la Comisión, al poner en evidencia la gravedad de la situación de los detenidos desaparecidos y la necesidad de afrontar el problema político y ético que implicaba su persistencia en las familias y en la sociedad.

Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos

Las diversas iniciativas para la búsqueda, identificación y reconocimiento de víctimas no lograrían mayor información sobre el paradero y el destino final de los detenidos desaparecidos, manteniéndose como un asunto pendiente de la sociedad chilena. Pasarían décadas sin que las autoridades del régimen militar ni las fuerzas armadas se responsabilizaran de haber tenido alguna participación en la desaparición de detenidos. Este reconocimiento tomaría casi 25 años y ocurriría después de la detención de Augusto Pinochet en Londres, como resultado de los acuerdos de la Mesa de Diálogo de Derechos Humanos (1999-2000)⁶.

6 La detención de Augusto Pinochet en Londres, el 16 de octubre de 1998, ocurrió debido al requerimiento del juez Baltazar Garzón en virtud de un juicio por genocidio iniciado en 1996 en Valencia. Ver detalles sobre el proceso en España, en: <http://www.ua.es/up/pinochet/noticias/mundo/19N0084.html> (acceso: 16/06/2011).

En agosto de 1999, durante el Gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, a iniciativa del ministro de Defensa, Edmundo Pérez Yoma, se instaló la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos. Participaron en ella representantes de la sociedad civil, abogados de derechos humanos y representantes de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas⁷. El diálogo se inició mientras Augusto Pinochet se encontraba detenido en Londres. El tema principal fue la situación de los detenidos desaparecidos. El 13 de junio de 2000 se llegó a un acuerdo final con las Fuerzas Armadas y de Orden. Estas se comprometieron a buscar información en sus instituciones acerca de los detenidos desaparecidos, ya que dijeron no disponer de esa información (Mesa de Diálogo, 2000).

Pamela Pereira, abogada de derechos humanos, hija de un detenido desaparecido e integrante de la Mesa declaró, pocos días después del fin de la Mesa, que:

El logro de comprometer a las FFAA institucionalmente ante el país y el Presidente de la República para que entreguen la información, era la aspiración más sentida de los familiares durante todos estos años. Pero hay muchos casos de familiares que han hecho un gran esfuerzo de buscar, pero con un gran temor de encontrar, porque se vuelve a desestructurar la vida. Hay que tener mucha comprensión con los familiares: estamos viviendo una realidad cierta de que esa información va a estar y eso nos obligará a retrotraernos a una tragedia que nos desarticuló la vida (Pamela Pereira y Raquel Correa 2000: 491).

Por su parte, el general Juan Carlos Salgado en una entrevista en El Mercurio, declaró:

(...) porque ya existía una opinión generalizada y que no se podía seguir..., no digo ocultando *ex profeso* (busca la expresión justa)..., sino que debíamos develar la verdad. Era parte de la catarsis que se necesitaba. No es lo mismo que todo el mundo sepa que eso ocurrió, a que nosotros lo confirmemos. Fue lo notable de la declaración. Aunque a alguien podrá no gustarle la forma cómo se dijo, constata situaciones lamentables que no deben repetirse (Juan Carlos Salgado y Mauricio Carvallo, 2000: 502).

Agregó que el mejor apoyo que se le había dado al general Pinochet

es manifestar la voluntad de sobreponernos a temas de la coyuntura y del pasado. Y aunque en instituciones jerarquizadas como la nuestra no corresponde hacer una evaluación del superior, el gesto del comandante en jefe de suscribir el documento es el mayor respaldo que puede tener el general Pinochet. Porque es el Ejército de hoy día el que asume una situación del pasado (Salgado y Carvallo, 2000: 503).

Finalmente, insistió en que no justificaban las violaciones de derechos humanos, pero que ellas se explicaban por el contexto que se vivió: "(...) el personal nuestro se vio arrastrado a esas conductas. No nos atrevemos a juzgar a quienes cometieron actos que hoy se consideran violatorios de los derechos humanos. Al revés. El Ejército está asumiendo de alguna forma esa responsabilidad" (Salgado y Carvallo, 2000: 504).

La Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos se opuso a participar en la Mesa a la que fue invitada por el Gobierno, y se opuso también a que esta se llevara a cabo.

La Mesa de Diálogo de Derechos Humanos finalizó después del regreso de Augusto Pinochet a Chile, acordado entre las autoridades inglesas y chilenas, argumentando razones humanitarias por su deterioro

7 Participaron en ella delegados del Comandante en Jefe de cada una de las ramas y del General Director de Carabineros. Los sectores de la sociedad civil incluían a un obispo católico, Sergio Valech, ex Vicario de la Solidaridad, Neftalí Aravena, un obispo de la Iglesia Metodista, León Cohen, representante de la comunidad judía, Jorge Carvajal, Gran Maestro de la Orden Masónica, tres miembros de la ex Comisión Rettig, uno de ellos ex ministro del Gobierno militar, tres abogados de derechos humanos que trabajaron en la Vicaría de la Solidaridad y otros miembros del mundo académico invitados por el Gobierno. Participaron también los subsecretarios del Ministerio de Defensa, el ministro y dos coordinadores. La autora de este texto participó como académica.

mental. Su detención influiría de diversas maneras, pero, especialmente, cuestionaría la actuación de los tribunales chilenos ante los crímenes contra la humanidad cometidos durante el régimen militar.

En enero de 2001, el presidente Ricardo Lagos recibió el informe sobre detenidos desaparecidos comprometido en el acuerdo de la Mesa de Diálogo y lo traspasó al presidente de la Corte de Suprema, a quien le solicitó la designación de ministros en visita, para que se abocaran especialmente a aclarar el paradero de los detenidos desaparecidos. En ese informe se entregaron datos acerca de 180 víctimas individualizadas y veinte víctimas anónimas, indicando que, en su gran mayoría, los cuerpos o los restos de los detenidos desaparecidos habían sido lanzados al mar. En el informe oficial del Gobierno, a fines de 2001, se dejó constancia de que en ese informe se había reconocido que “(...) chilenos y chilenas detenidos desaparecidos y ejecutados políticos habían sido arrojados al mar o se encontraban en diversos lugares de inhumación ilegal”. Se reconocía “el derecho irrenunciable de los familiares de las víctimas de conocer el paradero y circunstancias de la desaparición de sus seres queridos” y el deber del Estado, lo que llevó al Gobierno a “reforzar las instancias judiciales e institucionales para conocer la verdad de los hechos (...) y avanzar en la búsqueda de los 1180 chilenos cuyos restos aún no han sido encontrados”. El Poder Judicial designó jueces especiales y preferentes para investigar los casos denunciados, con la colaboración del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, de las FFAA y de otras entidades públicas⁸. La búsqueda de los detenidos desaparecidos y la sanción judicial de los responsables de su desaparición continuaría durante la década siguiente, con diversos grados de colaboración de parte de las instituciones armadas, en relación con los procesos judiciales iniciados por las víctimas o sus familiares.

La Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato

La política del Estado chileno hacia el pueblo mapuche y, en general, hacia los pueblos originarios, tiene una larga historia de conflictos negados durante siglos y asuntos pendientes en diversos ámbitos. En el caso del pueblo mapuche, la reivindicación de las tierras ancestrales ha sido uno de los asuntos más importantes y conflictivos desde el siglo XIX. El conflicto se fue agudizando, con el curso del tiempo, ante la falta de claridad sobre la legitimidad y la legalidad de las cesiones, ventas o usurpaciones de esas tierras. A ello se agrega el impacto de los proyectos desarrollados durante el siglo XX, especialmente hidroeléctricos y forestales en algunas de esas tierras y las resistencias ante dichas inversiones y proyectos de desarrollo que se iniciaron, prescindiendo de las comunidades que los habitaban.

Respondiendo a la demanda de los mapuche, cuyas organizaciones y dirigentes habían insistido, en los últimos años, en la necesidad de generar un debate más profundo sobre los temas subyacentes a la relación entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad chilena, el Gobierno del presidente Ricardo Lagos decidió crear el 18 de enero de 2001, mediante el Decreto n.º 19, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (CVHNTPI). La Comisión estuvo integrada por representantes indígenas y no indígenas, y su presidencia fue encomendada al ex presidente Patricio Aylwin.

Su mandato precisó que se creó con el objeto de que asesorara al Gobierno en la elaboración de una nueva política para el Estado de Chile, que permitiera abordar los problemas fundamentales de los pueblos indígenas. La Comisión trabajó dividida en grupos de trabajo: revisión histórica, legislación e institucionalidad, desarrollo económico y social, y territoriales. Estos grupos de trabajo produjeron informes que sirvieron de antecedente al informe final entregado por la Comisión.

El Informe final de la Comisión fue entregado al presidente Ricardo Lagos el 28 de octubre de octubre de 2003. Se refirió a la historia de los pueblos indígenas y su relación con el Estado y la sociedad chilena. Efectuó una serie de recomendaciones para el diseño de una nueva política que posibilitara un nuevo trato de la sociedad chilena y un reencuentro con los pueblos indígenas.

⁸ “Cuenta del Gobierno 2001: Política en derechos humanos”. (Extraído de la página web del Gobierno de la época y resumido y citado por Lira y Loveman (2005).

La Comisión reconstituyó los antecedentes históricos del conflicto con el pueblo Mapuche. Dejó constancia de que la mayor parte de la prensa en el siglo XIX había reproducido y reforzado las visiones políticas que justificaban “la pacificación”, subrayando las enormes ventajas económicas que traería la ocupación de esos territorios. Las referencias periodísticas de la época eran descalificatorias y prejuiciadas sobre los mapuche, justificando la política de reducción y despojo realizada por el Estado de Chile durante “la pacificación” (CVHNTPI, 2008). Las tierras indígenas fueron consideradas como “tierras de colonización”. Se creó la provincia de Arauco en territorio mapuche. El Gobierno definió una política de “reducción”, es decir, definió un territorio menor para el asentamiento de los mapuche (CVHNTPI, 2008: 44). Se creó la Comisión Radicadora en 1883 y se buscó delimitar su territorio, lo que constituyó una amenaza a su sobrevivencia.

En palabras de la Comisión:

El Estado chileno fue el responsable de crear un conflicto que tuvo efectos inmediatos en la zona y que afectó fuertemente a la sociedad mapuche; pero además el Estado proyectó el conflicto indígena, haciéndolo permanente hasta el día de hoy, no solo por haberse apropiado de un territorio que no le pertenecía, sino porque además a través del proceso de radicación y reparto de las tierras de la Araucanía, entrampó a numerosas comunidades mapuches en fuertes y largos litigios con particulares, cuestión que puede verse con toda claridad hasta nuestros días (CVHNTPI, 2008: 46).

Reconoció que el Estado tenía una deuda histórica hacia los pueblos originarios, sea por omisión de sus derechos o por el no reconocimiento político de la existencia de una realidad multicultural en el pasado y el presente (CVHNTPI, 2008).

Esta Comisión basó su diagnóstico en la investigación histórica y no en la declaración de las víctimas. Es la única comisión cuyo objetivo fue reconocer la violación de los derechos económicos, sociales y culturales de cientos de miles de personas por su pertenencia a los pueblos originarios, asumiendo un proceso que se originó en el siglo XIX, desde cuyos inicios hubo violencia y muerte, sin que la historia de ese conflicto hubiera formado parte de la historia nacional, ni los individuos afectados hubieran sido reconocidos como sujetos de derechos, así como tampoco les fueran reconocidos derechos por su condición de pueblos originarios.

Sin embargo, las recomendaciones de la Comisión no fueron consideradas y no se efectuaron las reformas jurídicas, políticas y económicas propuestas, las que implicaban reconocer sus derechos colectivos y reparar el daño causado por el Estado. La presidenta de la República, Michelle Bachelet, publicó el informe de la Comisión en 2008, que estaba pendiente desde 2004. Reconoció que la iniciativa era inédita. Nunca antes el Estado había abordado la relación con los pueblos originarios ni había revisado lo ocurrido con esos pueblos, incluso aquellos que se habían extinguido, y valoró la formulación de propuestas para una nueva política de Estado.

Sin embargo, en función de la recuperación de tierras ancestrales por parte de algunos grupos mapuche, el conflicto escalaría conflictivamente en los años siguientes. Los Gobiernos aplicarían la ley antiterrorista a los grupos que buscaban recuperar las tierras por medios violentos. El conflicto con esos grupos dejaría en un segundo plano las otras dimensiones implicadas en un conflicto histórico que no se reducía únicamente a la demanda de tierras, sino también a su reconocimiento como pueblos originarios (CVHNTPI, 2008: 5).

Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura

Durante 2003, e incluso algunos años antes, varias organizaciones de ex presos políticos plantearon al Gobierno la necesidad de hacer verdad sobre lo que les había sucedido. Demandaron una política de reparación para el gran número de personas que sufrieron privación de libertad y fueron torturados, y solicitaron una comisión especial que asumiera esa tarea, dado que dichos casos habían quedado fuera de la Comisión de

Verdad y Reconciliación de 1991, que se centró en las personas ejecutadas y desaparecidas. El presidente de la República, Ricardo Lagos, respondió con una propuesta general sobre derechos humanos: “No hay mañana sin ayer”. En ella recogió varios temas pendientes y subrayó la continuidad de las medidas y propuso la creación de la Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura (también conocida como Comisión Valech), señalando que esta iniciativa era:

Un paso más en este largo proceso por el cual el Estado de Chile responde, al menos en parte, al dolor de quienes fueron objeto de graves violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente (...) Muchos han creído que para superar los traumas del pasado bastaba con “dar vuelta la página”, o con echar tierra sobre la memoria. (...) Una fractura social, política y moral de la magnitud que los chilenos vivimos, no se cierra en un acto y en un momento determinado. No es posible extirpar el dolor que vive en la memoria por medio de un conjunto de medidas, por muchas, bien intencionadas y audaces que éstas sean. Necesitamos avanzar más aceleradamente en el cierre de nuestras heridas, por los caminos que con sensatez y perseverancia hemos seguido: el de los Tribunales de Justicia y del imperio de la ley, sin excepciones (Gobierno de Ricardo Lagos, 2003).

Estas afirmaciones se hacían cargo de la imposibilidad de “cerrar” el tema de las violaciones de derechos humanos y sus consecuencias, y se reafirmaba que serían las sentencias definitivas emitidas por los tribunales de justicia las que cerrarían cada uno de los casos. La elaboración política de las consecuencias de las violaciones de derechos humanos requería tanto del reconocimiento de las víctimas como de las sentencias que condenaran a los responsables. En la propuesta se subrayó el sentido de enfrentar la verdad de lo sucedido como fundamento de la unidad nacional, formulando explícitamente una visión contraria a la tradición de impunidad de la reconciliación política en la historia de Chile.

El 11 de noviembre de 2003 se creó la Comisión de Prisión Política y Tortura, mediante el Decreto Supremo n.º 1040, de Interior, para “determinar (...) quiénes son las personas que sufrieron privación de libertad y torturas por razones políticas, por actos de agentes del Estado o de personas a su servicio, en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990”. La Comisión también debía “proponer medidas de reparación al presidente de la República, para las víctimas que identificará y elaborar un informe de su trabajo”.

La Comisión recibió las declaraciones de 35 868 personas. La información entregada fue sometida a un estricto proceso de revisión a fin de verificar su veracidad, así como su pertinencia en relación con las situaciones definidas en el mandato. Muchos declarantes acompañaron documentos que respaldaban sus testimonios. A su vez, la Comisión reunió información de diversas fuentes, lo que permitió realizar el proceso de calificación. Se construyeron bases de datos sobre la información reunida en los organismos internacionales (CIDH; OIT, entre otros), de la prensa de la época, de los recursos de amparo y querellas por torturas y se contó con un listado del Ejército sobre detenidos políticos en el país de noviembre de 1973, que reunía cerca de 15 000 nombres, identificando el motivo de la detención y el lugar de reclusión. Cada uno de los casos fue revisado y calificado en función de los antecedentes disponibles y de acuerdo a la convicción que pudieron formarse los comisionados acerca de los hechos denunciados, especialmente la privación de libertad por motivos políticos realizada por agentes del Estado.

La Comisión entregó su informe al Presidente de la República el 10 de noviembre de 2004. Fueron reconocidas como víctimas de prisión política y tortura 28 459 personas, incluyendo 1204 que se sumaron en la etapa de reconsideración, que se extendió hasta el 31 de mayo de 2005. Entre todos los calificados, 1244 eran menores de dieciocho años y 176 eran menores de trece años. Las mujeres eran 3621, es decir el 12,72%. El 94% declaró haber sido torturado (Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura, 2005).

9 La Comisión recibió testimonios a través de entrevistas personales en todo el territorio de la República, durante un período de seis meses, y en más de cuarenta países, donde las personas entregaron sus testimonios por escrito.

El informe dejó constancia de que las acciones más frecuentes para torturar fueron golpizas; exhibición de la desnudez y denigración; humillaciones asociadas a diversas características personales; amenazas de muerte (por fusilamiento, por asfixia); aplicación de electricidad en las partes sensibles del cuerpo; violación sexual de hombres y mujeres y otros abusos sexuales; interrupción del sueño; exposición al hambre y al frío; manipulación de los sentimientos y emociones; forzar a presenciar la tortura y violación de otros, incluidos familiares. El informe indicó que miles de personas torturadas padecieron secuelas físicas y emocionales, y algunas se mantenían al momento de la declaración.

El informe dejó constancia de la violencia y abuso sexual cometido contra mujeres y contra algunos hombres que lo denunciaron. La mayoría de las 3399 mujeres que declararon indicaron haber sido objeto de abusos y vejaciones sexuales; 316 dijeron que fueron violadas. Fueron detenidas y torturadas 229 mujeres embarazadas y veinte abortaron a causa de las torturas. Once mujeres dieron a luz en prisión. La Comisión concluyó que los bebés que estaban en gestación al momento de la detención fueron afectados por la tortura sufrida por sus madres, dada la unidad biológica de la madre embarazada y el feto, considerándolos víctimas. Trece mujeres denunciaron haber sido embarazadas por sus captores. Solo seis de esos embarazos llegaron a término.

Se identificaron 1132 recintos de reclusión y se estableció que la tortura fue una práctica sistemática durante el régimen militar. Esta y otras conclusiones impidieron continuar con la justificación de que la tortura había sido cometida como resultado de excesos individuales. La Comisión dejó constancia de la desprotección legal y de la indefensión de las víctimas debido a las actuaciones del Poder Judicial, que renunció a sus atribuciones en relación con la supervisión de los tribunales militares y, en especial, respecto a sus sentencias. Las víctimas procesadas y sentenciadas en los consejos de guerra carecieron, en casi todos los casos, de las condiciones mínimas de un debido proceso. Para la Comisión, la prisión política y la tortura fueron una política de Estado, instalada por las autoridades del régimen militar, utilizando recursos, personal y equipamiento de las instituciones públicas desde el primer día y a lo largo de todo el país.

En cumplimiento de su mandato, la Comisión realizó recomendaciones de reparación que tomaron en consideración las peticiones de las organizaciones y de las personas que concurrieron a dar su testimonio. Las medidas de reparación propuestas se orientaban en primer lugar a las víctimas, buscando reparar el daño ocasionado.

El presidente Ricardo Lagos dio a conocer el informe al país el 28 de noviembre de 2004. En su discurso afirmó que el trabajo de la Comisión y el informe representaban “un acto de dignificación de las víctimas y un empeño por sanar las heridas de nuestra alma nacional”. Señaló que el informe permitía ratificar que “la prisión política y la tortura fue una práctica institucional de Estado, absolutamente inaceptable, y por completo ajena a la tradición histórica de Chile” (Lagos, 2005: 310).

Las Fuerzas Armadas, Carabineros, Investigaciones y la Corte Suprema, aparecían con diversos grados de responsabilidad en los hechos descritos en el informe. Las reacciones institucionales expresaron por primera vez un reconocimiento de esa responsabilidad, no solamente respecto al pasado, sino también sobre el futuro. El general Juan Emilio Cheyre, comandante en jefe del Ejército, días antes de la entrega del informe, puntualizó la posición de su institución:

(...) el Ejército de Chile viene adoptando, desde hace ya varios años, decisiones tendentes a abandonar una concepción centrada en una óptica propia de la Guerra Fría. (...) Una visión que condujo a la comprensión de la política desde una perspectiva que consideraba enemigos a los que eran solo adversarios y a la reducción del respeto a las personas, su dignidad y sus derechos. (...) Como consecuencia de la situación descrita el Ejército de Chile no pudo sustraerse a la vorágine inapelable de esa visión (...) convirtiéndose en uno de los protagonistas principales de los mismos en este, nuestro país. Actuó -en ese contexto- con la absoluta certeza

que su proceder era justo y que defendía el bien común general y a la mayoría de los ciudadanos (Cheyre, 2005: 505-506).

Días antes de que se hiciera público el informe, el director de la Policía de Investigaciones, Arturo Herrera, hizo una declaración pública, señalando que la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos, que se había ido conociendo, daba cuenta de “prácticas institucionales y conductas de integrantes de esta Policía, que constituyeron graves crímenes contra los derechos fundamentales que se derivan de la dignidad humana”. En su calidad de director general solicitó “el perdón de todos los compatriotas” (Arturo Herrera, 2005: 509-510).

El comandante en jefe de la Armada, almirante Miguel Ángel Vergara, realizó una declaración en nombre de su institución, el 30 de noviembre, indicando que la Armada acogía “con generosidad y cristiana humildad el informe de la Comisión Nacional sobre Tortura y Prisión Política... Aceptamos como verdaderos todos los testimonios (...) su lectura es impactante y conmovedora, y nadie podría desconocer que en Chile se violaron gravemente los Derechos Humanos y la dignidad de muchas personas inocentes”. Al respecto, la institución afirmaba que “jamás ha validado y ni siquiera insinuado la aplicación de tortura. La violación de los Derechos Humanos nunca ha sido una política Institucional”, pero no se podía desconocer “que en la cadena jerárquica de quienes estaban encargados de los procesos de interrogación, hubo personas y mandos que cometieron, autorizaron o simplemente permitieron que en los recintos de detención a su cargo, ocurrieran tan lamentables hechos”. La declaración establecía que había sido desafortunado que el buque escuela **Esmeralda**, “que es todo un símbolo para Chile entero”, fuera utilizado como centro de detención y “que se hubiese constituido a bordo una unidad especial para interrogar bajo tortura a los detenidos. Al respecto, estamos disponibles para hacer lo que esté a nuestro alcance, como un gesto de desagravio y reconciliación”. Señalaba que había que entender lo ocurrido en el contexto de “polarización y odio” existente antes de 1973, y concluía afirmando que: “Ese contexto, está luminosamente explicado en el Informe elaborado por la Comisión de Verdad y Reconciliación (Informe Rettig), en su capítulo I: Marco político, páginas 33 al 53” (Vergara, 2005: 511-512). Había pasado más de una década desde que ese informe fuera rechazado institucionalmente en 1991. Parecía que una visión algo distinta sobre los hechos había modificado parcialmente los juicios emitidos en otros momentos, no obstante, persistía el intento de “explicar”, una vez más, que las violaciones de derechos humanos tenían algún grado de justificación en un clima de “polarización y de odio”, como se caracterizó al período del Gobierno de la Unidad Popular (1970-1973).

La Fuerza Aérea, por su parte, señaló que valoraba el trabajo de la Comisión Valech como una contribución a la reconciliación nacional. Indicaba que “el contenido del informe de la Comisión comprometía a la Fuerza Aérea”, y que: “El Alto Mando de la Fuerza Aérea asume esta dolorosa verdad y reitera su compromiso para que actos de esta naturaleza nunca vuelvan a repetirse” (Fuerza Aérea de Chile, 2005: 514-516).

En la reacción de Carabineros de Chile se valoró el trabajo de la Comisión, agregando que la institución “se hace cargo de su historia y estima que las acciones de represión política, prisión y tortura, descritas en el Informe, nunca debieron realizarse porque son contrarias a su esencia y misión” (Carabineros de Chile, 2005: 513).

Por su parte, la Corte Suprema reaccionó afirmando que “no es posible sustraerse de la gravedad de esos sucesos y sus dolorosas secuelas”, y expresa su “consternación” ante las situaciones a las que se refería el informe, diferenciándose de la conducta de los jueces que actuaron durante el régimen militar, pero rechazando “los reproches genéricos que se vierten en el mismo informe en relación con el Poder Judicial (...) aunque durante el período que estuvo suspendida la vigencia de la institucionalidad en el país, los jueces y los tribunales superiores se vieron, en gran medida, impedidos de cumplir cabalmente con sus funciones”. Agregaba la declaración que frente a las denuncias de detenciones ilegales y desapariciones de personas los tribunales no tuvieron cooperación efectiva de las autoridades correspondientes “y en la generalidad de los casos se

ocultó información o no se proporcionaron los antecedentes fidedignos (...) ha quedado de manifiesto (...) con la constitución de la llamada ‘Mesa de Diálogo’, que dio cuenta de lo que habría acontecido realmente con numerosas víctimas cuyos restos se habrían diseminado o lanzado al mar” (Corte Suprema, 2005: 527-529).

El informe de la Comisión Valech dio lugar a la difusión de los testimonios de las víctimas en los medios de comunicación y a declaraciones públicas de numerosas instituciones que se pronunciaron, repudiando la tortura realizada por agentes del Estado, reconociendo que se trató de prácticas institucionales y no de “excesos individuales” como se había declarado repetidamente hasta entonces. No se volverían a justificar las violaciones de derechos por la existencia de “una guerra” como ocurriera con estas mismas instituciones al reaccionar ante el informe de la Comisión Rettig, cuando se criticó que la Comisión no había ponderado las condiciones de contexto donde habían ocurrido los hechos que allí se denunciaban.

El comandante en jefe del Ejército, Juan Emilio Cheyre, diría en 2004 que explicar lo sucedido aludiendo al contexto conflictivo no era un argumento suficiente. Es precisamente en el conflicto cuando se pone a prueba la validez de los principios institucionales y la adhesión a una moral proclamada, que pone como centro la dignidad del ser humano.

La verdad sobre lo sucedido a las víctimas y al conjunto de la sociedad se investigaría con profundidad en los procesos judiciales, tanto en los tribunales nacionales como internacionales. Varios juicios se seguirían en los países donde se habían cometido los crímenes y se esclarecería la estructura organizativa desarrollada para cometer esos crímenes fuera del país. Se trata del asesinato de Carlos Prats y su esposa Sofía Cuthbert en Buenos Aires, en 1974; el atentado contra Bernardo Leighton y su esposa Ana Fresno en Roma, en 1975; y el asesinato de Orlando Letelier y Ronnie Moffit en Washington, en 1976. Esos casos tuvieron amplia publicidad fuera del país y contribuyeron, al cabo de los años, a completar la verdad sobre la dictadura dentro del país.

El esclarecimiento de la verdad no ha terminado. Sin embargo, eso que se ha denominado genéricamente **la verdad** continúa siendo, todavía, un asunto que divide a la sociedad. Mayoritariamente, se han repudiado las violaciones de derechos humanos, pero un sector de la sociedad insiste en explicarlas como “esta suerte de locura colectiva” producida en un “clima de polarización y odio” que se había generado desde antes de 1973, como lo dijera claramente la declaración de la Armada ante el Informe Valech.

La verdad alcanzada consiste, principalmente, en el reconocimiento de los hechos como efectivamente sucedidos, y en el reconocimiento de la participación de agentes del Estado en ellos, es decir, en la violación de derechos humanos. También ha quedado establecido que esos hechos tuvieron consecuencias en las personas, sus familias y su entorno social y laboral. De acuerdo a la declaración de la Armada, citada anteriormente, la verdad debería incluir el conflicto previo y sus actores, a quienes se atribuye la crisis política y su desenlace, aunque el conflicto se sigue explicando por una dimensión subjetiva (el odio) y una dimensión ideológica (la polarización), sin hacer ninguna relación con las condiciones económico-sociales y políticas de la sociedad en esa época, ni menos aún, a la dependencia del marco político e ideológico de la Guerra Fría, cuya expresión más crítica fue la violación masiva de los derechos humanos contra aquellos definidos como enemigos. La verdad de las víctimas no basta, especialmente cuando ella tiene, en la práctica, una difusión limitada y restringida. El **nunca más**, como declaración ética y política, expresa el reconocimiento y repudio de lo sucedido, pero requiere de soportes institucionales y legales que garanticen de manera efectiva y sustentable los derechos de las personas. Excede los objetivos de este trabajo dar cuenta de esa dimensión, pero cabe mencionar la reforma procesal penal, como una reforma institucional relevante que ha buscado garantizar los derechos de los detenidos y procesados en el marco de un debido proceso, terminando con el sistema inquisitorial de justicia penal.

Las políticas de reparación

Las políticas de reparación se concretaron en programas específicos dirigidos a las diversas violaciones de derechos humanos, intentando compensar por los daños causados, rehabilitar y desagraviar a las víctimas; restituir y restaurar sus derechos. Las medidas de resarcimiento adoptadas se basaron en el reconocimiento y en la identificación individualizada de quienes fueron considerados víctimas en cada una de esas situaciones, mediante programas de carácter administrativo creados por ley.

Cada uno de los programas administró medidas establecidas por ley para cada grupo de personas que vieron violados sus derechos en ámbitos específicos. En muchos casos, las personas sufrieron diversas situaciones de manera acumulativa. No era poco frecuente que una persona sufriera detención, tortura, exoneración de su trabajo y exilio. En algunos casos, las medidas de reparación fueron incompatibles entre sí, como fue el caso de la pensión para los exonerados políticos y la pensión de reparación para los ex presos políticos, pero no se estableció ninguna incompatibilidad con acciones judiciales de cualquier tipo, incluidas las demandas civiles.

Se presentó un cierto número de demandas civiles por casos de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y torturados, por montos muy superiores a la suma de las pensiones recibidas. En muy pocos casos lograron las compensaciones solicitadas, dado que el Consejo de Defensa del Estado argumentó, regularmente, que las personas habían sido debidamente reparadas en los casos de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, mediante las pensiones establecidas en la Ley n.º 19 123. En el año 2002, la Corte Suprema falló en tres casos que las reparaciones administrativas fijadas por esa ley compensaban satisfactoriamente los daños causados (Lira y Loveman, 2005).

Al agotarse las acciones judiciales en los tribunales nacionales, algunos casos fueron presentados a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y varios de ellos terminaron en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, alegando denegación de justicia. Los casos de Carmelo Soria y de Luis Alfredo Almonacid Arellano ilustran la intervención de esas instancias. Examinados los casos, la Corte dispuso varias acciones. En el caso Almonacid, la Corte reconoció las reparaciones administrativas recibidas, pero ordenó, entre otras medidas, que se remitiera “el expediente a la justicia ordinaria, para que dentro de un procedimiento penal, se identifique y sancione a todos los responsables de la muerte del señor Almonacid Arellano” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006: 59). La Corte ordenó la publicación de la sentencia como una forma de reparación. En el caso de Carmelo Soria, la Corte dispuso una indemnización adicional a las pensiones de reparación administrativas pagadas por el Estado chileno.

Los acuerdos de la Comisión Interamericana, así como las sentencias de la Corte Interamericana, han incluido modalidades de reparaciones particularizadas en relación con las circunstancias y padecimientos de las víctimas y sus familias. En cada uno de los casos, el Gobierno alegó, en su defensa, que en el país se habían implementado políticas de reparación administrativa y simbólica y que los reclamantes las habían recibido oportunamente. Sin embargo, en la reclamación de las víctimas subyace, casi siempre, una percepción de que lo sufrido es irreparable. Aunque la Corte reconociera y valorara las iniciativas implementadas por los Gobiernos y las suplementara con medidas específicas de diverso tipo, para cada una de las familias reclamantes queda claro que casi nunca serán, **subjetiva y moralmente**, suficientes para las víctimas y sus familiares.

En la descripción, muy breve y resumida, de cada uno de los programas que posibilitaron la implementación de medidas de reparación administrativas, se describen las medidas específicas y se caracteriza la institucionalidad creada para implementar esas medidas. Cada uno de ellos fue creado por ley, fijando sus atribuciones y competencias, con excepción de las medidas iniciales para identificar a los campesinos expulsados de la tierra.

La focalización en personas que comparten una misma situación facilitó, al mismo tiempo, que esos grupos se organizaran en el ámbito nacional y regional, en asociaciones que mantendrían un grado de representatividad y de presión sobre los Gobiernos para obtener el reconocimiento y la reparación, para sí mismos y sus afiliados¹⁰.

Oficina Nacional de Retorno

En 1990, el Gobierno envió al Congreso un proyecto de ley proponiendo la creación de un programa dirigido a apoyar el retorno de los exiliados. Fue aprobado como Ley n.º 18 994, posibilitando la creación de la **Oficina Nacional de Retorno**, dependiente del Ministerio de Justicia.

Posteriormente se dictaron dos leyes que permitieron resolver aspectos concretos de la reinserción de los exiliados. Mediante la Ley n.º 19 074, se autorizó el ejercicio profesional a personas que obtuvieron títulos o grados en el extranjero. Por la Ley n.º 19 128, se concedieron franquicias aduaneras para la internación al país de menaje de casa (hasta US\$ 5000) equipos de trabajo (hasta US\$ 10 000) y un vehículo motorizado (hasta US\$ 10 000), vigente hasta 1994.

La Oficina proporcionó becas laborales en convenio con el Servicio Universitario Mundial, desarrolló un programa de apoyo laboral en convenio con la Organización Internacional de Migraciones OIM, realizó acuerdos y convenios con universidades para el ingreso de estudiantes que no habían completado sus estudios en sus países de exilio y brindó atención en salud a través de diversos programas. La Oficina Nacional de Retorno se cerró en septiembre de 1994. Fueron atendidos 19 251 retornados, estimándose que con sus grupos familiares regresaron al país un número de 52 577 personas, es decir, algo más de un 25% de los exiliados retornaron al país entre 1982 y 1994, considerando que las estimaciones previas planteaban que 200 000 chilenos salieron al exilio por motivos políticos (Lira y Loveman, 2005).

Libertad para los presos políticos

Al momento de asumir el Gobierno, el presidente Patricio Aylwin se comprometió a otorgarles la libertad a un número aproximado de 400 presos políticos que se encontraban cumpliendo sentencia o se encontraban procesados. Algunos de ellos estaban condenados por delitos tipificados por la ley antiterrorista, lo que impedía todos los beneficios carcelarios y el indulto. La excarcelación prometida por Aylwin demoró todo el período de su Gobierno.

El 20 de marzo de 1990 se presentaron varios proyectos de ley, que fueron conocidos después como “leyes Cumplido” (por el apellido del ministro de Justicia que encabezó la iniciativa). Su objetivo era realizar reformas procesales, suprimiendo delitos propios de la legislación del régimen militar, especialmente con relación a conductas legítimas que dicha legislación calificó como delitos. En 1991 se aprobaron la Ley n.º 19 029, que suprimió la pena de muerte para varios delitos; la Ley n.º 19 027, que modificó la Ley n.º 18 314 sobre conductas terroristas; la Ley n.º 19 047, que modificó la Ley n.º 12 971 sobre Seguridad Interior del Estado; el Código de Justicia Militar; la Ley n.º 17 798 sobre control de armas; el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal. Las leyes aprobadas dieron oportunidad a los procesados de retractarse ante la justicia ordinaria de lo declarado ante el tribunal castrense (ante el riesgo de confesiones extrajudiciales obtenidas durante la tortura). La mayoría de los casos se transfirieron a los tribunales ordinarios.

Posteriormente, se llevó a efecto una reforma constitucional para reglamentar la Ley n.º 18 050 y el artículo nueve de la Constitución, que facultó al presidente de la República, por una vez, para otorgar indultos a presos políticos acusados de delitos terroristas. Esa reforma constitucional fue negociada con el Partido Renovación Nacional, de la oposición, y a ella se acogieron 119 personas (Loveman y Lira, 2002).

¹⁰ Además de la Agrupación de Detenidos Desaparecidos y la Agrupación de Ejecutados Políticos, se formaron asociaciones nacionales y regionales de ex presos políticos, de exonerados políticos y de beneficiarios de PRAIS, entre otras.

Con esas medidas, todos los presos encarcelados salieron de la reclusión, aunque sus procesos judiciales no habían finalizado. El Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, realizó diversas iniciativas para apoyar la inserción laboral de los liberados (obtención de empleos, apoyo de capital, hasta US\$ 1500 para iniciativas de microemprendimiento, con fondos de la cooperación internacional).

Los últimos presos en salir fueron los que estaban acusados por el atentado contra Augusto Pinochet, ocurrido en septiembre de 1986. Todos ellos salieron del país por conmutación de la pena de cárcel por extrañamiento, al término del Gobierno de Patricio Aylwin, en marzo de 1994.

Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación

En abril de 1991 se inició la tramitación en el Congreso Nacional de la Ley General de Reparaciones, con el fin de cumplir con algunas de las recomendaciones de la Comisión Rettig. El 26 de marzo de 1991, el Presidente envió un mensaje al Congreso para iniciar la tramitación de la ley (Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, 1996). La Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y la Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos fueron consultadas. Promulgada el 8 de febrero de 1992, como Ley n.º 19 123, esta ley creó la **Corporación de Reparación y Reconciliación** (CNRR) como servicio público descentralizado, bajo supervisión del presidente de la República, a través del Ministerio del Interior¹¹.

El primer objetivo de la Corporación fue implementar las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Reconciliación (CNVR) y la reparación del daño moral de las víctimas, otorgando la asistencia social y legal que requirieran los familiares para acceder a las reparaciones establecidas por la ley. El segundo objetivo surgía del mandato de la ley para determinar el paradero y las circunstancias de la desaparición o muerte de las personas detenidas desaparecidas y de aquellas que, no obstante existir reconocimiento legal de su deceso, sus restos no hubieran sido ubicados. Además, debía analizar aquellos casos acerca de los cuales la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación no pudo formarse convicción respecto a la condición de víctima.

Finalmente, se le encomendó guardar los antecedentes reunidos por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y los recogidos en su gestión. La ley definió que la Corporación duraría dos años, pero fue prorrogada anualmente en el Congreso (leyes n.º19 274 para 1994; n.º19 358 para 1995 y n.º19 441 para 1996), extinguiéndose el 31 de diciembre de 1996 (CNRR, 1996).

El trabajo de la Corporación se organizó en seis líneas de acción, cada una de las cuales funcionó como un programa específico:

a) El programa de calificación recopiló los antecedentes para analizar los casos pendientes de la CNVR que fueron 634 y para calificar las denuncias que se recibieron en los plazos fijados y publicitados para este efecto. Se examinaron 2188 casos, y 899 fueron calificados (644 víctimas de violaciones de derechos humanos y 255 víctimas de violencia política). Por falta de antecedentes, o porque los casos no correspondían al mandato de la Corporación, 1289 casos no fueron calificados. El proceso de calificación se desarrolló entre el 5 de agosto de 1992 y el 28 de febrero de 1994. Finalmente, se reconocieron 3197 personas como víctimas bajo el mandato de calificación de la Comisión Rettig y la Corporación: 2095 cuyo deceso se estableció y 1102 que desaparecieron después de su detención. Esta cifra fue corregida en 2009, restando seis casos mal calificados. Se reconocen entonces 3189 casos calificados en esas instancias (CNRR, 1996: 18-46).

11 El texto de la ley se encuentra en: http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_ley19123.html (acceso 26/06/2011).

b) *El Programa de investigación sobre el destino final* de las víctimas tenía como principal objetivo determinar el paradero de los detenidos desaparecidos y de aquellos cuyos restos no habían sido encontrados, a pesar de existir una constancia legal de su muerte. La ley confirió a la Corporación atribuciones específicas para recopilar información, solicitar colaboración de los órganos del Estado y llevar a cabo las investigaciones que permitieran conocer las circunstancias de la detención seguida de desaparición. Fueron investigados 1251 casos y fue posible encontrar los restos de 144 personas: 54 de detenidos desaparecidos y 90 de personas muertas (CNRR, 1996).

Las investigaciones llevadas a cabo por este programa condujeron al hallazgo de los restos de 117 personas: 79 detenidas desaparecidas y 38 muertas, y la ubicación y exhumación de restos en el patio 29 del Cementerio General, a raíz de un proceso sustanciado en el 22° Juzgado del Crimen de Santiago. La mayor parte de esos restos exhumados, aunque fueron supuestamente identificados correctamente y entregados a sus familiares, diez años después se descubrió que al menos 48 casos estaban mal identificados¹².

c) *El Programa de asistencia social y legal*. El equipo de este programa estaba formado por profesionales que se relacionaron con las víctimas, sus familias y sus organizaciones, y diseñaron los procedimientos para facilitar que los familiares se acogieran a las reparaciones establecidas por la ley, ya que estas eran otorgadas o administradas por diversos servicios del Estado.

d) *El Programa de educación y promoción cultural*, cuyo objetivo fue introducir programas de educación en derechos humanos en la educación formal, desde el nivel parvulario hasta la universidad, con el fin de consolidar una cultura de derechos humanos en el país (CNRR, 1996: 58-74). Al cierre de la Corporación, el equipo del programa se incorporó al Ministerio de Educación.

e) *El Programa de estudios e investigaciones jurídicas* desarrolló estudios en el ámbito de justicia militar, proceso penal y justicia penal (CNRR, 1996).

f) *El Programa “Centro de documentación y archivos de la Corporación”* tuvo como objetivo constituir las bases de un fondo histórico, documental y bibliográfico de toda la información reunida, analizada y procesada por la Corporación, que tuviera carácter público (CNRR, 1996).

En junio de 1996, el Consejo de la Corporación hizo llegar al ministro del Interior una propuesta para crear una institución nacional de promoción y protección de los derechos humanos, de jerarquía constitucional, con la más amplia autonomía funcional, financiera y administrativa posible y de cobertura nacional, destinada a consolidar una cultura de respecto a los derechos humanos. Esta propuesta no prosperó (CNRR, 1996).

La Corporación terminó legalmente en diciembre de 1996. Algunas de sus funciones se mantuvieron en el Programa de Continuidad de la Ley n.º 19 123, en virtud del decreto n.º 1005 del Ministerio del Interior. En cuanto a las medidas de reparación, la Ley n.º 19 123 fijó pensiones vitalicias para los familiares directos (esposa y madre; hijos hasta los 24 años, con excepción de los hijos discapacitados, que recibieron una pensión de por

12 Con fecha 17 de octubre de 2006 la Cámara de Diputados dio a conocer el Informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, que investigó la identificación errónea de los cuerpos humanos hallados en el ‘patio 29’ del cementerio general de la ciudad de Santiago. El informe hacía un resumen de las actuaciones del Servicio Médico Legal y del Poder Judicial en este caso, indicando que en julio de 2003 se había asignado la investigación judicial del patio 29 al entonces ministro de la Corte de Apelaciones, Sergio Muñoz, quien dispuso la exhumación de la mayor parte de los restos que habían sido identificados anteriormente, y ordenó realizar exámenes de ADN mitocondrial a las 96 osamentas identificadas y entregadas del Patio 29, por dudas y contradicciones encontradas en esos casos. El 19 de abril de 2006, el Ministro Carlos Gajardo, quien reemplazó al ministro Muñoz, dio a conocer a las directivas de las agrupaciones de familiares los resultados del informe pericial, dando cuenta de que en 48 casos los resultados indicaban una identificación errónea. <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Informe-C%C3%A1mara-Diputados-Patio-29.pdf> (acceso 3/09/2011).

vida)¹³. Los hijos de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos tuvieron derecho a becas completas para la enseñanza escolar, universitaria y técnico profesional, incluyendo el pago de matrícula y arancel mensual hasta los 35 años. También, exención del servicio militar obligatorio y atención de salud especializada en el Programa de Reparación y Atención Integral de Salud (PRAIS).

En 2004 se dictó la Ley n.º 19 980, que modificó la ley de reparaciones de 1992, n.º 19 123, ampliando o estableciendo otros beneficios. En el artículo segundo se modificó la pensión vitalicia para una esposa o madre, que alcanzaba a \$104 000 pesos (US\$ 175) aumentándose en un 50%, es decir, \$ 156 000 pesos (US\$ 260). Se hizo equivalente el monto de la pensión de las convivientes al de las esposas y madres.

En el artículo quinto se estableció un bono de reparación para los hijos de los detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, que ellos debían solicitar expresamente, por un monto de \$10 000 000 (a la época era equivalente a US\$ 16 600) como suma total, descontando las sumas recibidas como pensión hasta los 24 años. La gran mayoría de los hijos no habían recibido ninguna reparación, debido a que eran mayores de 24 años cuando se dictó la Ley n.º 19 123.

En el artículo sexto se facultó al presidente de la República para otorgar un máximo de 200 pensiones de gracia, considerando como beneficiarios especialmente a las convivientes sin hijos de la víctima, de la que habían sido dependientes económicamente, así como para casos de hermanos u otros parientes hasta el tercer grado de consanguinidad de la víctima que dependían de ella. El monto de esta pensión de gracia era equivalente al 40% del monto de la pensión de reparación, establecida en el artículo segundo de la misma ley, es decir \$ 156 000 pesos.

Programa de reparación y atención integral de salud para las víctimas de violaciones de derechos humanos

La Comisión de Verdad y Reconciliación propuso medidas de reparación e incluyó consideraciones específicas acerca de la salud de las víctimas. Hizo referencia a las consecuencias que habían tenido las violaciones de derechos humanos sobre las personas afectadas, mencionando la necesidad de una atención especializada en salud para personas y familias que habían sido víctimas (CNVR, 1991: 830-832). Indicaba también que sería competencia de las autoridades de salud realizar un programa de atención especial, cuyos fondos y coordinación técnica correspondiera al Ministerio de Salud, y que contará con la cooperación técnica de organismos no gubernamentales de salud, particularmente de los que habían prestado atención en salud a esa población.

A inicios de 1991, el Ministerio de Salud crearía el Programa de Reparación y Atención Integral de Salud para las víctimas de violaciones de Derechos Humanos (PRAIS), mediante una resolución ministerial, instalando siete equipos entre 1991 y 1992 en hospitales regionales y en Santiago. En la resolución se estableció que el propósito de este programa era proporcionar atención gratuita de salud y salud mental para todas las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares. Durante los primeros años (1992-1995) la instalación y ejecución del programa se realizó gracias a un financiamiento de la Agencia del Gobierno Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), que fue de \$205 823 739, equivalente a US\$ 600 000 (Lira y Loveman, 2005).

Los equipos PRAIS estaban formados por médicos, psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, auxiliares de servicio, casi siempre entre ocho y diez personas. Finalizada la primera etapa, pasó a constituirse en un programa del Ministerio de Salud adscrito al área de salud mental, financiado con cargo

13 La pensión se calculaba sobre la suma de \$250 000 pesos que, en ese momento, era equivalente a US\$ 500 (1992). La esposa recibía el 40% de ese monto y cada uno de los hijos un 15% hasta los 24 años de edad. La conviviente tenía una pensión equivalente al 15%.

a fondos sectoriales. Los procedimientos para regular la incorporación de esta población al sistema general de salud pública se definieron en las **Normas para la Calificación de Beneficiarios PRAIS** (1993) y se establecieron los criterios para otorgar una credencial de PRAIS, que identificaba al titular del beneficio¹⁴. Las normas técnicas definieron como beneficiarios a los ex presos políticos, los familiares de detenidos desaparecidos y de ejecutados políticos, los exonerados políticos, las personas que habían salido al exilio y habían retornado al país, así como los torturados y relegados. En todas estas situaciones se incluía a los familiares directos, considerando como tales a los padres, madres, hijas e hijos, hermanas y hermanas y nietas y nietos¹⁵. Estas normas establecieron que las personas ingresaban al sistema de salud en mérito de la situación represiva padecida, y no según algún diagnóstico médico previo, dado que el beneficio se originaba como reconocimiento del derecho a la reparación por las violaciones de derechos humanos. Una vez acreditada la condición de beneficiario, la persona tenía derecho a atención gratuita de por vida en el sistema de salud público, cualquiera fuera la atención de salud que pudiera requerir en el curso de su vida. El Gobierno informó que 4197 grupos familiares -con algún miembro que fue víctima de tortura- fueron atendidos en PRAIS hasta 1995 (Naciones Unidas. Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Cuarto Informe Periódico de Chile, 1998).

La población inscrita en PRAIS, hasta agosto de 2003, era de 110 453 beneficiarios en todo el país (Gobierno de Ricardo Lagos, 2003). Mediante la Ley n.º 19 980, del 29 de octubre de 2004, se reguló legalmente el funcionamiento de PRAIS como programa de reparaciones en salud. En el artículo séptimo de la ley se estableció que la atención prevista debía incluir hasta los nietos de las personas acreditadas como beneficiarios. La ley especificó que todos los beneficiarios tenían derecho a la atención gratuita en todos los servicios públicos de salud, lo que incluía atención médica y dental, exámenes y consultas de especialistas, hospitalización y procedimientos diagnósticos y terapéuticos y atención de urgencia. Estos derechos se encuentran vigentes. El número de beneficiarios hasta 2007 alcanzaba 189 831, pero en abril de 2011 el registro de los beneficiarios PRAIS había alcanzado a 600 030 usuarios¹⁶.

La capacidad institucional y profesional del sistema de salud ha permitido resolver las necesidades de salud de la mayoría de los beneficiarios PRAIS, a pesar de las limitaciones del sistema público de salud, que atiende al 80% de los chilenos, incidiendo en tiempos variables de espera para acceder a los servicios, especialmente en las especialidades, tiempos que son idénticos a la espera de cualquier consultante en el sistema público y que pueden ser desde quince días hasta varios meses. El programa PRAIS ha triplicado su cobertura en los últimos tres años y logra llegar a todo el país, pero la sola existencia de los equipos PRAIS no garantiza cumplir sus objetivos en cuanto programa de reparación. Se requeriría una evaluación acerca del grado de cumplimiento de los objetivos políticos y técnicos en el nivel local y nacional y evaluar, especialmente, cómo han variado las necesidades de salud de los consultantes, identificando el perfil epidemiológico de esa población¹⁷.

Un aspecto clave es la relación entre la demanda de atención de salud mental, que es el servicio específico que prestan los equipos PRAIS, y la demanda de salud general. Hasta el presente, los registros y análisis epidemiológicos de los equipos no son públicos y no hay datos sobre los requerimientos de salud de la población consultante.

14 En 2000 se reformuló la norma técnica. Años después, mediante la resolución exenta 437 de 30 de junio de 2006, se aprobó una nueva norma general técnica. Ver: juridico1.minsal.cl/RESOLUCION_437_06.doc (acceso 24/08/2011).

15 La relegación consistía en obligar a las personas a vivir en alguna localidad, sometiéndose al control periódico de las autoridades policiales en lugar de estar encerrados en una prisión.

16 <http://consejonacionalusuariosprais.blogspot.com/2011/06/consejo-nacional-de-usuarios-prais-y.htm> (acceso 23/08/2011).

17 Ver los equipos PRAIS vigentes hasta julio de 2010 en: <http://www.ddhh.gov.cl/prais.html> (acceso 25/08/2011).

Programa de Reconocimiento al Exonerado Político

Los despedidos de su trabajo por motivos políticos durante el régimen militar pudieron solicitar ser reconocidos en el **Programa de Reconocimiento al Exonerado Político**, dependiente del Ministerio del Interior. Dicho programa se instaló al publicarse la Ley n.º 19 234, del 5 de agosto de 1993. La ley estableció beneficios previsionales por gracia, para personas exoneradas por motivos políticos, y definió abonos de tiempo según los períodos en que se produjo la cesación en el cargo¹⁸. Los diputados y senadores de oposición buscaron limitar el reconocimiento de beneficios previsionales (abonos de tiempo y pensiones no contributivas) e, incluso, la misma definición de “exonerado por razones políticas”¹⁹.

En 1998, durante el Gobierno de Eduardo Frei (1994-2000), el segundo presidente elegido por la Concertación, se promulgó la Ley n.º 19 582, que ampliaba las categorías de exonerados políticos reconocidos, incluyendo a miembros de las Fuerzas Armadas. Durante el Gobierno del presidente Ricardo Lagos se promulgó la Ley n.º 19 881 del 27 de junio de 2003, que otorgó un nuevo plazo para presentar solicitudes de reconocimiento en calidad de exonerado político.

Los beneficios establecidos consideraron como base los ahorros previsionales del beneficiario, para determinar los abonos de tiempo y, de esta manera, completar los años requeridos para obtener una pensión. En un gran número de casos los ahorros previsionales eran insuficientes. Por esta razón, se les otorgó una pensión de gracia del presidente de la República, de carácter vitalicio. En 2010 los beneficiarios eran 157 624 y se contabilizaban todavía 12 000 expedientes en trámite. El Gobierno del presidente Sebastián Piñera decidió fiscalizar el proceso de reconocimiento de los exonerados políticos, proceso que se encuentra en desarrollo a la fecha de escribirse este texto²⁰.

Programa de Reparación para los Campesinos Exonerados de la Tierra

Este programa se creó como resultado de las demandas de las organizaciones campesinas para obtener reparación para quienes fueron expulsados de los asentamientos de la reforma agraria y excluidos de la asignación de tierras por la aplicación del Decreto Ley n.º 208 de 1973, que modificó la Ley de Reforma Agraria²¹. Ese decreto dejó fuera de la asignación de tierras a los campesinos que habían sido dirigentes y activistas en dicho proceso. Las organizaciones campesinas habían solicitado como reparación la creación de un Fondo de Tierras para asignarlas a quienes fueron excluidos. Esa demanda que se había iniciado en 1982 con apoyo de la Iglesia Católica, pero fue sustituida finalmente por la asignación de pensiones de gracia del presidente de la República. Se estimaba en 5000 el número de campesinos que se encontraban en esa situación.

El presidente Eduardo Frei, en su discurso en el día del campesino en 1996, dio cuenta de la iniciativa de reparación a los campesinos excluidos de la reforma agraria, que denominó “reparación de una injusticia” hacia el mundo campesino “en particular a los dirigentes que en virtud de los decretos 208 y 1600 fueron marginados de la posibilidad de acceder al derecho a la tierra”. Indicó que esa reparación se había propuesto en el programa del primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, pero no pudo concretarse: “Por aproximadamente veinte años, cientos de dirigentes campesinos y sus familias se han visto imposibilitados de emprender un proceso de desarrollo familiar vinculado con la tierra, a la que habían

18 *Leyes sobre beneficios para exonerados y exiliados políticos*. Santiago, Ediciones Publibey, Carlos González. Editora Jurídica Manuel Montt. Edición 1998.

19 Particularmente ilustrativa es la discusión en *Diputados*, sesión 26ª, 26 noviembre de 1992, sobre las diferentes visiones políticas en relación a las reparaciones para este sector.

20 Ninoska Leiva. “Gobierno denuncia mil 500 casos de exonerados políticos falsos e interpone querrela” en: *Diario Electrónico. Radio Universidad de Chile*. 13 de agosto 2010. <http://radio.uchile.cl/noticias/78493/> (acceso 23/08/2011).

21 Decreto Ley n.º 208 (19 de diciembre de 1973). Declara inexpropiables, para los fines de la reforma agraria, los predios iguales e inferiores a 40 has. de riego básico- excluye a ciertos campesinos de la asignación-.

dedicado sus esfuerzos y en la que, seguramente, cifraban sus esperanzas de un porvenir de mayor bienestar para ellos y para sus hijos” (Frei, 1996). Declaró, finalmente, que con estas medidas “cumplimos con un imperativo de justicia frente a los campesinos de Chile. Y manifestamos una vez más la firme decisión del Gobierno de contribuir a todos los esfuerzos destinados a profundizar en el país el proceso de reencuentro entre todos los chilenos”.

El programa se había iniciado en 1995 y las pensiones empezaron a otorgarse en 1996. La pensión más alta se otorgó a los mayores de 65 años al momento de su calificación y tuvo un monto mensual equivalente a las pensiones mínimas del sistema previsional. En el año 2000 se habían reconocido a 2999 campesinos, a través del programa del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). En 2007, ya se habían calificado 3574 campesinos, otorgándoles pensiones equivalentes a un ingreso mínimo mensual, a los que se sumarían 328 más ese año²².

En marzo de 2009 llegaría a cinco mil la cifra de campesinos asimilados a la condición de exonerados políticos, concluyendo el proceso de reparación para los campesinos, con la entrega en Ñuble de 400 certificados de reconocimiento²³.

Restitución de bienes confiscados

Durante el Gobierno de Eduardo Frei se aprobó la ley para la **restitución** a sus legítimos dueños (o una indemnización, si no fuera posible restituirla) de propiedades que habían sido confiscadas durante el régimen militar. La Ley n.º 19 568 dispuso “la restitución o indemnización por bienes confiscados y adquiridos por el Estado” a través de los decretos leyes nros.º 12, 77 y 133 de 1973, 1697 de 1977, y 2346 de 1978 (Loveman y Lira, 2001). Estableció los procedimientos y condiciones para efectuar dicha restitución, considerando únicamente los inmuebles confiscados (Sanhueza, Ana María y Vanessa Bravo, 2002).

El catastro del Ministerio de Bienes Nacionales sobre las propiedades confiscadas había identificado 258 bienes inmuebles (casas, departamentos, edificios y parcelas). Los propietarios eran: partidos políticos (114); personas naturales (62); personas jurídicas (60) y organizaciones gremiales y sindicales (22)²⁴. El catastro del ministerio incluía, además, bienes muebles y concesiones radiales. Todos ellos fueron incorporados al patrimonio del fisco, destinándolos a servicios públicos, organismos de las Fuerzas Armadas e instituciones sin fines de lucro, especialmente aquellas dependientes de las señoras de los comandantes en jefes. 119 inmuebles fueron vendidos, por lo que debía indemnizarse a sus propietarios. Se presentaron 224 solicitudes de restitución o indemnización relativas a 114 inmuebles, que en su mayoría eran sedes de partidos políticos. Los reclamos fueron realizados por siete colectividades políticas que se declararon herederas legales de aquellas a las que les fueron confiscados los bienes. Se restituyeron bienes a los partidos de Gobierno y de oposición, al movimiento sindical y a varias personas y familias.

La aprobación de la ley había demorado ocho años. La oposición sostuvo la legalidad de los decretos leyes de la Junta Militar y, por lo tanto, de las confiscaciones. A pesar de ello, se avino a un acuerdo político que soslayó cuestionar formalmente esa legalidad y, no obstante, se legisló para restituir o indemnizar a los afectados por las medidas dispuestas en esos decretos y a quienes fueron considerados los “sucesores” de esos derechos. Esa sucesión fue un tema crítico en muchos casos, especialmente en relación con los partidos políticos que

22 “Se entregaron Pensiones de Gracia a campesinos de la provincia de Talca. Medida favorece a un total de 80 campesinos de la Región del Maule, que fueron afectados por el decreto ley 208 de 1973”. 6 agosto de 2007. En: <http://www.elamaule.cl/admin/render/noticia/11450> (acceso 07/08/2011).

23 “Minagri concreta reparación histórica para campesinos exonerados de la Reforma Agraria. La medida está destinada a certificar a cerca de 5000 agricultores como exonerados políticos, con lo que podrán acceder a beneficios por parte del INP”. 18/03/2009 Ministerio de Agricultura de Chile. En: http://www.infoagro.com/noticias/2009/3/5214_minagri_concreta_reparacion_historica_campesinos_e.asp (acceso 12/08/2011).

24 De acuerdo a la información pública el Estado completó el proceso de restitución o compensación por más de 500 bienes en 2002.

habían sido disueltos y muchas organizaciones sindicales que habían perdido su personalidad jurídica. En 2002 concluyó el proceso iniciado respecto a las 516 propiedades confiscadas que fueron reclamadas, restituyendo o indemnizando a los propietarios a fin de reparar el daño patrimonial causado por la confiscación, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley n.º 19 568.

Programa continuidad de la Ley n.º 19 123: la búsqueda de los detenidos desaparecidos

Al término legal de la Corporación de Reparación y Reconciliación, en 1996, seguían en la condición de desaparecidos más de mil casos. Habían sido identificados no más de 150 de los que fueron encontrados en diversos lugares del país. El Servicio Médico Legal guardaba restos de alrededor de 100 cuerpos que no habían sido identificados²⁵.

La directiva de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD) se reunió con las autoridades del Ministerio del Interior y de la Corporación antes de su cierre, para insistir en que el Gobierno continuara haciendo esfuerzos para conocer el paradero de los detenidos desaparecidos. El Gobierno de Eduardo Frei estimaba cumplidas por la administración anterior las tareas en relación con las víctimas de violaciones de derechos humanos. Sin embargo, el ex presidente de la Corporación de Reparación, algunos abogados de derechos humanos y los familiares de las víctimas hicieron saber al Gobierno que la Ley n.º 19 123 obligaba al Estado a continuar en la tarea de determinar el paradero y las circunstancias de la desaparición o muerte de las personas detenidas desaparecidas.

Mediante el Decreto Supremo 1005 de 1997 se estableció que el Ministerio del Interior, bajo la dependencia del subsecretario del Interior, mantuviera este programa para cumplir con los puntos que seguían pendientes señalados en la Ley n.º 19 123:

- a) Búsqueda de víctimas y determinación de las circunstancias de su desaparición y muerte.
- b) Iniciativas de carácter simbólico y de integración social sobre la base de los valores de verdad, justicia, perdón y reconciliación.
- c) Centralización y custodia de la información de la Comisión de Verdad y Reconciliación y de la Corporación de Reparación y Reconciliación.

Se dio importancia a las investigaciones extrajudiciales, con el fin de conocer las circunstancias de la desaparición de las personas e intentar encontrar sus restos. Como consecuencia de este trabajo, se buscó la reapertura de casos judiciales a través de los familiares. Los abogados actuaron en la mayoría de los casos como denunciante, anexando los datos que aparecían en el informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y los antecedentes aportados por las investigaciones extrajudiciales realizadas. En los casos de inhumación ilegal, el programa patrocinó a la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos. Para los casos de querellas, los abogados podían ser parte de los procesos a título personal, pero no en representación del programa, que solamente podía operar con la personalidad jurídica del Ministerio del Interior²⁶.

Las tareas definidas eran principalmente establecer el paradero y destino final de los detenidos desaparecidos, apoyar a los familiares en diversas iniciativas ante los tribunales de justicia y desarrollar iniciativas en ámbitos de reparación simbólica y memoria. Este programa se mantuvo hasta 2001. Sus resultados principales se relacionan con la apertura de procesos judiciales en los que los abogados del

25 Esta demora no había recibido explicaciones satisfactorias. Hubo, además, críticas por la insuficiente competencia técnica de la unidad de identificación. Esto se refería, principalmente, a los procedimientos no actualizados de los profesionales, que se había traducido en errores en algunas identificaciones, denunciados en 2002 y luego en 2006.

26 El programa no patrocinó demandas civiles contra el Estado y tampoco podían hacerlo los abogados del programa en forma privada.

programa actuaron como denunciantes, así como el apoyo a los familiares cuando se identificaron los restos de algún detenido desaparecido, financiando los gastos de la sepultación, del mismo modo que se hiciera durante la vigencia de la Corporación de Reparación.

El Programa no publicó informes del trabajo realizado durante ese período. Se puede apreciar que continuó en las tareas asignadas por la Ley n° 19 123 de manera limitada y con escasa visibilidad.

Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior

Este programa fue el resultado de la reorganización del programa anterior, para responder a las necesidades surgidas de la información proporcionada por las Fuerzas Armadas en virtud del acuerdo de la Mesa de Diálogo de Derechos Humanos. El Gobierno decidió que el Programa de Derechos Humanos se hiciera parte en los procesos judiciales y en las investigaciones judiciales y extrajudiciales y diera seguimiento a las causas judiciales relativas a los detenidos desaparecidos y ejecutados políticos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990. El programa proporcionó apoyo logístico y documental a las investigaciones realizadas por los jueces especiales en regimientos, cementerios clandestinos y en otros lugares indicados por el informe de las FFAA. Se definió también que el programa impulsara y difundiera acciones de orden cultural y simbólico para promover la verdad histórica y el respeto de los derechos humanos en toda la sociedad, y se proyectó la creación de memoriales en varias regiones del país. En 2011, el Programa de Derechos Humanos dependía del Ministerio del Interior y Seguridad Pública²⁷.

La Ley n.º 20 405, promulgada en diciembre de 2009, que creó el Instituto de Derechos Humanos, otorgó al programa “la facultad de ejercer todas las acciones legales que sean necesarias para el cumplimiento de su función, incluida la de presentar querrelas en casos de secuestro o desaparición forzada y de homicidio o ejecución sumaria. La función jurídica del Programa de Derechos Humanos se realiza en conjunto con el mandato legal de prestar asistencia social a los familiares de las víctimas y fomentar una cultura de respeto a los Derechos Humanos impulsando, difundiendo y apoyando acciones de orden cultural y educativo”. Es decir, las actuaciones principales del programa se han focalizado en los procesos judiciales y en las acciones de reparación simbólica y memoria.

Reparación para las víctimas de prisión política y tortura reconocidas en el informe de la Comisión Valech²⁸

El 24 de diciembre de 2004 se publicó la Ley n° 19 992, la cual estableció una pensión de reparación y otorgó beneficios a favor de aquellas personas que fueron calificadas por la Comisión como víctimas de la prisión y de la tortura por motivos políticos. Todas las víctimas reconocidas por esta Comisión reciben una pensión anual en pesos chilenos de: \$1 353 798 (menores de 70 años); de \$1 480 284 (de 70 a 75 años); y de \$1 549 422 (75 años y más) (Lira, 2009).

La ley que definió las pensiones estableció la incompatibilidad de esta pensión con la de los exonerados políticos y estableció un “bono de opción”, que era un bono de tres millones de pesos, equivalente a US \$ 5000 en la época, otorgado una sola vez a las víctimas directamente afectadas por violaciones a los derechos humanos que recibían pensión de exoneración política, otorgada por las leyes n.º 19 234, 19 582 y 19 881, al tener que optar por una u otra. La ley estableció también un “bono a menores de edad” consistente en cuatro millones de pesos chilenos, equivalente a US \$ 6600, para aquellos que nacieron en prisión o fueron detenidos con sus padres y que se encontraban incluidos en la nómina de personas reconocidas como

27 Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ver: http://www.ddhh.gov.cl/quienes_somos.html (acceso, 22/08/2011).

28 El informe de la Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura ha sido conocido como Informe Valech, por el nombre de su presidente, Sergio Valech (fallecido en 2010).

víctimas y torturados del informe de la Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura. En 2009, la Ley n.º 20 405 los consideró víctimas directas y estableció el derecho a recibir la pensión anual de reparación. La misma ley determinó una pensión de viudez para el cónyuge sobreviviente de una víctima de tortura o prisión política, correspondiente al 60% de la pensión original. Las víctimas de prisión política y tortura podían acceder a subsidios de vivienda dispuestos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Se dispuso expresamente la exención de realizar el Servicio Militar para los hijos, nietos, hermanos y primos (parientes hasta cuarto grado en línea colateral) de las personas reconocidas como víctimas. Para hacerlo efectivo debían dirigir una petición a la Dirección General de Movilización Nacional, adjuntando un certificado de nacimiento en el que constara la identidad de sus padres. Se dispuso también la eliminación de anotaciones prontuarias en casos de condenas dictadas por tribunales militares por delitos establecidos en ciertas leyes.

Identificación de las víctimas: Programa de Derechos Humanos del Servicio Médico Legal

La identificación forense de los restos de detenidos desaparecidos es la condición para satisfacer el derecho de las personas a encontrar a sus familiares desaparecidos y darles sepultura. La identificación de los restos encontrados de detenidos desaparecidos tuvo innumerables inconvenientes, derivados principalmente de las limitaciones del Servicio Médico Legal, en cuanto a su solvencia científica para cumplir con estas tareas.

La denuncia judicial de errores en la identificación de 48 casos de detenidos desaparecidos entregados a sus familiares desde 1990 en adelante condujo a la creación, en el Servicio Médico Legal, del Programa de Derechos Humanos, en el año 2007. Su objetivo era poner a disposición de los tribunales pruebas científicas de los delitos de tortura, desaparición forzada de personas y ejecución política, asociadas a procesos judiciales, en relación con las violaciones a los derechos humanos ocurridas entre 1973 y 1990.

Para llevar a cabo su trabajo se instaló un Banco de Muestras de Sangre, y el 31 de agosto de 2007 inició el Centro de Toma de Muestras de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Ejecutados Políticos sin Entrega de Restos. Su objetivo ha sido tomar y proteger muestras de sangre donadas voluntariamente, a lo largo de Chile y en el extranjero, por las familias de las víctimas, para organizar un banco de perfiles genéticos que pueda permitir el proceso de identificación de los restos no identificados hasta ahora. De acuerdo a las informaciones del Servicio se ha logrado la identificación de 103 personas. Esta cifra corrige las cifras anteriores que incluían los casos erróneos²⁹. La mayoría de los restos que se encontraban pendientes de identificación fueron enviados a diversos laboratorios forenses en universidades extranjeras desde 2007. Las pericias realizadas permitieron la identificación de algunos detenidos desaparecidos, que fueron entregados a sus familiares y sepultados como las familias habían esperado hacerlo por décadas³⁰.

La identificación de los restos fue descuidada institucionalmente durante años, sin considerar que las familias esperaban encontrar a sus familiares y darles sepultura para poder iniciar un proceso de duelo, pues antes de constatar su muerte y enterrar sus restos este se hacía imposible. Por ello, debe considerarse el proceso de identificación como un derecho fundamental de los familiares, que forma parte de las medidas de reparación que el Estado debe garantizar en condiciones científicas y tecnológicas adecuadas y eficientes.

29 Unidad Especial de Identificación Forense, en: http://www.sml.cl/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=245&Itemid=78 (acceso 19/08/2011).

30 En el proceso de rectificación de identificaciones, a inicios de agosto de 2011, el ministro Alejandro Solís entregó nuevas identidades de víctimas enterradas en el Patio 29 del cementerio general, alcanzando a dieciséis las familias que han tenido que volver a la incertidumbre sobre el paradero de su familiar. En: <http://ciperchile.cl/2011/08/03/patio-29-la-doble-tragedia-de-las-familias-obligadas-a-devolver-sus-muertos/>

Reparaciones simbólicas y desagravios

Constituye un hecho simbólico especialmente relevante para el país que el presidente Patricio Aylwin, al dar a conocer el informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación en 1991, rechazara las violaciones de derechos humanos cometidas y pidiera perdón a las víctimas en nombre del Estado de Chile.

Por otra parte, al mismo tiempo que se implementaban las reparaciones administrativas, se generaron algunas acciones que buscaban reivindicar el buen nombre de las víctimas y conservar la memoria de sus vidas y de la violación de sus derechos en representaciones simbólicas, que permitieran dar a conocer a la sociedad lo ocurrido. Una de ellas fue la Fundación Memorial del Detenido Desaparecido y del Ejecutado Político, creada a petición de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y de la Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos, mediante el Decreto Supremo n.º 294 de 13 de marzo de 1991 del Ministerio de Justicia. Con el apoyo del Gobierno, la Fundación se encargó de construir un mausoleo en el Cementerio General de la ciudad de Santiago para enterrar los restos de las víctimas que fueran ubicadas. En la plaza contigua al mausoleo se construyó una placa de mármol, en la cual se grabaron los nombres de los detenidos desaparecidos y de los ejecutados políticos. Algunos detenidos desaparecidos se encuentran enterrados en este lugar (Naciones Unidas. Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Cuarto Informe sobre Chile, 1998).

Como parte de las iniciativas de reparación simbólica, el Ministerio de Educación declaró, en 1996, monumento nacional a los restos dinamitados de los hornos de Lonquén. Allí fueron encontrados los restos de quince detenidos desaparecidos en 1978. También, la ministra de Bienes Nacionales entregó un inmueble fiscal a la presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, ubicado en la ciudad de Santiago, lugar donde se construyó la sede de la Agrupación “Casa de la Memoria Sola Sierra”, en nombre de la presidenta de la agrupación ya fallecida. Con propósitos similares, el Ministerio de la Vivienda expropió los terrenos en que funcionó la Villa Grimaldi, para construir un parque y transformarlo en un sitio de memoria, en reconocimiento a las víctimas de la Dirección de Inteligencia Nacional, DINA (Lira, 2009). Villa Grimaldi se ha constituido en uno de los sitios de memoria más importantes del país. Londres 38, en Santiago, fue otro recinto de tortura y desaparición que se ha convertido en un sitio de memoria. Las iniciativas para construir monumentos en diversos lugares del país, construir mausoleos en cementerios locales, colocar placas recordatorias en recintos públicos, asociaciones gremiales, sindicatos y universidades se han multiplicado (Lira y Loveman, 2005).

Hasta 2003, el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior había hecho un catastro de los memoriales, monolitos, parques, esculturas, salas y otros lugares públicos, los que sumaban 134. En 2009, ese número se había doblado. En 2003, el doceavo aniversario de la entrega del Informe Rettig, en el Palacio de La Moneda, se firmaron convenios con las agrupaciones de familiares para la construcción de memoriales en diversos lugares del país. Jorge Correa, subsecretario del Interior, señaló que “...la verdad ha permitido también iniciar caminos de reparación. En ella la reparación simbólica juega un papel fundamental porque precisamente ayuda a recordar el valor inalienable de la dignidad de aquellas personas que murieron o desaparecieron entre septiembre de 1973 y marzo de 1990. Es decir, que ellos formaron y continuarán formando parte de la historia de Chile. Al menos de ese modo, nunca desaparecerán.” (Correa Sutil, 2003).

El Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior acompañó estas iniciativas, apoyando la realización de obras de reparación simbólica, con el fin de recordar a cada una de las víctimas en forma individual (Programa Derechos Humanos Ministerio del Interior, 2011). Los memoriales y sitios de memoria construidos hasta 2007 fueron fotografiados y reproducidos, hoy esa iniciativa ha contribuido a preservar el recuerdo de su realización, pues muchos de ellos han sido destruidos o borrados (FLACSO, 2007).

El Ministerio de Bienes Nacionales desarrolló una línea de trabajo entre 2006 y 2010 en relación con los bienes fiscales y la memoria, y promovió una reflexión académica sobre la relación entre memoria y democracia, para enmarcar el propósito político de esas iniciativas. En esta línea se produjo el programa “Un catastro para la memoria: otra mirada al territorio” entendida como parte “de las acciones intencionadas del Estado” para reforzar la cultura de derechos humanos y consolidar la democracia. La División de Catastro del Ministerio de Bienes Nacionales identificó los inmuebles del patrimonio fiscal donde se cometieron violaciones a los derechos humanos, según la información proporcionada por la Comisión de Prisión Política y Tortura, con el fin de rescatar estos “emplazamientos de la memoria”. Se identificaron las instituciones públicas a cargo de su administración entre 1973 y 1990, el uso que se les dio en aquel período y la situación actual de administración de cada uno de los inmuebles. Se concluyó que 515 recintos (de los 1132 identificados como recintos de detención) eran de propiedad fiscal, los que se identificaban en un mapa detallado en cada una de las regiones. Este catastro se encontraba en el sitio web del Ministerio, desarrollado como un espacio interactivo. Las autoridades del Ministerio del Gobierno de Sebastián Piñera borraron el programa del sitio web durante 2010.

El Ministerio de Bienes Nacionales desarrolló también una iniciativa memorial en Santiago: “La ruta de la memoria”. Esta se iniciaba en el edificio que ocupó la Vicaría de la Solidaridad en el palacio arzobispal de Santiago e incluía un recorrido por inmuebles vinculados con la violación de derechos humanos y la defensa de las víctimas. Esta ruta también desapareció.

La iniciativa más importante es el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, inaugurado el 11 de enero de 2010 en Santiago. La declaración oficial inaugural señaló que “el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos está dirigido a todo el país con la finalidad de que esos hechos no se repitan”. De acuerdo a la información del proyecto publicada, la base de su patrimonio es el conjunto de fondos documentales declarados por UNESCO como parte del Programa Memoria del Mundo, específicamente aquellos de los organismos reunidos en la Casa de la Memoria: Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU), Fundación de Protección a la Infancia Dañada por los Estados de Emergencia (PIDEE) y Tele Análisis. Incluye también colecciones, en diversos formatos y soportes, provenientes de otros organismos de derechos humanos en Chile y el extranjero, organizaciones de víctimas y familiares y colecciones personales. Estas colecciones contienen archivos documentales, testimonios orales y escritos, documentos jurídicos, cartas, relatos, producción literaria, material de prensa escrita, audiovisual y radial, largometrajes, material histórico y fotografías documentales (Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, 2011).

Se han producido también iniciativas en otros ámbitos que combinan acciones de memoria y de reparación y que tienen, a su vez, un carácter simbólico, contribuyendo de una manera particular a los procesos de elaboración en el ámbito político y emocional, asociados a la represión política. Entre estas acciones simbólicas se encuentran las dos visitas de ex presos políticos a la isla Dawson, ubicada al sur del Estrecho de Magallanes. Esta fue una acción de reparación para quienes estuvieron prisioneros en el campo de concentración, instalado en el extremo sur de Chile, en la isla Dawson. El 22 noviembre de 2003 se realizó una visita a esa isla organizada en conjunto con las agrupaciones de ex presos políticos de Punta Arenas, el Ministerio de Defensa y la Armada. El traslado estuvo a cargo de la Armada y se programaron actos de homenaje a los ex prisioneros políticos que estuvieron en ese lugar. El 2 de noviembre de 2006 se realizó una segunda visita, trasladándose cerca de 270 personas en buques de la Armada hasta la isla, haciendo un recorrido por los lugares que fueron recintos de reclusión y realizándose un acto oficial en el que participaron ex presos, autoridades de la Armada y autoridades del Estado, entre ellas la ministra de Defensa, Vivianne Blanlot. Las autoridades de la Armada reconocieron los hechos ocurridos en el lugar y la violencia ejercida contra muchos de los allí presentes y expresaron sus deseos de que nunca más se repitieran situaciones semejantes entre chilenos (Lira, 2009).

En el mismo espíritu, en 2007 se realizó un viaje a la isla Quiriquina, situada frente a Talcahuano, en el barco Grumete Pérez. La iniciativa fue impulsada por los ex presos políticos de Tomé. Participaron 130 ex prisioneros políticos y personal de la Armada, el ministro de Defensa José Goñi y el comandante en jefe de la Armada Rodolfo Codina, quien subrayó que el valor más importante de ese viaje era contribuir a la reconciliación de los chilenos.

Comisión asesora presidencial para la calificación de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de prisión política y tortura

El reconocimiento de las víctimas no había terminado con la comisión Valech, a juicio de las agrupaciones de víctimas. Desde 2005 en adelante las organizaciones de ex presos políticos hicieron distintas demandas al Estado en relación con el reconocimiento como víctimas de los menores detenidos con sus madres o en gestación, y de las viudas de presos políticos. Asimismo, se solicitaba la apertura de un nuevo período de reconocimiento de víctimas de prisión política y tortura. Durante el Gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se llegó a un acuerdo con la oposición para una reapertura de la Comisión Valech, con el propósito de calificar a víctimas de prisión política y tortura, agregando posteriormente los casos de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de violencia política que pudiesen estar pendientes. La reapertura de un plazo para estos efectos se introdujo como artículo transitorio de la Ley n° 20 405, excluyendo expresamente a los detenidos en manifestaciones, y se exigió que en los casos de reconsideración, presentados a las comisiones anteriores, deberían presentar nuevos antecedentes.

El 13 de febrero de 2010 se estableció la “Comisión asesora para la calificación de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de prisión política y tortura entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990”, como un órgano asesor del presidente de la República. Dicha comisión completó su trabajo el 17 de agosto de 2011.

Recibió solicitudes de calificación de 621 demandas de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos y víctimas de violencia política, y 31 831 solicitudes de calificación de personas que declararon haber sido víctimas de prisión política y tortura. La ocurrencia de todas las solicitudes y casos anteriores fue fechada entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. El número de solicitudes presentadas excedieron las expectativas de los legisladores al definir los tiempos de la comisión, la que debió ser prorrogada por ley por seis meses a partir de febrero de 2011. La comisión se formó convicción en 30 casos de los primeros y en 9795 casos correspondientes al segundo tipo. La calificación, de acuerdo a la ley, exigía la participación de agentes del Estado en los hechos denunciados y una motivación política clara. No fueron calificados los abusos de poder sin motivación política, ni los casos de muerte en los que no hubiese claridad acerca de la actuación de agentes del Estado.

El presidente de la República recibió el informe y dispuso que los listados se publicaran en la página web de la comisión, lo que se hizo el día 25 de agosto. No se dio publicidad a esta decisión y el presidente decidió no informar al país acerca de los resultados de la comisión, la que se disolvió legalmente el día diecisiete a las doce de la noche.

La falta de difusión oficial del informe dio lugar a una publicidad basada en las declaraciones de las agrupaciones de víctimas, que criticaron la no calificación de casi 22 000 solicitudes por detención política y tortura³¹. La no calificación se basó, principalmente, en la falta de antecedentes para comprobar los casos

31 También se criticó la calificación de dos casos de detenidos por la DINA en recintos secretos de detención, quienes se convirtieron en delatores y victimarios, uno de los cuales cumple condena perpetua en la cárcel de Punta Peuco por haber participado en el degollamiento de tres profesionales comunistas. El Gobierno criticó la calificación de uno de los asesinos del senador de la UDI (Unión Demócrata Independiente) Jaime Guzmán, quien vive en Argentina como refugiado político y fue detenido y torturado por la DINA en el recinto de Londres 38. La ley no contempló la posibilidad de exclusión de casos comprobados de prisión y tortura

denunciados, a pesar de las bases de datos construidas por la comisión y de la investigación caso a caso, tal como fue descrita en el informe. En muchos casos ocurridos en 1973, especialmente en sectores rurales, hubo escasas posibilidades de documentar los testimonios presentados, entre otras cosas porque Carabineros no entregó en la época documentos relacionados con las detenciones denunciadas. La Comisión pudo suplir en muchas situaciones la ausencia de documentos con sus propias investigaciones. Sin embargo, en muchos de estos casos, los antecedentes aportados por quienes declararon y la información buscada por la comisión resultaron insuficientes para dar por acreditada la privación de libertad (Comisión asesora para la calificación de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de prisión política y tortura, 2011).

Por otra parte, un gran número de solicitudes se encontraban fuera de mandato, entre ellas, personas que fueron detenidas en manifestaciones y personas que no estuvieron detenidas, pero sufrieron allanamientos violentos, entre otras situaciones, considerándose efectiva y subjetivamente como víctimas, pero el mandato no las incluía (Comisión asesora para la calificación de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de prisión política y tortura, 2011). Se presentaron 223 casos ya calificados, 186 en la Comisión Valech y 38 casos ya calificados en las dos instancias anteriores para reconocer a los detenidos desaparecidos y ejecutados políticos.

En resumen, en el caso de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos y víctimas de violencia política esta es la tercera instancia de calificación y reconsideración, sumando 3219 casos. En cuanto a la prisión política y tortura, esta es la segunda vez en que se efectúa el reconocimiento, sin incluir la instancia de apelación del año 2005, sumando 38 254 víctimas. En general, se mantuvieron las mismas características y perfil de las víctimas descritas en la Comisión Valech, excepto en relación con la proporción de mujeres, la que aumentó de un 12% a un 16%. El número de personas reconocidas como víctimas por el Estado alcanza a 41 513³².

Observaciones finales sobre las políticas de reparación

La institucionalidad para implementar las medidas de reparación ha sido diversa y, como se ha dicho, todas estas medidas han evolucionado en el tiempo y han ido ampliando su cobertura. Sin embargo, ninguna de ellas ha sido evaluada en relación con sus objetivos y en relación con la percepción de sus beneficiarios. La continuidad de algunas ha sido clara y eficaz. En otros casos, no ha habido continuidad ni cauces institucionales apropiados, como es el caso de la Comisión asesora presidencial para la calificación de víctimas (2010-2011).

Los fondos destinados por el Estado a pensiones de reparación para los familiares de los detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, entre 2000 y 2008, equivalían a 113 000 000 de dólares. Entre 2005 y 2008 se entregaron más de 103 000 000 de dólares en bonos a hijos de estas víctimas, como compensación por no haber recibido ninguna reparación o haber sido solo parcial. Las pensiones para las víctimas de prisión política y tortura sumaron, entre esos años, 195 000 000 de dólares. Entre 1996 y 2008, el Estado había gastado en las pensiones para los exonerados políticos más de 1 205 000 000 de dólares³³. Este modo de informar ponía el énfasis en la descripción de lo realizado y en el gasto en que se había incurrido, pero no en el impacto que estas medidas tenían en las vidas de las víctimas y sus familiares.

considerando sus actuaciones políticas o delictuales posteriores, dejando a la Comisión sin más alternativa que calificarlos como víctimas por las circunstancias acreditadas.

32 Los gastos que demandó la comisión fueron considerados en el presupuesto de la nación en los años 2010 y 2011.

33 Ver Informe de Chile en 2009 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La justicia

Las víctimas y sus familiares habían demandado verdad y justicia desde 1973, y expresaban su resistencia moral y política a la impunidad, privilegiando la vía legal para dejar constancia en los tribunales de los hechos y las circunstancias de la detención, de la tortura y del secuestro de personas. Lo más urgente era dar con el paradero de aquellos que no volvían a aparecer. La vía de la justicia se inició con la presentación de recursos de amparo, aunque los resultados fueron prácticamente nulos, ya que fueron acogidos no más de tres durante la vigencia del Comité de Cooperación para la Paz, y otro tanto en los casos que llevaba la Vicaría de la Solidaridad, en los más de ocho mil recursos presentados desde 1973.

La insistencia en la verdad y la justicia fue parte esencial de la oposición política al régimen militar, un elemento de cohesión y, al mismo tiempo, una aspiración compleja. El Gobierno de la Concertación, al reconocer y asumir la responsabilidad del Estado en el esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos, y en la formulación de políticas de reparación, reavivaba las resistencias en los sectores que se identificaban con el Gobierno de Pinochet. Esos sectores se sentían amenazados en sus lealtades y cuestionados en sus principios y conceptos básicos, como el honor y la verdad, pero, principalmente, se sentían acusados injustamente por que se autodefinían como “salvadores de la Patria”, al impedir que esta fuera “conquistada por el comunismo internacional”.

No obstante, el rechazo de los recursos de amparo y de las otras solicitudes no fue obstáculo para que los abogados de los organismos de derechos humanos mantuvieran la demanda de justicia de las víctimas, e impugnaran el decreto ley de amnistía después de 1978, cada vez que era aplicado en los tribunales. En dicho decreto se establecía que se aplicaba a “los autores, cómplices y encubridores de los homicidios...”. Esta redacción abría la posibilidad de investigar, lo que llevó a que el presidente Patricio Aylwin, al inicio de su Gobierno, se dirigiera al Poder Judicial y recomendara investigar lo ocurrido antes de proceder a aplicar la amnistía. Esta sugerencia generó fuertes polémicas y la presión, principalmente del Ejército, para que se aplicara la amnistía “sin más”.

Entre 1994 y 1995 fueron condenados los autores del secuestro y asesinato de tres profesionales comunistas ocurrido en marzo de 1985. El crimen fue cometido por miembros de DICOMCAR (Dirección de Comunicaciones de Carabineros). También, se terminó el juicio en Chile del caso de Orlando Letelier, asesinado en Washington junto a su secretaria Ronnie Moffit por agentes de la DINA (Dirección de Inteligencia Nacional) en 1976. La sentencia condenó a los jefes de la DINA, el ex general Manuel Contreras y Espinoza, como autores intelectuales del crimen, a cumplir condenas de cárcel por siete y seis años respectivamente, las que cumplieron.

Algunos sectores apostaban a que las demandas de las víctimas se diluirían con el tiempo. Otros promovían o esperaban contar con algún acuerdo político que pusiera fin a los procesos judiciales o que se aplicara el Decreto Ley de Amnistía n.º 2191 de 1978. Los fracasos sucesivos de esos intentos de “cerrar” el tema de derechos humanos, habían desalentado nuevas iniciativas por parte del Gobierno a partir de 1996, manteniendo los asuntos de derechos humanos fuera del interés inmediato de la opinión pública y reavivando las expectativas de que se extinguirían gradualmente.

No obstante los frustrantes resultados judiciales durante décadas, los abogados de las víctimas utilizaron todas las posibilidades de los recursos legales existentes para obtener el esclarecimiento de los casos y la sanción de los responsables.

La detención de Pinochet en 1998

Desde enero de 1998, cuando Augusto Pinochet dejaba la comandancia en jefe del Ejército y se transformaba en un senador vitalicio, se empezaron a presentar querrelas judiciales en su contra por diversos casos de

violaciones a los derechos humanos ocurridas desde 1973. El 3 marzo de 1998, en nombre de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, los abogados Nelson Caucoto y Héctor Salazar presentaron una querrela contra Pinochet por la desaparición de 1198 personas detenidas desaparecidas. Fue designado como ministro de fuero para asumir las investigaciones de los casos el juez Juan Guzmán. Las querellas contra Pinochet llegaron a 299 hasta el año 2002, por casos de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y personas torturadas.

Pinochet fue detenido en Londres en 1998 a requerimiento del juez Baltazar Garzón, por un proceso abierto en Valencia en 1996, acusándolo a él y a otros por la desaparición y muerte de ciudadanos españoles en Argentina y Chile. La posibilidad de enjuiciarlo reactivó la conflictividad de las violaciones de derechos humanos y las limitaciones de las acciones emprendidas con anterioridad. Con todo, muchos insistían todavía en que la paz social dependería del olvido jurídico amplio, extendido incluso hasta 1990³⁴. Las querellas colocaron en los tribunales la sórdida historia de la represión política, ejercida por los organismos secretos creados por la dictadura para enfrentar “la subversión”. Los jueces debieron cruzar la maraña de las mentiras de los agentes del Estado, con las que pretendían ocultar la comisión de miles de abusos y delitos para establecer lo sucedido y proceder a definir la aplicabilidad de la amnistía o condenar a los culpables. Se fue generando una tensión creciente sobre el hecho de que estos crímenes son no amnistiables, lo que desafiaba la impunidad que se había justificado históricamente como condición de la paz social. Por otra parte, desde 2001 en adelante se empezó a implementar en el país la reforma procesal penal, que modificó por completo los procedimientos de la justicia penal. Sin embargo, los procesos relativos a violaciones de derechos humanos no fueron traspasados al nuevo sistema, considerando, entre otras cosas, que terminarían en el corto plazo.

Después de la Mesa de Diálogo de Derechos Humanos (1999-2000), la decisión de la Corte Suprema de nombrar nueve jueces especiales de dedicación exclusiva y 51 jueces preferentes, a petición del Ejecutivo, para investigar 114 casos de detenidos desaparecidos, se basaba en el supuesto de que dicha dedicación permitiría que los casos fueran resueltos dentro de dos o tres años. Al mismo tiempo, hubo presiones políticas de diversos sectores para fijar un plazo de dos años y cerrar los casos. Pero las condiciones no eran favorables para definir plazos “políticos”, lo que permitió a los jueces continuar investigando hasta cumplir con su trabajo. Los ministros y jueces que habían sido designados para esta tarea iniciaron su trabajo en los lugares señalados en el informe de las FFAA. Uno de los lugares señalados era Cuesta Barriga, ubicada a 55 kilómetros de Santiago, por la Ruta 68 (camino a Valparaíso). El juez pudo constatar que los restos habían sido removidos. Sin embargo, en Chena, dentro del recinto de la Escuela de Infantería de San Bernardo, al sur de Santiago, se encontraron algunos restos que fueron enviados al Servicio Médico Legal para su identificación. En el Fuerte Arteaga, recinto militar ubicado en Colina, al norte de Santiago, se encontraron los restos dinamitados de personas que fueron detenidas en La Moneda, y hubo confirmación por parte de testigos de la remoción de restos ocurrida en 1978. En otros lugares, las investigaciones judiciales pudieron constatar también que los restos habían sido removidos, quedando en evidencia que una medida de esa naturaleza obedecía a una decisión institucional para hacer desaparecer los cuerpos.

Las investigaciones judiciales mostraban cómo los crímenes “perfectos” se habían transformado en una pesadilla para los involucrados y para las Fuerzas Armadas. Haber hecho desaparecer los cuerpos había transformado los homicidios en secuestros calificados, haciendo inaplicable la amnistía, de acuerdo a la interpretación sostenida todavía por algunos jueces, a pesar de tratarse de crímenes contra la humanidad. Se designaron nuevos jueces especiales con dedicación exclusiva para casos de derechos humanos. Los jueces

34 En el contexto de la detención en Londres de Augusto Pinochet, ocurrida el 16 de octubre de 1998, se buscó alegar algún tipo de demencia y deterioro mental para impedir su imputabilidad. Permaneció 503 días requerido de extradición desde España. Regresó a Chile en marzo de 2000 por razones humanitarias, basando esta decisión en el diagnóstico de demencia subcortical después de un acuerdo político en tal sentido entre los Gobiernos de Chile y Gran Bretaña. Durante un par de años se mantuvo su inimputabilidad en virtud de tal diagnóstico. Diversas evidencias llevaron a suspender esa condición de inimputabilidad para casos posteriores. Ver querellas en: http://www.memoriayjusticia.cl/espanol/sp_home.html (Último acceso 27/07/2011).

que investigaban estos casos desde 2001 habían mantenido la figura del secuestro permanente para los detenidos desaparecidos, y para las ejecuciones, la figura del homicidio calificado. Algunos de ellos habían encontrado, al investigar las informaciones entregadas por las Fuerzas Armadas en enero de 2001, que los cuerpos habían sido removidos de los lugares donde fueron enterrados originalmente. Por primera vez, ex miembros del Ejército que habían participado de esos operativos relataron detalladamente la forma en que los cuerpos de algunos detenidos fueron lanzados al mar y cómo, años después, los restos de otros detenidos habían sido removidos y lanzados también al mar³⁵. Estas revelaciones causaron conmoción pública.

En 2004, el presidente de la Corte Suprema, Marcos Libedinsky, en la inauguración del año judicial, resaltó la importancia que dicha Corte había otorgado al tema de los derechos humanos, designando jueces con dedicación exclusiva desde junio de 2001 y, posteriormente, ministros de cortes de apelaciones desde octubre de 2002, para que trabajaran solo en los procesos de derechos humanos. Señaló que en la época en que ocurrieron los hechos fue imposible pesquisarlos, pues involucraban a organismos de seguridad, a sus jefes e integrantes. Únicamente con el retorno de la democracia fue posible investigar a fondo. En 2004 se encontraban procesados 311 agentes vinculados con 515 víctimas. El Ejército tenía 146 agentes procesados, entre ellos 21 generales y seis brigadieres (Fundación Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad, 2004). Hernán Álvarez, ex presidente de la Corte Suprema, al momento de dejar el Poder Judicial en 2005, justificó la actuación de dicho poder durante la dictadura, diciendo: “Estábamos en permanente estado de excepción, los recursos de amparo no prosperaban”. Agregó que probablemente “se pudo hacer más, pues la gente acudía a tribunales para denunciar detenciones o desapariciones, (...) pero era poco lo que se podía resolver sin la autorización del Gobierno en ese momento”. Señaló que, a título personal, habría preferido que la judicatura hubiera pedido perdón por sus actuaciones durante el régimen militar, no obstante “en ese momento que se analizó el tema, no hubo consensos” para hacerlo³⁶.

Los procesos por casos de detenidos desaparecidos dejaron de ser amnistiados. El caso de Miguel Ángel Sandoval, en 2004, es el primer caso en que fueron condenados los agentes de la DINA responsables de la desaparición. La calificación de la desaparición forzada como delito de carácter permanente ha sido elaborada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en Chile los jueces la han tipificado como “secuestro calificado”, lo que ha impedido aplicar la amnistía, porque no se podía determinar la fecha en que terminó “el injusto”, considerando que el delito se seguía cometiendo (Galdámez, 2011). Este criterio modificó la apreciación de los jueces e impidió aplicar el decreto ley de amnistía, no obstante encontrarse vigente.

Sin embargo, de esa fecha en adelante, aunque todos los agentes del Estado involucrados en casos de violaciones de derechos humanos fueron condenados, entre 2007 y 2010 la Corte Suprema dictó 72 fallos relacionados con causas por violaciones a los derechos humanos, en 48 de los cuales señaló que los delitos de homicidio o secuestro, no obstante ser imprescriptibles en razón de su carácter de lesa humanidad, se encontraban gradualmente prescritos. La aplicación de una prescripción gradual permite que los culpables sean condenados a penas tan bajas que permanecen en libertad, lo que implica una infracción a la obligación internacional de sancionar los delitos de lesa humanidad, establecida para la protección de los derechos fundamentales, comprometiendo al Estado de Chile en su conjunto (Fernández, 2010).

El 26 de enero de 2011 la fiscal judicial Beatriz Pedrals presentó querellas por 726 personas respecto a cuyas muertes o desapariciones no existe actividad judicial actual en Chile. La presentación fue realizada por la fiscal en su calidad de representante del Ministerio Público Judicial, y en uso de las facultades conferidas que

35 Entrevista a suboficial (r) del Ejército que “cuenta lo que ocurrió con 21 detenidos de La Moneda el 11 de septiembre de 1973. Vio cuando los fusilaron, sin vendas, y cuando en 1978 sus cuerpos fueron desenterrados y embarcados en un helicóptero cuyo destino ignora”. En: www.emol.com, *El Mercurio*, “Ejecuciones y remociones: Impactante confesión de testigo militar clave”. 29 de junio de 2003. En: <http://www.fasic.org/bol/bol03/bol0306.htm>.

36 Hernán Álvarez: ‘Justicia debió pedir perdón’, 09/08/2005. En: <http://rie.cl/lanacioncl/?a=38033>.

los autorizan a presentar acciones judiciales. Esta iniciativa del Poder Judicial parece responder a la voluntad de cumplir con el deber moral y jurídico de ofrecer igualdad de trato y condiciones a todas las víctimas. El ministro Mario Carroza fue designado para recibir toda querrela nueva por este tipo de delito, registrado desde mediados de junio de 2010 en adelante.

Según datos del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 1418 causas se encontraban activas en Chile a fines de febrero de 2011 por desapariciones, torturas, inhumación ilegal o asociación ilícita cometidas entre 1973 y 1990. La gran mayoría de ellas (1393) correspondían a causas por personas desaparecidas o asesinadas. Solo 24 eran querellas interpuestas por personas sobrevivientes. El Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior tiene participación en 22,9% de las causas (325). Se presentaron nuevas querellas por ejecutados políticos por parte de la Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos en marzo de 2011, las que se adicionan a las presentadas por la fiscal Pedrals. Estas causas están siendo investigadas en primera instancia por el ministro Mario Carroza, quien conduce 803 causas ingresadas en 2011. Al 6 de abril 2011 el ministro llevaba 746 causas en diversas etapas de tramitación (Observatorio de Derechos Humanos, 2011).

El Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior publica mes a mes los fallos acerca de los casos de derechos humanos y las estadísticas correspondientes³⁷. Según datos de dicho programa, entre el año 2000 y fines de febrero de 2011 777 ex agentes de servicios de seguridad fueron procesados o condenados por violaciones a los derechos humanos (incluyendo agentes con absoluciones actualmente en apelación). De estas 777 personas, 230 han recibido sentencias definitivas, condenándolos a diversas penas: 162 de los 230 no se encuentran reclusos. A fines de marzo de 2011 se encontraban encarcelados 68 de los condenados (Observatorio Derechos Humanos, 2011).

Reflexiones finales

La “brevedad” deseada por Patricio Aylwin había tomado mucho más tiempo del imaginado. Los plazos se extendieron por la fuerza de los hechos a pesar de las intenciones y voluntades políticas de las autoridades, y de los propósitos de algunos de los actores involucrados que creían que era posible **cerrar** el tema a la antigua usanza: olvido jurídico para enterrar el pasado. El primer Gobierno de la Concertación no pudo cumplir con su deseo de alcanzar la reconciliación nacional cerrando el tema, pero tampoco parecía posible que pudieran hacerlo los Gobiernos siguientes. Se había anunciado desde el primer momento que el marco de discusión de todas las proposiciones sobre derechos humanos era la verdad y la justicia, en clara continuidad con los valores y principios establecidos en el Gobierno de Patricio Aylwin. Cada iniciativa se dibujaba con el tiempo como pasos o etapas de un proceso que involucraría a varias generaciones.

Sin embargo, la política de derechos humanos y las políticas concretas de reparación en Chile se habían definido como condiciones del proceso de reconciliación política y habían sido enmarcadas en los contradictorios esfuerzos por resolver los problemas del pasado y, al mismo tiempo, evitar los conflictos del presente que se generaban en ese intento. En cierta forma, en algunos períodos se había intentado dejar los problemas sin resolver, como si el paso del tiempo atenuara su conflictividad. Pero esta conflictividad se exacerbaba precisamente al postergar la implementación de las políticas comprometidas y al excluir algunas situaciones, tales como la prisión política y la tortura, como si de esta forma desaparecieran sus consecuencias. La situación creada en 2003 fue un ejemplo más de la resistencia moral y política existente en el país, ante la impunidad de los crímenes cometidos durante la dictadura. También quedaba en claro que las políticas de reparación implementadas por los Gobiernos de la Concertación avanzaban a pesar de sus ambigüedades, intentando completar las proposiciones iniciales del programa de 1989, asumiendo que el pasado era imborrable, y que una parte importante de las víctimas sentían que lo sufrido era irreparable.

37 Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Ver: <http://www.ddhh.gov.cl/fallosJudiciales.html>

El perfil de las víctimas reconocidas por el Estado de Chile permite señalar que la represión política apuntó a los líderes políticos del Gobierno derrocado, a dirigentes y militantes de los partidos políticos de izquierda y de las organizaciones gremiales, sindicales y sociales en el ámbito nacional, regional, provincial y en cada localidad, vinculados a la Unidad Popular. Muy pocos casos responden a situaciones producto del azar. La mayoría de los detenidos desaparecidos corresponde a una selectividad específica que priorizó la represión de los partidos políticos de izquierda. Es así como la mayoría de las personas militantes del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) desaparecen en 1974, y en 1976 la mayoría de los desaparecidos pertenecen al Partido Comunista. Las cifras, sin embargo, dan cuenta de que las mujeres muertas y desaparecidas suman cerca del 6 %, en comparación con el total de víctimas, lo que refleja la escasa representación femenina en las dirigencias partidarias, sociales y sindicales de la época.

El número de las desaparecidas no es lo importante. Las historias de esas mujeres reconstruyen más de una página de la memoria política, las que fueron escritas por las desaparecidas y desaparecidos, por las mujeres que las buscaban, y que sigue escribiéndose a través de las rutas de la justicia que sostiene la Agrupación, junto con las y los abogados de derechos humanos y las familias de los y las desaparecidas. Parte de sus historias se puede encontrar en diversos sitios de memoria y se reconstruye en las conmemoraciones, no solamente como víctimas de una represión oprobiosa, sino como protagonistas de una historia interrumpida por la muerte, que buscaban el fin de la dictadura, que luchaban por sus derechos y soñaban con una sociedad justa y humana.

La globalización, con su enorme disponibilidad de información, abre nuevas posibilidades para pensar los derechos y las relaciones sociales de mujeres y hombres, pero los espacios de las mujeres siguen todavía en disputa, no solamente en Chile. No se han superado exclusiones ni las discriminaciones en la vida cotidiana, en el espacio laboral y en la política.

Finalmente, cabe destacar que el reconocimiento de los hechos se ha realizado a través de la reconstitución de la verdad de las víctimas, desde el momento en que se presentaron los primeros recursos de amparo en 1973. Esta verdad no se ha agotado en las comisiones de la verdad y en las comisiones de calificación de víctimas. Los juicios por casos de torturas y de detenidos desaparecidos han reconstruido las verdades particulares y sus circunstancias y, en ciertos casos, ha sido posible conocer el destino final de algunos de los desaparecidos. De esta manera, el proceso judicial se constituye en un ámbito de reconocimiento y de reparación profundamente valorado por las víctimas y sus familias.

El reconocimiento de los hechos y la reparación de las víctimas se han logrado gracias a diversos grados de consenso y de colaboración entre los distintos sectores políticos. Esto ha permitido la aceptación de esta verdad como fundamento de las leyes de reparación en el Congreso, y el reconocimiento de la responsabilidad en los hechos de algunas instituciones clave, como las Fuerzas Armadas. La justificación ideológica de los crímenes contra la humanidad, como la tortura y la desaparición forzada, ha sido repudiada ética y políticamente en la sociedad por la mayor parte de los sectores políticos, repudiando además la estigmatización de los adversarios políticos como enemigos.

A su vez, ha tenido lugar el reconocimiento de que la impunidad y el olvido jurídico ya no son aceptables como fundamento de la paz social y la reconciliación política, como lo fue en el pasado. La impugnación de la aplicación de la amnistía a los crímenes contra la humanidad ha permitido las condenas de los victimarios desde 2004 en casos de detenidos desaparecidos. Los responsables han sido condenados, aunque la sanción penal de los crímenes ha sido heterogénea, produciendo un cierto grado de inseguridad jurídica para los involucrados, especialmente las víctimas. Se observan discrepancias en los criterios de los jueces, especialmente al aplicar en muchos casos la figura de la media prescripción, que contradice la imprescriptibilidad exigida en los casos de crímenes contra la humanidad.

Sin embargo, el restablecimiento de la dignidad de las víctimas no descansa únicamente sobre los procesos judiciales, sino también en las acciones simbólicas del Estado, especialmente en aquellas que contribuyen a garantizar, hacia el futuro, condiciones políticas y culturales para que **nunca más** las violaciones a los derechos humanos se realicen ni justifiquen en nombre del bien común de la nación. La mirada crítica acerca del pasado reciente, y el discernimiento permanente acerca de los valores que permiten el desarrollo de la convivencia democrática, contribuyen a crear condiciones de paz. La verdad convertida en memoria, el reconocimiento y reparación de las víctimas, la historia esclarecida de las violaciones de derechos humanos, que son interpretadas judicialmente como un asunto del pasado que sigue vivo en el presente, en la medida que sigue pendiente, constituye un proceso aún en desarrollo. La pregunta por la reconciliación política queda abierta como nunca antes en la historia del país. El gran cambio observado es, precisamente, reconocer que ese pasado está aún vivo en el presente, que divide y distancia inevitablemente, pero que ya no es posible decretar **dar vuelta a la página** para supuestamente asegurar la paz social. Que se requiere recorrer el proceso hasta el final, buscando instalar garantías legislativas y culturales para que estos hechos y sus consecuencias no puedan repetirse.

Referencias bibliográficas

- APSI. (1991). Informe Rettig. Un trago amargo, en *Revista APSI*. (379, 11-24 marzo). Chile.
- Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Chile. (1997). *Un Camino de Imágenes: 20 años de historia de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Chile*. Santiago.
- Aylwin, P. (1992). *La transición chilena. Discursos escogidos, 1990-1992*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Cámara de Diputados. Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía. (2006). *Informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía acerca de las eventuales irregularidades cometidas en el Servicio Médico Legal, las que condujeron a la errónea identificación de los cuerpos humanos hallados en el 'patio 29' del cementerio general de la ciudad de Santiago*. Fecha de consulta: 03/09/2011. [En Red]. Disponible en: <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Informe-C%C3%A1mara-Diputados-Patio-29.pdf>
- Carabineros de Chile. (2005). Comunicado Oficial de Carabineros de Chile. 30 de noviembre de 2004. En *Estudios Públicos*. (97). Fecha de consulta: 27/07/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3480.html
- Cheyre, J. (2004). El Ejército de Chile. El fin de una visión. En *Estudios Públicos*. (97). Fecha de consulta: 02/07/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3480.html
- Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. (1991). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. Fecha de consulta: 26/06/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html
- Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura. (2005). *Informe Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura*. Santiago. Fecha de consulta: 26/07/2011. [En Red]. Disponible en: www1.umn.edu/humanrts/links/commission-political_imprisonment.html
- Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. (2008). *Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato con los pueblos indígenas*. Fecha de consulta: 26/06/2011. [En Red]. Disponible en: <http://www.memoriachilena.cl/upload/mi973056855-6.pdf>
- Concertación de Partidos por la Democracia. (1989). Programa de la Concertación de Partidos por la Democracia. Bases programáticas político institucionales. En *Diario La Época*. 25 julio 1989. Edición n.º 856.
- Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. (1996). *Informe a su Excelencia el Presidente de la República sobre las actividades desarrolladas al 15 de mayo de 1996*. Santiago.
- Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. (1996). *Informe sobre calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de violencia política*. Fecha de consulta: 24/07/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.ddhh.gov.cl/informes_cnrr.html
También disponible en: http://www.archivochile.com/Derechos_humanos/Com_Rettig/hhddrettig0017.pdf
- Correa, J. (2003). *Discurso del Subsecretario del Ministerio del Interior, Jorge Correa Sutil con ocasión del 12 aniversario del Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación*. (Documento interno). Santiago: Programa de Derechos Humanos. Ministerio del Interior.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Sentencia de 26 de septiembre de 2006*. Fecha de consulta: 15/08/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

Corte Suprema de Chile. (1991). Respuesta de la Corte Suprema al Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. En *Estudios Públicos*. (42). Fecha de consulta: 20/06/2011. [En Red]. Disponible en: www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1181.html

Fernández, K. (2010). *La Prescripción gradual, aplicada a los delitos de lesa Humanidad*. (Tesis para optar al Grado de Magíster en Derecho Facultad de Derecho). Santiago: Universidad de Chile.

Frei, E. (1996). *Discurso de S. E. el Presidente de la República, Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en el Día del Campesino*. Fecha de consulta: 09/08/2011. [En Red]. Disponible en: www.fundacionfrei.cl/efr/pdf/272.pdf

Fuerza Aérea de Chile. (2005). Declaración Pública de la Fuerza Aérea de Chile. 1 de diciembre de 2004. En *Estudios Públicos*. (97). Fecha de consulta: 27/07/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3480.html

Fuerzas Armadas y de Orden. (1991). Respuestas de las Fuerzas Armadas y de Orden al Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. En *Estudios Públicos*. (41). Fecha de consulta: 20/06/2011. [En Red]. Disponible en: www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1184.html

FLACSO. (2007). *Memoriales en Chile*. Santiago: Ocho Libros Editores.

Fundación Documentación y Archivo. Vicaría de la Solidaridad. (1987). *Derechos Humanos en Chile. 1986*. Documento de Trabajo. (Vol. 196). Santiago.

Fundación Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad. (2004). *Informe de Derechos Humanos del Primer Semestre de 2004*. Fecha de consulta: 27/08/2011. [En Red]. Disponible en: <http://www.vicariadelasolidaridad.cl/index1.html>

Galdámez, L. (2011). *El deber de prevenir, juzgar y sancionar violaciones de Derechos Humanos: el caso chileno*. Bilbao: Universidad de Deusto. Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe.

Gobierno de Chile. (2003). Propuesta de Derechos Humanos del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos. No hay Mañana sin ayer. En *Estudios Públicos*. (92). Fecha de consulta: 20/06/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3237_1583/rev92_gobiernodechile.pdf y en: www.cepchile.cl/dms/archivo_3237_1583/rev92_gobiernodechile.pdf

Herrera, A. (2005). Declaración pública del director general de la Policía de Investigaciones de Chile, Arturo Herrera. 13 de noviembre de 2004. En *Estudios Públicos*. (97). Fecha de consulta: 27/07/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3480.html

Lagos, R. (2005). Reflexiones y Propuestas de S.E. el Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar: Para Nunca Más Vivirlo, Nunca Más Negarlo. Discurso con que S.E. Presidente de la República dio a conocer al país el 28 de noviembre de 2004 el Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. En *Estudios Públicos*. (97). También en: CEME. Archivo Chile Para nunca más vivirlo, nunca más negarlo. Fecha de consulta: 11/08/2011. [En Red]. Disponible en: www.archivochile.com/Derechos_humanos/com_valech/gob_otros_estado/hhddgobotros0020.pdf

Lira, E. (2009). Legado de las violaciones de Derechos Humanos: Políticas de Verdad, Justicia, Reparación y Memoria en Chile, 1990–2007. En C., Arnson. (et al). *Nueva Izquierda en América Latina. Derechos Humanos, Participación Política y Sociedad Civil*. Washington: Woodrow Wilson Center. Latin American Program. Disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Nueva%20Izquierda%20Enero%2020091.pdf>

Lira, E. (2009). Las resistencias de la memoria. Olvidos jurídicos y Memorias sociales. En R., Vinyes. (Ed.). *El Estado y la Memoria. Como los gobiernos y los ciudadanos superan los traumas de la historia*. Barcelona. RBA. pp. 67-115.

Lira, E.; Loveman, B. (2005). *Políticas de Reparación. Chile: 1990-2004*. Santiago: LOM. DIBAM. Universidad Alberto Hurtado.

Lira, E.; y Rojas, H. (Eds.). (2009). *Libertad Sindical y Derechos Humanos*. Santiago: LOM. DIBAM. OIT. Universidad Alberto Hurtado.

Llona, E.; Salinas, H. (s.f). *La Cueva de la Ausencia*. Fecha de consulta: 03/09/2011. [En Red]. Disponible en: <http://www.cancioneros.com/nc/334/0/cueva-de-la-ausencia-eugenio-llona-horacio-salinas> También disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=fgsgeDEpwOU>

Loveman, B.; Lira, E. (2000). *Las ardientes cenizas del olvido. La vía chilena de reconciliación política 1932-1994*. Santiago: LOM. DIBAM.

Loveman, B.; Lira, E. (2002). *Arquitectura Política y Seguridad Interior del Estado, Chile 1811-1990*. Serie Fuentes para la Historia de la República. (Vol. XIX). Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana y Universidad Alberto Hurtado.

Loveman, B.; Lira, E. (2002). *El espejismo de la reconciliación política. Chile 1990-2002*. Santiago: LOM. DIBAM. Universidad Alberto Hurtado.

Loveman, B.; Lira, E. (2003). *Acusación constitucional contra el último ministerio del Presidente de la República don José Manuel Balmaceda. 1891-1893*. Serie Fuentes para la Historia de la República. (Vol. XXII). Santiago: DIBAM. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana y Universidad Alberto Hurtado.

Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos. (2000). Acuerdo de la Mesa de Diálogo sobre Derechos Humanos. En *Estudios Públicos: (79)*. Fecha de consulta: 31/07/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1121.html

Museo de la Memoria y los Derechos Humanos. (2011). Fecha de consulta: 26/08/2011. [En Red]. Disponible en: <http://www.museodelamemoria.cl/ES/Museo/Fundamentos.aspx>

Naciones Unidas. (1984). *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Fecha de consulta: 28/06/2011. [En Red]. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>

Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. (2009). *Informe Nacional presentado de conformidad con el Párrafo 15 A) Anexo a la Resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos Chile*. Fecha de consulta: 29/08/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20090305/asocfile/20090305093923/a_hrc_wg6_5_chl_1_e.pdf

Naciones Unidas. (1998). *Cuarto Informe Periódico de Chile sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Chile [6 de octubre de 1997]. CCPR/C/95/Add.11. Chile 02/12/98.* Fecha de consulta: 27/07/2011. [En Red]. Disponible en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.95.Add.11.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.95.Add.11.Sp?Opendocument)

Observatorio Derechos Humanos. Universidad Diego Portales. (2011, febrero y marzo). Boletín N.º 12. Fecha de consulta: 26/08/ 2011. [En Red]. Disponible en: http://www.icso.cl/wp-content/uploads/2011/03/boletin_12.pdf

Orellana, P.; Quay Hutchinson, E. (1991). *El movimiento de derechos humanos en Chile 1973-1990.* Santiago: Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar.

Pereira, P.; Correa, R. (2000). Encontrar un camino para hallar a los detenidos-desaparecidos. En *Estudios Públicos.* (79). Fecha de consulta: 27/07/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_2/doc_1122.html

Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior (2011). *Memoriales por región.* Fecha de consulta: 26/07/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.ddhh.gov.cl/memoriales_regiones.html

Rojas de Astudillo, R. (et al). (1987). *Memorias contra el Olvido.* Santiago: Amerinda.

Salgado, J.; Carvalho, M. (2000). No es que haya ganado uno y otro, ganamos todos... (Entrevista al general Juan Carlos Salgado). En *Estudios Públicos.* N.º 79. Fecha de consulta: 27/07/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1123.html

Sanhueza, A.; y Bravo, V. (2002). Indemnizaciones por violaciones de DDHH: el otro costo de la dictadura. En *Siete+7.* 27. Diciembre 2002. pp. 40-43.

Senado de la República de Chile. (1999). *Sesión 18ª, 19 enero. Intervención del senador Enrique Silva Cimma, senador. Presidente de la Comisión.* Fecha de consulta: 1/08/2011. [En Red]. Disponible en: www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=18931&legiid=201

Senado de la República de Chile. (2000). *Sesión 9ª, 11, julio, 2000. Intervención de José Antonio Viera Gallo. Presidente de la Comisión.* Fecha de consulta: 1/08/2011. [En Red]. Disponible en: www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=18642&legiid=261

Vargas, J. (1990). El caso chileno ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. En *Revista chilena de Derechos Humanos.* (Número Especial). Programa de Derechos Humanos. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. (12). pp. 11-29.

Vargas, M. (1990). El caso chileno en la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas. En *Revista chilena de Derechos Humanos.* (Número Especial). Programa de Derechos Humanos. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. (12).

Vergara, M. (2005). Declaración Pública de la Armada de Chile. 30, noviembre, 2004. En *Estudios Públicos* (97). Fecha de consulta: 27/07/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3480.html

Vicaría de la Solidaridad. (1976). *Presentación de la Vicaría de la Solidaridad con motivo de la inauguración del año judicial*. 8 de febrero de 1976. Fecha de consulta: 20/06/2011. [En Red]. Disponible en: www.archivovicaria.cl/archivos/VS4cc4b655d36de_24102010_742pm.pdf

Vicaría de la Solidaridad. (1978). *La huelga de hambre por los detenidos desaparecidos. Alcances Morales*. Santiago: Arzobispado de Santiago.

Vicaría de la Solidaridad. (1979). *Dónde están*. Santiago: Arzobispado de Santiago.

**¿Justicia transicional sin transición?
La experiencia colombiana en la implementación
de medidas de transición***

Nelson Camilo Sánchez

Rodrigo Uprimny Yepes

* El título de este artículo evoca el título de un libro sobre el tema que publicamos con algunos colegas en el año 2006. Decidimos usarlo, una vez más, como una forma de señalar que cinco años después, las condiciones estructurales que limitan las medidas de transición en Colombia parecen seguir vigentes. (Ver Uprimny y otros, 2006).

Vista desde cierta perspectiva, Colombia se presenta como una excepción a los patrones regionales. Mientras que actualmente en muchos países se debate cómo enfrentar un legado de violaciones a los derechos humanos del pasado (bien sea provenientes de conflictos internos ya largamente superados, o de dictaduras militares que entraron en decadencia hace más de veinte años), Colombia todavía padece de un cruento conflicto armado que lleva más de 40 años y que deja a su paso un extenso número de víctimas de violaciones a derechos humanos.

Así las cosas, a diferencia del momento en el que se encuentran sus pares, Colombia debe ocuparse, al mismo tiempo, de garantizar la seguridad de su población mediante la desactivación del conflicto armado; así como de satisfacer los derechos de más del diez por ciento de su población, que ha sufrido de la victimización directa causada por dicho conflicto. En este contexto, las tensiones de una transición con justicia se presentan en su máxima expresión, y se resumen en una pregunta muy compleja: ¿cómo garantizar un escenario de paz y reconciliación asegurando, al mismo tiempo, el respeto por los derechos de las víctimas? O, puesto de otro modo: en un contexto de conflicto latente, ¿cómo evitar que se produzcan más víctimas, garantizando a la vez los derechos de los millones de víctimas que ya se han producido?

La respuesta no es sencilla, pues a diferencia de otros países, que debido a las limitaciones de entonces, tuvieron que iniciar rutas de transición hacia la democracia privilegiando los objetivos de consecución de la paz en perjuicio de los derechos de las víctimas, en esta época existen estándares normativos internacionales que no admiten un sacrificio absoluto de tales derechos. En consecuencia, Colombia no puede intentar hacer primero la paz y luego satisfacer los derechos de las víctimas una vez garantizada una cierta estabilidad democrática. La agenda de paz y la agenda de las víctimas están, pues, intrínsecamente ligadas.

Como complemento de esta difícil tensión, la implementación de medidas de justicia transicional en el país se inserta en una lógica histórica de paradojas sociales e institucionales. Estos dos factores explican, en buena parte, la razón por la cual la discusión e implementación de medidas de transición en Colombia han sido tan celosamente debatidas en el país, y por qué el denominado proceso de transición actual ha estado plagado de avances, retrocesos, estancamientos y muchas paradojas, a pesar de su relativo corto periodo de implementación.

Dadas estas particularidades, no es sencillo intentar caracterizar el llamado proceso de transición en Colombia. Existen múltiples interpretaciones de las apuestas políticas que promueven los también diversos actores que toman lugar en este proceso. El propósito de este texto es presentar, para un público internacional y no muy especializado en el país, de manera un tanto esquemática, la compleja realidad en la cual se insertan los debates y medidas comúnmente asociadas al paradigma de la justicia transicional.

Con este objetivo en mente, haremos tanto un ejercicio descriptivo de los hechos políticos y contextuales más relevantes en este proceso, así como una aproximación más analítica orientada a explicar las tendencias y decisiones que han llevado a que el proceso se dirija hacia una dirección u otra. De esta manera, nuestro texto divide esta explicación en cuatro secciones principales. En la primera, haremos una introducción muy breve de las tendencias históricas que explican algunas de las paradojas del régimen político colombiano. Con ello buscamos poner en contexto el reciente interés por iniciar una transición a un conflicto largo y asentado en la historia y cultura política del país. En la segunda sección nos concentramos en describir los principales momentos políticos, tanto del conflicto que se pretende superar, como de los mecanismos que hasta la fecha se han diseñado para hacer frente a este. A partir de ello, buscamos resumir las principales características del conflicto y de la llamada transición en Colombia. En la tercera parte, explicaremos los puntos que más controversia y discusión han levantado durante el proceso y cómo se han traducido en la práctica. Es decir, en esta sección presentaremos los debates políticos, normativos e institucionales que han suscitado las medidas de transición, las cuales, en no pocos casos, han polarizado al país. Finalmente, cerra-

remos el capítulo haciendo una evaluación de algunas de las enseñanzas que deja hasta ahora la experiencia de transición en Colombia, tanto para pensar en los posibles caminos hacia dónde deberían dirigirse los esfuerzos en Colombia, como para pensar en contextos similares en otras transiciones.

1. El contexto

El régimen político colombiano es difícil de analizar y evaluar. Esto se debe no solo a algunos factores ambiguos y paradójicos que se han presentado desde hace décadas sino, además, a que la situación de derechos humanos, violencia y Estado de derecho ha sido cambiante durante la última década, en la que la situación evolucionó de manera compleja y produjo resultados mixtos.

Si hacemos un análisis estructural, o de largo aliento, del régimen político colombiano encontraremos no pocas paradojas. En los últimos 150 años, en comparación con sus vecinos latinoamericanos, excepto por un breve período de tiempo, Colombia no ha vivido una ruptura democrática que haya llevado a una dictadura militar. Además, Colombia tiene una larga y bien establecida tradición de respeto por la independencia del poder judicial, así como una tradición casi única en la región de control judicial de las leyes, que fue establecida desde 1910. En 1991 una nueva Constitución Política fue promulgada, en la cual se fortaleció la protección judicial de los derechos humanos, se promovió la igualdad y la no discriminación, y se profundizaron los mecanismos democráticos de participación.

Vista desde esta perspectiva, Colombia aparenta ser una democracia bien establecida y avanzada. Pero si se revisan otros aspectos, la realidad se presenta de una manera muy distinta, debido a serias falencias que limitan, de manera drástica, la vigencia real de un sistema democrático en el país. Por un lado, la formación del Estado colombiano ha sido históricamente muy precaria: las instituciones estatales no han tenido la capacidad para tener el control total del territorio del país, lo que ha llevado a que algunos territorios sean controlados por grupos armados privados (Bejarano *et al.*, 2001) sin que esto indique una debilidad absoluta del Estado (García Villegas, 2009). Como producto de ello, Colombia ha vivido un prolongado y cruento conflicto armado por más de 40 años. De este conflicto han hecho parte varios grupos guerrilleros de izquierda como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), los cuales se enfrentan a la Fuerza Pública oficial y son responsables –como se verá más adelante– de múltiples y graves violaciones a derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario¹. A esta violencia se han sumado otros grupos y focos de violencia a partir de la participación de grupos paramilitares y de autodefensa, con fuertes nexos con algunos sectores de las fuerzas armadas oficiales, con políticos, terratenientes y traficantes de drogas (Iepri, 2006). Estos grupos son, a su vez, responsables de cientos de masacres y más de 60 000 desapariciones forzadas.

Adicionalmente, Colombia enfrenta otras formas de violencia criminal y social. La combinación de estas violencias ha hecho que en los últimos 50 años el país tenga unos índices extremadamente altos de homicidio y secuestro², y han provocado una crisis humanitaria desde principios de los años ochenta, con decenas de miles de personas ejecutadas extrajudicialmente o desaparecidas, así como varios millones de personas desplazadas internamente. Colombia es, además, un país con una persistente y dramática inequidad y con altos índices de pobreza. El coeficiente de Gini del país es de 0,58, uno de los más altos en el mundo, y cerca del 46% de su población vive bajo la línea de la pobreza, y el 16% bajo la línea de la extrema pobreza (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

1 De acuerdo con Amnistía Internacional, durante las últimas dos décadas el conflicto armado ha cobrado la vida de por lo menos 70 000 personas, la gran mayoría civiles muertos fuera del campo de batalla; 2227 personas han sido privadas de libertad de manera ilegal entre 2004 y 2007; 4000 personas han sido víctimas de muertes selectivas desde 2002; siete personas mueren o desaparecen al día fuera de combate; entre 8000 y 13 000 son niños y niñas soldado; y Colombia tiene la tasa más elevada de víctimas de minas terrestres antipersonal del mundo. Ver: Amnistía Internacional (2006).

2 Para una revisión general de largo plazo de la evolución de los homicidios en Colombia ver: Melo (2011).

Así las cosas, en algunos aspectos, Colombia es una democracia basada en el principio del Estado de derecho, pero, en otros, es un régimen autoritario que vulnera los derechos de sus ciudadanos, o que, al menos, es un Estado precario que carece de la capacidad o el interés de proteger a sus ciudadanos y ciudadanas. Colombia no es, entonces, una democracia consolidada, pero tampoco es una dictadura o un Estado fallido. Elecciones populares son regularmente realizadas para la selección del Gobierno y algunos cargos públicos, y otros mecanismos de separación de poderes son más o menos efectivos. Es por ello que politólogos y otros analistas enfrentan problemas para definir esta ambigüedad del sistema político colombiano.

Durante los últimos ocho años esta ambigua democracia se desarrolló de manera compleja, produciendo resultados mixtos. En materia de seguridad, por ejemplo, muchos aspectos mejoraron sensiblemente gracias al aumento de la presencia de las fuerzas armadas a lo largo y ancho del territorio nacional³, la desmovilización parcial de los grupos paramilitares, y una serie de importantes victorias militares del Ejército sobre las guerrillas de izquierda, especialmente las FARC. Sin embargo, al mismo tiempo, el enfrentamiento armado con las guerrillas continuó, la denominada desmovilización de los grupos paramilitares no ha sido muy exitosa⁴ -como se verá más adelante- y la crisis humanitaria ha persistido y, en algunos casos, ha empeorado. Como resultado, la violencia en Colombia continúa siendo intensa y brutal.

En 2006 la Constitución Política fue modificada para permitir la reelección inmediata del entonces presidente Uribe, lo que sumado a su estilo autoritario de Gobierno, produjo unos efectos muy negativos en la vigencia del Estado de derecho (García Villegas y Revelo, 2009). En la práctica, no solo se debilitó el sistema de pesos y contrapesos establecido por la Constitución sino que, además, a un número importante de líderes de oposición, defensores de derechos humanos e incluso magistrados de la Corte Suprema de Justicia les fueron ilegalmente intervenidas sus comunicaciones privadas y fueron víctimas de vigilancia y seguimientos ilegales por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el cual está adscrito directamente a la Presidencia de la República. Además, durante estos años se hizo evidente que las elecciones al Congreso y regionales tuvieron un alto grado de ilegitimidad, debido a la alianza entre organizaciones paramilitares y un alto número de candidatos. A este proceso se le ha denominado públicamente como “parapolítica”⁵.

En resumen, durante los últimos años se presentaron mejorías importantes para la seguridad de la población. De hecho, Colombia cuenta ahora con un mayor control estatal sobre su territorio. Pero la crisis humanitaria y el conflicto armado continúan aún, y el Estado de derecho se ha deteriorado (Echandía, *et al.*, 2010). Por así decirlo, al finalizar el Gobierno de Uribe (2002-2010) Colombia tenía más Estado, pero menos Estado de derecho. En este contexto, en 2010, el país eligió a Juan Manuel Santos como nuevo presidente, quien contó con el apoyo de las fuerzas políticas aliadas al expresidente Uribe. Por ello, se asumió que el presidente Santos mantendría tanto las políticas como el estilo de Gobierno de su antecesor. Sin embargo,

3 Estos avances, no obstante no fueron absolutos. Durante este período se registraron innumerables violaciones a los derechos humanos. Con respecto a la Base de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del CINEP/PPP, registró que entre el 2001 y 2009 tuvieron lugar 1280 desapariciones, 6233 detenciones arbitrarias, 8836 ejecuciones extrajudiciales, y 1502 casos de tortura (CINEP, 2010).

4 De acuerdo con el Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, entre el 7 de agosto de 2002 y el 31 de julio de 2011, 3747 miembros de los grupos paramilitares se desmovilizaron individualmente. Ministerio de Defensa Nacional, Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado -GAHD- (2011). Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República señaló que a julio de 2010 31 671 miembros de los grupos paramilitares se habían desmovilizado colectivamente. Ver: Alto Comisionado de Paz (2010). En la actualidad, diversas organizaciones señalan que hay más o menos 10 000 paramilitares en actividad. Ver: Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), citada por: Verdad Abierta (2011).

5 A septiembre de 2010, la Corte Suprema de Justicia adelantaba investigaciones en contra de 44 Representantes a la Cámara y 72 Senadores por estos hechos. A esa fecha, habían encontrado que dieciocho de ellos eran responsables por delitos como ‘concierto para delinquir agravado’, ‘fraude electoral’ y ‘constreñimiento al elector’. Por lo menos 95 investigaciones siguen en curso (Corte Suprema de Justicia, 2010). Para una visión comprensiva de la evolución de la denominada “parapolítica”, ver las investigaciones de la Corporación Nuevo Arco Iris, Arcanos No 13, (2007). Ver también: Romero (2007).

para continuar con la paradoja, el presidente Santos ha mantenido algunas de las políticas de su antecesor, pero ha introducido cambios importantes que pueden mejorar la vigencia del Estado de derecho y -como se verá más adelante- el aseguramiento de los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos. Pero, como explicaremos en este texto, no es seguro cuál podrá ser el impacto real de estas modificaciones y si podrán ser mantenidas en un ambiente político altamente volátil como el colombiano.

2. Los hechos

Dentro de este panorama general, en los últimos años se ha instalado el discurso de la justicia transicional y se han establecido algunos de los mecanismos propios de esta, y los derechos de las víctimas se han posicionado dentro del debate político. Para explicar brevemente el ascenso de este discurso, así como los debates en los cuales se han diseñado y se implementan dichos mecanismos, en esta sección haremos una breve síntesis de los antecedentes de la confrontación armada, de la victimización que esta ha producido, de los mecanismos que se han diseñado, y de los avances y retrocesos que estos han evidenciado en estos años iniciales⁶.

2.1 Antecedentes de la confrontación armada

A mediados del siglo XX Colombia vivió un periodo histórico que ha sido conocido como “La violencia”, derivado de un violento enfrentamiento entre grupos armados afines a los principales partidos políticos: el Partido Liberal y el Partido Conservador. Esta inestabilidad democrática dio paso a una breve e inusual dictadura militar iniciada por el General Rojas Pinilla en 1953, que se prolongó hasta 1957, cuando cayó y se inició un proceso de reconciliación nacional, durante el cual liberales y conservadores realizaron un pacto denominado “Frente Nacional”, en el que se comprometieron a repartirse el poder del Estado y asumir el Gobierno en forma alternada durante dieciséis años. Durante esta etapa, la mayor parte de los grupos de resistencia armada afiliados al Partido Liberal se desintegraron, depusieron las armas y se reincorporaron a la vida civil, pero subsistieron algunos grupos armados, la mayor parte de los cuales se transformaron en bandas criminales que fueron controladas por el Estado. Sin embargo, algunas de ellas, en especial la dirigida por Manuel Marulanda, evolucionaron en grupos guerrilleros de nuevo tipo.

En la década de los sesenta, tres movimientos guerrilleros se levantaron en armas contra el Estado: el Ejército de Liberación Nacional (ELN), orientado por la línea ideológica guevarista; las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), fundadas desde una concepción de agrarismo comunista; y el Ejército Popular de Liberación (EPL), de orientación maoísta. Más tarde se sumarían otros grupos, entre ellos, en 1974, el Movimiento M-19, originado tras un alegado y muy probable fraude electoral cometido en 1970 contra el general Rojas Pinilla (Pecaut, 1987; García Villegas, 2009).

A mediados de esta misma década, el Estado colombiano buscó enfrentar esta violencia haciendo uso de normatividad de excepción. El Gobierno de la época emitió el Decreto n.º 3398 de 1965, que establecía que “todos los colombianos (...) no comprendidos en el llamamiento al servicio obligatorio, podrían ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad” (art. 25). El mismo decreto autorizaba al Ministerio de Defensa para “amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas” (art. 33). Al amparo de estas normas, convertidas en legislación permanente en 1968, los denominados grupos de autodefensa se crearon y fortalecieron en varias zonas del país, con el patrocinio de la Fuerza Pública (Corte Interamericana, 2004; CIDH, 2004).

6 Por cuestiones de espacio, en esta sección resumiremos algunas caracterizaciones que hemos realizado con más detalle sobre estos temas con otros colegas de Dejusticia en trabajos anteriores. Para una versión más exhaustiva de los hechos que expondremos puede verse: Saffon y Uprimny (2008); Guzmán, Sánchez y Uprimny (2010); Uprimny (2009); Sánchez (2009).

Durante las dos décadas siguientes, el país vivió un proceso de consolidación y fortalecimiento tanto de los grupos guerrilleros como del movimiento antisubversivo. Por un lado, el movimiento guerrillero tuvo períodos de crecimiento, sobre todo en regiones poco pobladas del país que cuentan con recursos económicos importantes, bien sea por el cultivo de coca, por la explotación de minerales preciosos o por la extracción del petróleo⁷.

Por su parte, los grupos paramilitares de autodefensa, inicialmente conformados por sectores legales –como los ganaderos o los políticos locales– para repeler los chantajes de la guerrilla, se vincularon con sectores ilegales –como el narcotráfico– y se beneficiaron de la complacencia y apoyo del Ejército Nacional (Gutiérrez, 2006). El paramilitarismo se incrementó, especialmente a partir del esfuerzo de negociación entre el Gobierno de Betancur (1982-1986) y la guerrilla, por lo cual su crecimiento ha sido asociado a la resistencia a esos esfuerzos de paz de parte de sectores del Ejército, narcotráfico y miembros de las élites tradicionales, en especial los terratenientes ganaderos. Una muestra de esta violencia es el exterminio sistemático de la gran mayoría de líderes del partido político Unión Patriótica, nacido del proceso de paz entre las FARC y el Gobierno de Betancur, todos asesinados por paramilitares y narcotraficantes, en alianza con fuerzas de seguridad del Estado (Dudley, 2004). Este proceso de eliminación sistemática de civiles a los que se asociaba con grupos guerrilleros se denominó la “guerra sucia”. En parte, esta guerra sucia fue promovida por grupos paramilitares y un sector de la Fuerza Armada como la herramienta para enfrentar una táctica endilgada a las guerrillas, conocida como la “combinación de las formas de lucha”, mediante la cual las guerrillas se proponían avanzar su lucha a través de medios legales e ilegales al mismo tiempo. Pero, además, la guerra sucia fue promovida como una política de exterminio de oposición política y como una herramienta macabra de nuevas élites regionales de poder local.

Hacia finales de la década de los ochenta, especialmente tras la masacre de diecinueve funcionarios judiciales en La Rochela, la violencia ejercida por los grupos paramilitares evidenció la necesidad de desmontar el marco jurídico que promovió su creación (Corte Interamericana, 2007). En 1989, el Gobierno colombiano suspendió la aplicación del Decreto n.º 3398 de 1965, para evitar que este fuera interpretado como una autorización legal para organizar grupos civiles armados al margen de la ley.

Pero la violencia no cesó, especialmente aquella relacionada con los grupos paramilitares, el narcotráfico y sus prósperos carteles. La etapa más intensa de esta guerra tuvo lugar antes de las elecciones presidenciales de 1990. Varios candidatos presidenciales, altos funcionarios estatales y periodistas fueron asesinados selectivamente, lo cual generó una gran zozobra en el país. Al mismo tiempo, el Gobierno de la época intentó una negociación de paz con algunos grupos guerrilleros. Producto de estos acuerdos, a comienzos de los años noventa varios miles de integrantes del M-19, del EPL y del Quintín Lame, un pequeño grupo guerrillero de origen indígena surgido en los ochenta, se desmovilizaron como parte de un proceso democratizador que desembocaría en la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, la cual dio paso a una nueva Constitución Política.

A pesar de la promulgación de la Constitución de 1991⁸, la violencia política continuó durante toda la década de los noventa, e incluso se intensificó en la segunda mitad de esta (Gutiérrez Sanín, 2011). Durante la década de los noventa, tanto grupos paramilitares como guerrilleros se fortalecieron inmensamente, hasta llegar a conformar verdaderos ejércitos. Las FARC, por ejemplo, sostuvieron durante esta década una avanzada militar sostenida, incrementaron sus niveles de reclutamiento y modernizaron su armamento

7 Este crecimiento se dio con posterioridad a la década de los setenta del siglo pasado, cuando las guerrillas de los años sesenta había decrecido y eran más bien marginales.

8 Como lo señala Francisco Gutiérrez Sanín (2011) la Constitución del 1991 fue catalogada en su momento como un “pacto de paz”, no solo por haber sido el fruto del desarme y desmovilización total de varios grupos armados (como el M-19 y el EPL) sino, además, porque estuvo antecedida de un clima intelectual permeado por la idea de que la democratización y la paz estaban íntimamente relacionadas.

(Ávila, 2008). Esto les permitió obtener triunfos militares importantes frente a las Fuerzas Armadas⁹. Por su parte, los grupos paramilitares aumentaron sus acciones armadas y propendieron por la creación de una organización de mando unificada, producto de lo cual se conformaron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). A inicios de siglo, los paramilitares contaban con aproximadamente 10 000 combatientes distribuidos en diez bloques, mientras que las guerrillas concentraban a 21 000 guerrilleros distribuidos en más de 100 frentes (Departamento Nacional de Planeación, 2002)¹⁰.

El 1° de diciembre de 2002, algunos líderes de las AUC hicieron pública su intención de negociar la desmovilización de sus fuerzas con el Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez y declararon un cese unilateral de hostilidades. En los meses siguientes se produjeron las negociaciones y se acordó un proceso de desmovilización que sería concluido el 31 de diciembre de 2005. El 22 de julio de 2005 entró en vigencia la Ley n.º 975 de 2005, conocida como “Ley de Justicia y Paz”, la cual pretendía ser el marco jurídico del proceso de desmovilización y reinserción. Según datos oficiales, para el año 2006 se había superado esta etapa inicial del proceso de desmovilización, a través de la entrega voluntaria de 31 670 personas que se identificaron como miembros de 38 bloques de las AUC¹¹.

No obstante, la desmovilización de estos combatientes no ha producido la desactivación del conflicto armado y la violencia a él asociada. Si bien la política de seguridad y contrainsurgencia del Estado ha propinado fuertes golpes militares a las guerrillas durante los últimos años, estos grupos siguen contando con un alto número de combatientes, con un poder ofensivo considerable y con estructuras militares y políticas importantes. Según estimaciones del Observatorio del Conflicto Armado de la Corporación Nuevo Arco Iris, las FARC cuentan con cerca de 11 000 combatientes distribuidos en 64 frentes (Ávila, 2008). Por su parte, el ELN conserva intacto su mando central, incluso ha ganado batallas por territorio a las FARC en algunas regiones, y sobrevive a la ofensiva del Estado mediante la vinculación parcial de algunas de sus estructuras al narcotráfico, en una especie de “resistencia pasiva” (Ávila y Celis, 2008).

Por otro lado, la desmovilización de un buen número de miembros de grupos de autodefensa no ha llevado al cese de la violencia perpetrada por estos grupos. Según los informes de la Misión de Verificación MAPP/OEA y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la continuidad de esta violencia puede constatarse a través de dinámicas diversas: (1) reagrupamiento de desmovilizados en bandas delincuenciales que ejercen control sobre comunidades específicas y economías ilícitas; (2) reductos que no se desmovilizaron; (3) aparición de nuevos actores armados y fortalecimiento de algunos ya existentes en zonas dejadas por grupos desmovilizados¹².

2.2 Las víctimas del conflicto colombiano

El repertorio de los mecanismos de violencia e intimidación del conflicto armado colombiano ha sido amplio y sistemático. Los actos de violencia perpetrados por los actores del conflicto se han traducido en graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en contra de la población civil. Aunque no existe un conjunto de cifras que cuenten con el apoyo pleno de la

9 Para el año 2001, por ejemplo, las FARC mantenían retenidos, a título de “prisioneros de guerra”, a unos 380 militares y policías.

10 Esta cifra contrasta con el número de paramilitares que posteriormente se desmovilizaron (más de 32 000), lo cual sugiere que a dicha desmovilización se presentaron más personas de las que realmente componían estas fuerzas.

11 Paralelamente a este proceso de desmovilización colectiva, el Estado colombiano ha fomentado la desmovilización individual de combatientes de guerrillas y otros grupos armados, a través de la legislación contenida en el Decreto 128 de 2003. A la fecha de redacción de este escrito, según fuentes oficiales, se habían desmovilizado individualmente 20 182 personas, fuera de los 30 000 paramilitares anteriormente mencionados.

12 En efecto, solo para citar cifras de 2008, la MAPP/OEA identificó situaciones de rearme en 153 municipios en un corredor que se extiende desde el Urabá hacia el oriente, pasando por el sur de Córdoba, el Bajo Cauca, el sur del Bolívar, Barrancabermeja y algunos municipios aledaños, el sur del Cesar, llegando hasta Ocaña, en el Norte de Santander (MAPP/OEA, 2009).

sociedad civil y las autoridades¹³, algunos datos de fuentes autorizadas permiten mostrar la dimensión de las atrocidades ocurridas.

De acuerdo con la CIDH, esta espiral de violencia se ha concretado en la comisión de masacres contra miembros de los sectores más vulnerables como los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y la población campesina más pobre; así como la eliminación selectiva de defensores de derechos humanos, operadores de justicia, líderes sindicales y sociales, periodistas y candidatos a cargos de elección popular (CIDH, 2004). Amnistía Internacional estima que tan solo en los últimos veinte años de conflicto habrían perdido la vida 70 000 personas (Amnistía Internacional, 2004). La violencia ha producido, asimismo, la tragedia humanitaria más grave y dramática del hemisferio. Se estima que por lo menos cuatro y medio millones de personas han sido desplazadas internamente por la violencia (ACNUR, 2008). A su vez, este desplazamiento e intimidación han resultado en el despojo masivo de bienes, viviendas y tierras de un buen número de la población colombiana: por lo menos 6 600 000 hectáreas –lo que correspondería a más de la mitad del territorio de Suiza– han sido expoliadas a través de la violencia y la intimidación armada entre 1980 y 2010 (Comisión de Seguimiento, 2010).

Otras formas de victimización y violación han sido igualmente generalizadas y sistemáticas. Así, por ejemplo, a principios de 2011 el Gobierno reconoció que en el país existen 58 000 denuncias de desapariciones forzadas, es decir, más que las que habrían ocurrido tras las dictaduras militares del Cono Sur. A mayo de 2011, las autoridades nacionales reportaron haber encontrado 22 000 cadáveres y haber logrado la identificación de casi 10 000 de ellos.

Igualmente, en años recientes se ha multiplicado la práctica de detenciones arbitrarias. Según denuncias de organizaciones de la sociedad civil, solamente entre el 7 de agosto de 2002 y 6 de agosto de 2004, por lo menos 6332 personas fueron detenidas arbitrariamente por agentes del Estado colombiano (Coordinación Colombia Europa-Estados Unidos, 2008). Estas mismas organizaciones han denunciado que entre julio de 2002 y diciembre de 2007 fueron víctimas de torturas por lo menos 932 personas, de las cuales 201 quedaron con vida y 731 fueron asesinadas. De otra parte, Colombia es el país con el mayor número de secuestros en el mundo en las últimas décadas. Entre 1962 y 2003 hubo 25 578 personas secuestradas con fines extorsivos (DNP, 2004). Como si esto fuera poco, las guerrillas –especialmente las FARC– han recurrido constantemente al uso de atentados con explosivos en forma indiscriminada y a la plantación de minas antipersonales. Según Handicap International, Colombia es el país con el mayor número de víctimas de minas antipersona en el mundo: 6238 víctimas entre 1990 y agosto de 2007.

También ha sido grave y repetida la violencia y discriminación padecida por las mujeres. En un estudio al respecto, la CIDH explicó con detalle la forma en la cual las circunstancias que históricamente han expuesto a las mujeres a ser discriminadas, a ser sujetas a estereotipos sociales y a recibir un trato inferior, así como las consecuencias civiles, políticas, económicas y sociales de esta situación de desventaja, han sido explotadas y manipuladas por los actores del conflicto armado (CIDH, 2006). Las mujeres han sido víctimas de diversas formas de violencia de género como la violencia sexual y la violencia destinada a imponer pautas de control social sobre sus vidas; así como del efecto desproporcionado de otras formas de violencia que afectan tanto a hombres como a mujeres, como el desplazamiento forzado (Corte Constitucional, 2008; Guzmán, 2009). De acuerdo con un informe de Oxfam International, aproximadamente entre el 60% y el

13 El problema de las cifras en Colombia se debe a que no existe un gran proyecto que permita unificar criterios metodológicos para estimar el número de violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario ocurridas, ni una Comisión de la Verdad que dé cuenta de estos hechos. Así, mientras que las cifras oficiales son rechazadas por amplios sectores de la sociedad civil debido al amplio subregistro que presentan, los datos que presentan algunas organizaciones sociales son tachados por el Gobierno por, presuntamente, presentar cifras infladas. A ello hay que agregar que el conflicto y las graves violaciones a los derechos humanos ocurren en un contexto de violencia “ordinaria” intensa, que hace a veces difícil distinguir entre los tipos de violencia.

70% de las mujeres ha sufrido alguna modalidad de violencia (maltrato físico, psíquico, sexual o político). En relación con la violencia sexual, si bien no es posible cuantificar con exactitud la magnitud de este delito, dado que la violencia sexual en el nivel nacional presenta un importante subregistro de casos que no se denuncian y que llega a más de 90%, las fuentes oscilan entre el 35% y el 17% (Oxfam, 2009).

2.3 El proceso de desmovilización y la inserción del discurso de la justicia transicional en Colombia

Como mencionamos anteriormente, en 2005, con ocasión del proceso de negociación con algunos grupos paramilitares, se adoptó la Ley de Justicia y Paz, que sirve como marco jurídico para la desmovilización. Esta ley, además, regula la realización de los procedimientos penales especiales que se deben adelantar en contra de aquellos desmovilizados que han cometido crímenes atroces¹⁴, establece un concepto de víctima¹⁵, y cuál es el alcance de sus derechos. La ley se caracteriza, además, porque otorga importantes beneficios a los desmovilizados. En particular, aquellos que confiesen sus delitos y entreguen bienes para la reparación de las víctimas, sin importar el tipo o la cantidad de crímenes que hayan cometido, reciben una pena alternativa de cinco a ocho años de prisión¹⁶.

La Ley n.º 975, además, creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), como órgano institucional de composición mixta (con representantes de instituciones oficiales y representantes de la sociedad civil), para que se encargara, entre otras funciones, de: (i) garantizar la participación de las víctimas en los procesos judiciales; (ii) establecer criterios orientadores sobre reparaciones; (iii) coordinar la restitución de bienes y orientar el proceso de reparaciones colectivas; (iv) supervisar el proceso de reparaciones; (v) servir como verificador y garante de la desmovilización de combatientes; y, finalmente, (vi) contribuir con la verdad histórica. Para este último fin, la Comisión decidió crear el “Grupo de Memoria Histórica” (MH), conformado por un grupo de académicos, al cual le dio independencia para adelantar sus estudios e investigaciones.

Como anota Gustavo Gallón (2007), desde sus inicios la CNRR generó diversas reacciones, por su carácter ambiguo. Por un lado, despertó optimismo, pero, por otro, fuertes críticas. A pesar de los esfuerzos de buena parte de sus funcionarios, la CNRR falló en convertirse en un actor político fundamental para la coordinación de los esfuerzos de transición, o el acompañamiento a las víctimas (Gallón, 2007), pese a que el Grupo de Memoria Histórica ha recibido un reconocimiento y respaldo importante por parte de la sociedad. Por ello, a pesar de que la ley le establecía un período de ocho años, la ley de víctimas produjo la

14 Para garantizar la satisfacción del derecho a la justicia se diseñó un procedimiento penal especial, que debería caracterizarse por la celeridad e inmediatez en sus resultados. Este proceso penal empieza cuando la Fiscalía recibe la lista de postulados –desmovilizados que tienen investigaciones por crímenes atroces en su contra-, la institución tiene entonces el deber de investigar los hechos de los cuales pueda ser responsable y documentarlos. Luego, el postulado es escuchado en versión libre, en la que debe confesar su responsabilidad en los hechos investigados, así como los bienes que va a entregar para la reparación. Viene entonces un momento de verificación en el que la Fiscalía debe asegurarse de que el desmovilizado no omitió ningún hecho en el cual participó o haya podido tener responsabilidad. Entonces procede a imputar y luego a formular cargos. Si el desmovilizado los acepta, le corresponde al Tribunal de Justicia y Paz determinar la legalidad de dicha aceptación. En la misma audiencia se abre el incidente de reparación integral, en el cual la víctima debe participar activamente –puede hacerlo mediante apoderado-, pues le corresponde manifestar la reparación a la que aspira y acreditar el daño sufrido. Una vez se llega a un acuerdo sobre la reparación, el Tribunal debe proceder a expedir la sentencia.

15 La Ley 975 de 2005 considera como víctimas que tienen derecho a acceder a los mecanismos consagrados en ella a quienes se hayan visto afectadas por miembros de grupos armados ilegales que se hayan desmovilizado individual y colectivamente en virtud de dicha norma.

16 De acuerdo con los datos de la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, al 31 de marzo de 2011 los postulados habían confesado 1755 hechos de masacres, 48 541 casos de homicidio, 2834 casos de reclutamiento ilícito, 4812 casos de desaparición forzada, 9918 casos de desplazamiento forzado, 1797 casos de extorsión, 2016 casos de secuestro, 86 casos de violencia sexual, 636 casos de tortura, 93 casos de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. Ver: Fiscalía General de la Nación (2011).

muerte prematura de la CNRR, la cual dejará de existir cuando se consolide la institucionalidad propuesta en la Ley n.º 1448, lo cual deberá ocurrir antes de mediados de 2012.

El **proceso de justicia y paz** ha sido muy controvertido en el país. Para algunos analistas cercanos al Gobierno se trata de un modelo adecuado para un proceso de paz, pues garantiza derechos de las víctimas, sin impunidad. Sin embargo, buena parte del movimiento social considera que se trata de un proceso problemático. Algunos de sus críticos y opositores consideran que se trata de un mecanismo de impunidad encubierta (Valencia Villa, 2005, y Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, 2006). Otros han afirmado que a pesar de contemplar estándares aceptables, puede llevar a la impunidad de facto, debido a las “limitaciones de sus mecanismos de implementación” (Uprimny y Saffon, 2007). Para otros, la ley y sus decretos reglamentarios son para los victimarios, pues no garantizan adecuadamente la realización de los derechos de las víctimas.

La ley ha sufrido importantes cambios desde su primera formulación. La propuesta inicial del Gobierno permitía que los desmovilizados no debieran cumplir con la pena que se les impusiera y no incorporaba garantías para los derechos de las víctimas. Esta propuesta fue objeto de serias críticas por parte de la sociedad civil, las organizaciones de derechos humanos y la comunidad internacional. La presión ejercida permitió que la ley aprobada en diciembre de 2005 tuviera un esquema distinto al inicialmente planteado, de acuerdo con el cual los desmovilizados que cometieron crímenes atroces deberían pagar una pena alternativa. Este cuerpo normativo usaba en la enunciación de los principios un lenguaje cercano a los derechos de las víctimas, pero no preveía mecanismos adecuados para garantizarlos. En 2006 la ley fue demandada en varias ocasiones, por considerarla inconstitucional. Entonces, vino la intervención de la Corte Constitucional, que mediante la sentencia C-370 le introdujo cambios importantes, como la exigencia de una confesión plena por parte del desmovilizado –tanto de los actos cometidos, como de los bienes que deberían servir para la reparación– para poder acceder a los beneficios consagrados a su favor. Esto hizo que la ley se ajustara, en lo esencial, a los estándares internacionales en la materia. Sin embargo, sus mecanismos de implementación siguen siendo deficientes y, en consecuencia, los derechos de las víctimas no pueden ser satisfechos plenamente (Uprimny, 2011).

Posteriormente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte Interamericana) resolvió varios casos contra Colombia, relativos a crímenes cometidos por algunos de los paramilitares desmovilizados (Corte Interamericana, 2007). En esos casos, y en especial en la sentencia sobre la masacre de la Rochela, los representantes de las víctimas solicitaron a la Corte Interamericana que se pronunciara explícitamente acerca de si la Ley de Justicia y Paz se adecuaba o no a los estándares internacionales. La Corte Interamericana se abstuvo de analizar en forma específica la legitimidad de la ley, aduciendo motivos procesales razonables¹⁷, pero, en todo caso, en esa sentencia el tribunal recordó su doctrina, establecida desde el caso Barrios Altos de 2001, según la cual es inadmisibles cualquier dispositivo legal –como amnistías o prescripciones– que pretenda impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos, por considerar que contraviene “derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”¹⁸.

A fin de poder implementar el esquema planteado en la ley y ajustado por la Corte Constitucional, y con las limitaciones señaladas por la Corte Interamericana, las instituciones involucradas llevaron a cabo varias adaptaciones institucionales. En la Fiscalía General de la Nación se creó una Unidad Nacional de Justicia

17 El argumento procesal esencial de la Corte Interamericana es que a ella no le corresponde, cuando decide casos individuales, revisar en abstracto la adecuación de una normatividad a la Convención Americana, pues su labor es verificar si a los peticionarios se les han o no vulnerado sus derechos; y que por ello no podía entrar en la valoración específica de la Ley de Justicia y Paz, puesto que esta no había aún sido aplicada a los posibles perpetradores de los crímenes estudiados en esa sentencia.

18 Corte Interamericana, Caso de la Masacre de La Rochela, Sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C No. 163, párr. 294.

y Paz, liderada por fiscales especializados que se encargan de adelantar las investigaciones en contra de los frentes paramilitares desmovilizados. Se crearon, además, Tribunales de Justicia y Paz, cuyos magistrados son los competentes para conocer de las imputaciones y acusaciones, así como del incidente de reparación integral que debe promoverse al final del proceso penal. La Defensoría Pública creó también una Unidad de Justicia y Paz, que tiene como función principal representar los intereses de las víctimas en el proceso. La Procuraduría delegó algunos de sus procuradores judiciales para que intervengan en estos procesos, en representación del interés de la sociedad y como garantes de los derechos humanos.

Para adelantar la investigación de los hechos cometidos por los frentes paramilitares desmovilizados, la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía optó por adoptar un esquema de investigación por frente o grupo armado ilegal. Así, no investiga hechos o perpetradores individuales, sino la actuación, *modus operandi* y hechos de los miembros del frente, que deben enfrentar consecuencias penales por haber participado en crímenes atroces. Sin embargo, a seis años de adoptada la ley, el proceso solo cuenta con una sentencia en firme, en la cual se condena a dos personas¹⁹.

2.4 Los avances, estancamientos y retrocesos del proceso

Una de las principales críticas que se han formulado al proceso de justicia y paz ha sido la lentitud con la que se han producido las sentencias de los tribunales. Con base en datos de la Fiscalía General de la Nación, a finales de 2010 los postulados a la ley habían confesado 17 262 hechos, los cuales implicarán el adelantamiento de procesos penales para el esclarecimiento de la responsabilidad de 4511 perpetradores postulados, que habrían cometido violaciones sobre 314 383 víctimas inscritas en la base de datos de la Fiscalía. Al ritmo actual, procesar estos casos tardaría varios siglos, lo cual deja en duda la operatividad del modelo. A ello se suma el hecho de que, en la medida en que la pena mínima será de cinco años y la máxima de ocho, se corre el riesgo de que los postulados terminen cumpliendo sus penas alternativas antes de que se profieran los fallos que los declaren responsables.

Adicionalmente, cabe resaltar que la Ley de Justicia y Paz no está prevista para ser aplicada a todas las personas desmovilizadas. La intención inicial del Gobierno fue aplicarla para aquellos combatientes que tuvieran investigaciones por delitos atroces. Aquellos que no tuvieran abiertas investigaciones, responderían entonces por el delito de conformación de grupos ilegales, el cual podía ser indultado, ya que la Ley establecía un marco benigno al asimilarlo al delito político²⁰. Sin embargo, la justicia, en cabeza de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, encontró que el delito político no era aplicable a los miembros de grupos paramilitares.

Así las cosas, de los 32 000 paramilitares desmovilizados colectivamente, un poco más de 4000 han sido postulados a la Ley de Justicia y Paz, y la justicia solo ha otorgado 10 749 resoluciones inhibitorias, quedando por fuera los 19 000 que actualmente no tienen definida su situación jurídica. La definición de qué hacer para resolver dicha situación no ha sido objeto de consenso a la fecha. Inicialmente, se decidió modificar el Código de Procedimiento Penal (Ley n.º 906 de 2004), y permitir la aplicación del “principio de oportunidad” bajo ciertas condiciones. Para esos efectos, la ley autorizaba al fiscal a suspender, interrumpir o

19 Se trata de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en el caso de una masacre ocurrida en la vereda de la Brisas, corregimiento de Mampuján, en el municipio de María La Baja, en el departamento de Bolívar. Con esta decisión quedaron en firme las dos primeras condenas a ocho años de cárcel dictadas a Edwar Cobos Téllez, alias “Diego Vecino” y a Über Enrique Bánquez Martínez, alias “Juancho Dique”, dos comandantes paramilitares de los extintos Bloque Héroes de los Montes de María y Frente Canal del Dique, de las Autodefensas Unidas de Colombia.

20 Como lo expone Iván Orozco (2006), en la tradición jurídica colombiana el “rebelde” o “delincuente político” se ha caracterizado tradicionalmente como un combatiente que hace parte de un grupo que se ha alzado en armas por razones políticas, frente a lo cual el derecho internacional le confiere inmunidad a sus actos de guerra. Por ello, recibía un tratamiento benévolo: los hechos punibles cometidos en combate por los rebeldes no eran sancionados como tales, sino que se subsumían en el delito de rebelión. Ver también: Sánchez (2011).

renunciar a procesar a los paramilitares desmovilizados y solicitar la celebración de audiencias, individuales o colectivas, para la aplicación del principio, siempre y cuando colaboraran con la justicia y no reincidieran.

Sin embargo, la Corte Constitucional declaró que dicho mecanismo también era inconstitucional, pues permitía que el Estado se negara a investigar las conductas de estas personas, incluso en casos de crímenes de lesa humanidad. Permitir la impunidad de estos crímenes está prohibido por el derecho internacional y, por eso, la Corte dijo que una norma, aun sin mencionar las palabras amnistía o indulto, que lleve al mismo resultado, es contraria a la Constitución. Menos de un mes después del fallo de la Corte, el Gobierno logró que el Congreso aprobara un nuevo marco normativo: la Ley n.º 1424 de 2010 (conocida como Ley para el acuerdo de contribución a la verdad histórica). Esta ley aplica a desmovilizados no acusados de crímenes atroces, quienes, para recibir los beneficios de la ley, deberán contribuir a la reconstrucción de la memoria histórica, mediante el esclarecimiento del contexto en el que cada uno participó, la conformación del grupo organizado al margen de la ley al que perteneció y, en general, sobre todos los hechos o actuaciones que tenga conocimiento en relación con su participación en el grupo. Los paramilitares, además, deben pagar los daños causados y prestar un servicio social a las comunidades en donde se hayan reincorporado a la vida civil. A la fecha de redacción de este informe, sin embargo, esta ley no había sido reglamentada y estaba pendiente de definirse si la Corte Constitucional la avalaba, pues la norma fue demandada por varias ONG de derechos humanos y congresistas de oposición.

En materia de reparaciones, se presenta un panorama similar: aun cuando se han discutido distintos mecanismos y algunos de ellos han sido recogidos en leyes y políticas, su grado de implementación es todavía muy precario. En primer lugar, las reparaciones por vía judicial en los procesos de justicia y paz siguen siendo una promesa incumplida, debido a la lentitud de los procesos a la cual nos referimos (Díaz y Bernal, 2009). Por otro lado, si bien en 2008 se implementó, a partir de un decreto presidencial, un Programa Administrativo de Reparaciones Individuales (Decreto n.º 1290 de 2008), la falta de claridad y publicidad con la que se están llevando a cabo la selección de beneficiarios y entrega de las indemnizaciones solidarias del programa (PGN, 2010) se ha sumado a fuertes críticas que se han hecho acerca de su contenido y alcance, que es muy limitado (Sánchez, 2009)²¹

2.5 La recientemente adoptada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

El proyecto de Ley de Víctimas fue presentado por el Gobierno de Santos, apenas un año después de que un proyecto similar fuese hundido en el Congreso por su antecesor. Por ello, el solo hecho de que la iniciativa viniera del Ejecutivo fue muestra evidente de un cambio. Además, la discusión en el Congreso se convirtió en un notable avance, pues el proyecto logró no solo la participación activa de los partidos de la coalición de Gobierno y gran parte de la oposición sino, además, importantes consensos políticos fundamentales después de una época de mucha polarización en el país con respecto a los derechos de las víctimas. En todo caso, como suele suceder en este tipo de concertaciones políticas, al texto final de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley n.º 1448 de 2011), si bien ha sido catalogado por muchos sectores nacionales e internacionales como un paso histórico para el país, no le faltan críticas, tanto políticas (provenientes de sectores de izquierda y de derecha) como técnico-institucionales.

21 De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, “a diciembre de 2009, el Comité de Reparación Administrativa (CRA) había resuelto 10 593 solicitudes de reparación individual por vía administrativa, de un total de 278 334 solicitudes presentadas. De estas 10 593 solicitudes, todas fueron resueltas favorablemente. Los beneficiarios de este número de solicitudes aprobadas son en total 26 375 personas, de las cuales 23 173 (el 87%) son mujeres y 3202 (el 13%) son hombres. En contraste, la mayoría de las víctimas, esto es, de las personas directamente afectadas por los delitos que son objeto de reparación individual por vía administrativa, pertenecen al género masculino. Los datos suministrados por Acción Social indican que de las 10 593 solicitudes presentadas, 9827 (el 92%) se refieren a hechos en los que las víctimas son hombres, mientras que en los 766 casos restantes (el 8%), las víctimas son mujeres”. PGN (2010).

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras busca de alguna manera reunir, en un mismo instrumento, diversas medidas y garantías para las víctimas, pero no codifica todas las normas existentes al respecto. No obstante, la ley se refiere a múltiples temas, lo cual la hace una ley tanto comprensiva como ambiciosa. Así, cuenta con: (i) un capítulo introductorio en el que se señala una serie de principios generales; (ii) un capítulo sobre participación de las víctimas en el proceso penal; (iii) una sección dedicada a la atención de víctimas y otra a las medidas de asistencia; (iv) un capítulo acerca de reparaciones; (v) uno en el que se establece el arreglo institucional que operará el sistema de atención y reparación a víctimas, (vi) un capítulo en el que se tratan normas especiales para niñas y niños desmovilizados; (vii) un capítulo final con normas adicionales sobre participación y otras.

A nuestro juicio, si bien la ley supera algunos de los debates que polarizaron la discusión en la época del Gobierno de Uribe, aún cuenta con puntos problemáticos. Es decir, en el texto se advierten bondades, pero también limitaciones y riesgos en el articulado. Veamos algunas de ellas.

En cuanto a los aciertos de la ley se destacan, en primer lugar, el propio proceso de concertación y el reconocimiento simbólico que esta representa. Esta apertura permitió, a su vez, que se corrigiera uno de los problemas fundamentales del anterior proyecto, que era la discriminación a las víctimas de agentes de Estado. El texto aprobado –con excepción de miembros de grupos ilegales y sus familiares– se basa en el reconocimiento de la victimización a partir del hecho y no del agente, tal como erróneamente era defendido por el Gobierno anterior. También permitió que el texto de la ley reconozca expresamente el concepto de conflicto armado que, como veremos en la siguiente sección, has sido un tema muy disputado.

En segundo lugar, la ley incorpora, en general de manera apropiada, en el nivel de los principios, los estándares internacionales de los derechos de las víctimas. Dichos principios son muy importantes, no solo como reconocimiento social y político del Estado a las víctimas sino, además, porque la gran mayoría de mecanismos de reparación serán reglamentados por el Ejecutivo, lo que hace necesario que haya unos principios claros que orienten la función reglamentaria.

En tercer lugar, la ley demuestra una intención de corregir mecanismos que están operando deficientemente, como la reparación administrativa (aunque no la deja abierta a reglamentación del Gobierno). Igualmente, el proyecto planea una propuesta de diseño institucional que coordine la atención integral a víctimas, con lo cual se busca reducir los trámites y las rutas de acceso a derechos.

En cuarto lugar, la sistematización de los derechos de las víctimas en el proceso penal es, en términos generales, apropiada (aunque en el nivel técnico pueda discutirse la conveniencia de que esas medidas estén en la ley de víctimas y no en el Código de Procedimiento Penal). Algunas de estas medidas, además, buscan reducir discriminaciones de género detectadas en el acceso a los procesos ordinarios y de justicia y paz.

Finalmente, la ley hace una apuesta importante por establecer medidas en todos y cada uno de los componentes de la reparación (restitución, compensación, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición), en los que se destaca el capítulo de restitución de tierras. La ley crea un sistema mixto, judicial y administrativo, para que las personas que han sido despojadas de sus tierras como producto del desplazamiento forzado, ocasionado por el conflicto, puedan reclamar de manera expedita y con algunas ventajas, derivadas de la flexibilización de cargas probatorias y la creación de presunciones de despojo.

Ahora bien, también se pueden ver algunas limitaciones o falencias del texto legislativo. En primer lugar, aunque la ley abandona la problemática idea de que el Estado otorga las reparaciones con base en el principio de solidaridad, no queda claro cuál es su fundamento. Así, con la falta de mención expresa a la responsabilidad del Estado, la ley puede perder gran parte de su fortaleza como medida simbólica de reconocimiento, que es, en última instancia, lo que muchas víctimas han requerido.

En segundo lugar, la ley no enfrenta el tema acerca de cómo reparar sin esclarecimiento histórico. La búsqueda y reconocimiento de la verdad de lo que ha sucedido queda sin cubrir en la ley, lo cual afecta no solo la posibilidad de satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas y la sociedad en general, sino que, además, impide que se puedan hacer ejercicios no disputados de reparación y reconocimiento de víctimas. Igualmente, sin una política efectiva de judicialización de los más graves hechos y atrocidades cometidas en el conflicto, las medidas de reparación quedan vacías en su contenido. Sin embargo, nada hace prever que existe una intención gubernamental deliberada por articular estas necesidades.

En tercer lugar, la ley no supera la discriminación de las víctimas que pertenecieron a grupos armados ilegales, pues establece que aquellas personas que hayan pertenecido a grupos armados al margen de la ley no serán consideradas como víctimas, al igual que sus familiares. En este tema de quién será considerado como víctima, además, queda todavía un debate sobre las personas victimizadas por los grupos armados que se activaron después de la desmovilización de los paramilitares (conocidos oficialmente como Bandas Criminales o Bracrim), en el sentido de si están incluidas en la ley, pues la norma dice que no se aplicará a lo que se considere como “violencia ordinaria”, es decir, aquella no relacionada con el conflicto.

En cuarto lugar, un tema complejo: la articulación entre política social y política de víctimas. Aunque teóricamente, y en abstracto, el proyecto y su exposición de motivos distinguen entre asistencia humanitaria, política social y reparaciones²², muchas medidas concretas tienden a confundir los tres aspectos, en especial cuando se trata de personas desplazadas, pues declara como reparación medidas de política social el subsidio de vivienda.

Ahora bien, con todas sus ventajas y limitaciones, la ley tiene riesgos y desafíos adicionales que solo podrán ser superados a partir de una reglamentación adecuada, y de clara voluntad política a la hora de la implementación. Por lo menos cinco retos pueden distinguirse como prioridades para el Gobierno. El primer reto está en reglamentar los más de quince programas y medidas que la ley delegó al Gobierno, entre los cuales se encuentran: la reparación administrativa, las medidas de reparación para pueblos indígenas y comunidades negras, la reparaciones colectivas, entre otras. El segundo reto es garantizar seguridad para las víctimas que van a acceder a los mecanismos, especialmente para los reclamantes de tierras. El tercer reto es garantizar una adecuada participación de las víctimas y sus organizaciones, tanto en el diseño como en la implementación de las medidas. El cuarto reto es adecuar la estructura institucional que se requiere para la implementación de la ley, de tal manera que sea pronta, eficaz, respetuosa y sensible con las víctimas. Finalmente, el tema del impacto fiscal de la ley y de la inversión que el Estado debería hacer en materia de reparaciones sigue siendo el fantasma que ronda la implementación de la ley; el Estado y la sociedad deben hacer los esfuerzos necesarios para que las medidas establecidas en la ley se hagan realidad. El efecto simbólico de la aprobación de la ley y del compromiso del Gobierno se tornará negativo si la ley no se traduce en medidas concretas y específicas que vayan más allá de la entrega disfrazada de unos beneficios sociales o de unos reconocimientos vacíos.

3. Los debates

El diseño, discusión e implementación de estas medidas de transición han suscitado importantes y, en algunos casos, agitados debates académicos y políticos. Algunos de estos debates son más generales, sobre

²² Uno de los principales objetivos de los ponentes del proyecto de ley era evitar una confusión que suele darse en Colombia entre los deberes estatales de reparación integral, atención humanitaria y política social. En parte, esta confusión se presenta debido a que la materialización de estos deberes a veces coincide en la práctica. Sin embargo, la reparación de las víctimas de crímenes atroces, la prestación de servicios sociales a todos los ciudadanos y la atención humanitaria a víctimas de desastres son deberes autónomos en cabeza del Estado, que tienen un origen y una razón de ser diferentes. Para una discusión académica sobre esta distinción ver: Uprimny y Saffon (2007a).

temas estructurales de la aplicación o no del modelo transicional o de su orientación; mientras que otros se han enfocado hacia los mecanismos normativos e institucionales, y en cuáles deberían ser las opciones de política pública que se deben adoptar. En esta sección presentaremos un resumen de los principales debates, dividiéndolos en dos tipos: de un lado los estructurales y, por el otro, los relacionados con los arreglos normativos e institucionales.

3.1 Los debates estructurales

3.1.1 Caracterización del conflicto colombiano y de su régimen político²³

El primer elemento que ha causado gran controversia a la hora de la implementación de medidas transicionales en Colombia es la caracterización de la naturaleza del conflicto armado y las consecuencias jurídicas y políticas que de esta se derivan. El conflicto armado interno colombiano es muy complejo, no solo por sus características específicas sino, también, por los elementos propios del contexto en el cual se desarrolla (IEPRI, 2006). En primer lugar, se trata de uno de los conflictos armados más largos del mundo²⁴. En segundo lugar, como vimos en la sección anterior, es un conflicto que no se desarrolla entre dos facciones –como sucede usualmente–, sino que incluye varios actores: el Estado, los grupos guerrilleros y los grupos paramilitares.

Estos últimos añaden una complejidad particular al conflicto colombiano, pues se trata de actores pro sistémicos²⁵, que nunca combatieron al Estado, sino que, por el contrario, apoyaron su lucha en contra de los grupos guerrilleros a través de medios ilegales. Por eso, durante muchos años, los paramilitares no fueron realmente perseguidos por algunos estamentos del Estado; al contrario, este se benefició de su actividad antisubversiva, y muchos de sus agentes establecieron estrechos lazos de tolerancia, colaboración y complicidad con los paramilitares, que no solo han incluido a miembros de la fuerza pública, sino también a agentes de inteligencia, políticos locales y congresistas (Duncan, 2006; Saffon, 2006). Estos lazos con agentes del Estado, unidos a aquellos establecidos con las élites de terratenientes regionales y con el narcotráfico, permitieron que los grupos paramilitares construyeran unas estructuras de poder político y económico mucho más fuertes e importantes que su poder militar. Por ende, a pesar de que en el año 2002 estos actores iniciaron negociaciones con el Gobierno colombiano, es dudoso que esos procesos de negociación y desmovilización puedan conducir por sí solos al efectivo desmonte de las estructuras de poder paramilitar y, por esa vía, a la garantía de no repetición de las atrocidades. En efecto, es posible que estas estructuras de poder permanezcan intactas e, incluso, que salgan fortalecidas en virtud de un proceso de legalización.

Además del Estado, los grupos guerrilleros y los grupos paramilitares, el rol central que ha jugado el narcotráfico en el conflicto armado colombiano no puede ignorarse (López, 2006). Los dineros de la droga han contribuido de manera significativa a su perpetuación, en la medida en que representan una fuente casi ilimitada de financiación para los actores armados. Por otro lado, en razón de su carácter prolongado y de la multiplicidad y heterogeneidad de sus actores, existe mucha discusión acerca de la manera en que el conflicto debería definirse: algunos hablan de guerra civil, otros hablan de amenaza terrorista; también podría describirse como una guerra contra la sociedad.

Además de las características antes mencionadas inherentes al conflicto colombiano, hay algunos elementos propios del contexto en el cual se desarrolla que lo hacen aún más complejo. El primer elemento

23 Una versión más elaborada de estas características puede verse en Saffon y Uprimny (2007).

24 Junto con el conflicto palestino-israelí y el conflicto entre la India y Paquistán. Al respecto, ver Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2006).

25 En oposición a los actores anti sistémicos como los grupos guerrilleros. Para un desarrollo de esta diferencia, ver: Múnera (2006).

tiene que ver con la profunda influencia que la comunidad internacional en general, y los Estados Unidos en particular, ejercen sobre la política colombiana. Esta influencia ha conducido a la internacionalización del conflicto colombiano, que se ha hecho cada vez más evidente. La preocupación de la comunidad internacional por la crisis humanitaria que vive Colombia y, en especial, el interés de los Estados Unidos en la política antidroga²⁶, han moldeado en buena medida tanto la dinámica del conflicto, como el tratamiento jurídico de los actores armados desmovilizados.

El tercer y último elemento del contexto, que añade complejidad al conflicto, tiene que ver con la profunda polarización de la sociedad colombiana. Esta polarización trae como resultado una tendencia a criticar más severamente, o únicamente, la violencia producida por uno de los lados del conflicto –dependiendo del lado del espectro político en el que se encuentra el crítico-. Como consecuencia de esta tendencia, no hay un acuerdo mínimo sobre la condena de las graves violaciones de derechos humanos cometidas por todos los actores armados, acuerdo que resulta esencial para lograr una paz duradera²⁷.

Este debate ha tenido implicaciones prácticas muy importantes, tanto a la hora de definir los mecanismos de transición, como en la forma en que estos han sido delimitados. Así, por ejemplo, durante el Gobierno de Uribe oficialmente se proscribió el término de conflicto armado para referirse a la violencia armada y se ordenó el uso del concepto de “amenaza terrorista”²⁸. Con la negación del carácter de conflicto armado, el Gobierno buscaba eliminar el carácter político de la confrontación, especialmente del estatus de las guerrillas de izquierda. Sin embargo, esta modificación no eliminó otros usos y normas que directamente se derivan del reconocimiento de un conflicto, como la legislación sobre derecho internacional humanitario (que en Colombia está recogida en el Código Penal), o la legislación especial que permite al Gobierno adelantar procesos de paz con grupos armados. De hecho, el Gobierno promovió el reconocimiento de los grupos paramilitares como delincuentes políticos para facilitar medidas de despenalización, como la amnistía o el indulto, las cuales están reservadas por la Constitución Política únicamente para los delitos políticos.

La importancia de cómo definir la violencia armada en materia de derechos de las víctimas se evidenció en la discusión del fallido estatuto de víctimas de 2008. De hecho, una de las razones por las cuales el Gobierno influenció al Congreso para que no se aprobara dicho proyecto fue el hecho de que reconociera la existencia de un conflicto armado. Y, precisamente, por la sensibilidad del tema y la ardua oposición que dicha mención generaba en ciertos sectores políticos, el texto inicial del Proyecto de Ley de Víctimas excluyó

26 A comienzos de 2000 el Congreso de Estados Unidos aprobó el “Plan Colombia”, el cual tiene como objetivo general combatir las drogas ilícitas y luchar contra el crimen organizado. De la totalidad de los recursos del Plan Colombia, el 26,6% se destinó al fortalecimiento institucional, el 57,5% a la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado, y el 16% restante a la reactivación económica y social (DNP, 2005).

27 Un ejemplo para ilustrar esta situación: a partir de 2007 algunas decisiones judiciales, los medios de comunicación y las confesiones de los victimarios han revelado la crueldad de los métodos usados por los paramilitares para desaparecer forzosamente, torturar, asesinar y ocultar los restos de sus víctimas, así como la complicidad de muchos miembros del Ejército, políticos locales, congresistas y colaboradores cercanos al entonces presidente Uribe con el paramilitarismo (ver, entre muchas otras referencias de prensa “Juicio histórico a paramilitares”, *El Tiempo*, abril 23 de 2007; “Para-políticos” y “El ventilador de Mancuso”, *Revista Semana*, mayo 19 de 2007). A pesar de ello, como lo mostró una encuesta de la época hecha por la Revista Semana, muchas personas no rechazaban completamente las atrocidades cometidas por los paramilitares, ni los estrechos vínculos entre estos y agentes del Estado. Según la encuesta, el conocimiento de los crueles mecanismos utilizados por los paramilitares para cometer atrocidades contra civiles no afectó la percepción positiva que la gente tenía de ellos en 38% de los casos, y aumentó dicha percepción positiva en 9% de los casos. Más aun, el 73% de la población creía que el Gobierno debía hacer un mayor esfuerzo por combatir a los grupos guerrilleros que a los grupos paramilitares, y el 47% de la población creía que los grupos guerrilleros eran más responsables de la violencia del país que el resto de los actores armados. Ver “La gran encuesta de la parapoltica”, *Revista Semana*, mayo 5 de 2007.

28 Ello, a pesar de que el propio Estado adoptaba medidas cuyo uso se derivan del reconocimiento de un conflicto armado interno. Así, la promoción del uso del concepto de “amenaza terrorista” puede verse más como un intento de manipulación del lenguaje para alcanzar réditos políticos que una continuación del debate sobre la caracterización de los elementos de la confrontación armada. Para profundizar en el tema puede verse: Uprimny (2005; 2011).

de plano el concepto de conflicto. Sin embargo, durante el debate parlamentario, contra todo pronóstico político, el propio presidente Santos decidió incluir la categoría de conflicto armado para delimitar el universo de víctimas de la ley. Esto suscitó, en su momento, una división en la bancada de Gobierno, debido a que el expresidente Uribe llamó a que no se aprobara dicha inclusión. Al final, el pulso fue decidido a favor del actual Gobierno y la ley ahora reconoce explícitamente la existencia de una confrontación armada, lo que se ha entendido como una posible puerta para la definición de futuros acercamientos para explorar vías políticas de solución del conflicto con las guerrillas de izquierda.

3.1.2 ¿Justicia transicional sin transición?

El conflicto armado colombiano es, entonces, complejo. Pero, además, a pesar del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares iniciado en 2002, dicho conflicto aún dista mucho de llegar a su fin²⁹. En ese contexto, no parece adecuado o preciso hablar de una transición de la guerra a la paz en Colombia. Una transición total o completa no está teniendo lugar, dado que las recientes negociaciones no han incluido a todos los actores armados. Más aún, es posible decir que tampoco está teniendo lugar una transición fragmentaria o parcial en relación con los grupos paramilitares, porque, incluso si sus miembros han entregado las armas, al parecer sus organizaciones económicas y políticas permanecen vigentes³⁰.

Sin embargo, el reciente proceso de desmovilización dio inicio a un nuevo capítulo en la historia del conflicto armado colombiano. El desarrollo de nuevos estándares internacionales, la presión de la opinión pública, la movilización de sectores sociales y la actuación de otros actores como los jueces y la comunidad internacional, lograron que este proceso integrara paulatinamente el principio de la justicia transicional y con él, al menos en el discurso, una preocupación por los derechos de las víctimas³¹.

Por eso, aunque varios sectores sociales y organizaciones de derechos humanos consideran erróneo hablar de justicia transicional en Colombia, se han adoptado varias instituciones que le son características, y el debate acerca de políticas públicas ha incorporado la búsqueda de verdad, justicia y reparación para las víctimas. La reticencia a catalogar el actual episodio de la historia colombiana como una transición se deriva de varios aspectos, pero, de manera especial, de la persistencia del conflicto armado y de la politización misma del proceso con los paramilitares. Estos y otros factores hacen que no pueda esperarse una auténtica transición hacia un régimen más democrático en Colombia (Uprimny y Saffon, 2006). Aunque el proceso adolece de múltiples falencias y dificultades, la intervención de organizaciones sociales, comunidad internacional y jueces, ha logrado que por primera vez se incluyan en el debate público los derechos de las víctimas como un estándar que debe ser cumplido por el marco jurídico y las actuaciones políticas en el país. Sin embargo, como se vio en la sección anterior, los mecanismos desarrollados siguen siendo insuficientes y en algunos casos inadecuados para garantizar integralmente estos derechos.

29 En este punto, el caso colombiano también resulta atípico en el contexto internacional. Colombia es uno de los pocos países en el que se ha desarrollado un Plan de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en medio de la violencia armada que ejercen grupos armados ilegales –GAI– con los que no se han logrado acuerdos de paz. Asimismo, se trata de la primera vez que se realizan de forma paralela dos desmovilizaciones –una colectiva, y otra individual– cuyas motivaciones difieren.

30 La discusión de la magnitud del desarme de los combatientes y grupos que se han desmovilizado parte de la enorme diferencia en las cifras oficiales sobre combatientes desmovilizados y armas entregadas. De acuerdo con datos de la MAPP/OEA, mientras que a 2009 se habían desmovilizado 31 671 combatientes, solo habrían devuelto 18 051 armas. Ver: CNRR (2011).

31 Como lo ha señalado el historiador Mario Aguilera, la amnistía y el indulto para delitos políticos han sido en Colombia figuras jurídicas de uso frecuente. Por ejemplo, este autor indica que entre 1820 y 1995 se expidieron 63 indultos y 25 amnistías, la mayoría de los cuales se inscribieron en procesos de negociación entre el Estado y grupos que pretendían tomarse el poder. Solamente a partir de los años ochenta del siglo pasado hasta hoy se han expedido siete leyes de amnistía o indulto que han terminado en la desmovilización total de aproximadamente diez grupos guerrilleros (Sánchez, 2011). Sin embargo, en ninguna de estas desmovilizaciones y negociaciones de paz se habló de los derechos de las víctimas de la manera como se ha discutido el tema a partir de la expedición de la Ley n.º 975 de 2005.

Esta inclusión de los derechos de las víctimas en la política de negociación pudo concretarse gracias a que las organizaciones colombianas de derechos humanos han logrado, en forma muy creativa, “traducir” esos estándares internacionales al debate colombiano, con lo cual no solo han fortalecido decisivamente sus reclamos políticos y jurídicos en contra de la impunidad, sino que han influido considerablemente en la manera como la opinión pública enfrenta el tema. Nunca antes se ha hablado tanto en Colombia de los derechos de las víctimas como en estos últimos años, y la discusión de la Ley de Víctimas es una muestra del lugar que ha alcanzado este tema en la agenda política nacional. A su vez, esa labor de los grupos locales de derechos humanos y de las organizaciones de víctimas se vio fortalecida por los apoyos que han recibido en la lucha contra la impunidad de parte de otras organizaciones no gubernamentales internacionales (como Human Rights Watch o Amnistía Internacional), o ciertas instituciones internacionales de derechos humanos (como la Comisión Interamericana o la OACNUDH³²) o, incluso, de ciertos Gobiernos, con lo cual se formó una no despreciable red transnacional de activismo en contra de la posible impunidad de los crímenes de los paramilitares. Particularmente, debe destacarse el rol de los órganos de protección de derechos humanos del sistema interamericano, que han hecho un seguimiento detallado y continuo de la situación colombiana. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha jugado un papel importante en el proceso, en la fijación de estándares jurídicos de derechos humanos a los que se debe ajustar el proceso.

Ahora bien, más allá de la discusión teórica sobre si los mecanismos de justicia transicional son o no propios del posconflicto, y acerca de cómo definir cuándo ese posconflicto iniciaría, el hecho de iniciar una política de satisfacción masiva de derechos de las víctimas en medio de una confrontación armada genera retos y dificultades prácticas importantes e, incluso, trágicas. Por ejemplo, iniciar un proceso de verdad y de memoria histórica en medio del conflicto enfrenta barreras evidentes que, a su vez, impiden que se logre la satisfacción de otros derechos que necesitan de ese esclarecimiento, como es la persecución de los responsables por parte de la justicia y la definición de las víctimas que deberán ser beneficiarias de la política de reparaciones. Además, en la medida en que en Colombia el conflicto sigue afectando a buena parte de la población, el universo de víctimas crece a diario, así como la necesidad de que el Estado garantice asistencia y ayuda humanitaria a un importante número de su población. Con ello, el Estado tiene la tarea de destinar recursos humanos y financieros tanto para la política de reparaciones y reforma institucional, como para proveer asistencia humanitaria. Esto ha conllevado, en el caso colombiano, a que se intenten fusionar las dos obligaciones del Estado, con lo cual se vulnera el derecho a la reparación de las víctimas.

Pero, además, iniciar un proceso de reparación y de restitución masiva de tierras en medio del conflicto presenta riesgos muy altos para la seguridad de las víctimas. Y, lamentablemente, este argumento intuitivo ha sido empíricamente corroborado en Colombia, en donde personas que lideran estas reivindicaciones, particularmente en este momento quienes reivindican la restitución de tierras, son víctimas de ataques y atentados que han cobrado la vida de decenas de líderes y lideresas. En esa medida, para que una política de víctimas tenga cierta oportunidad de éxito en este contexto, debe ser articulada con una política agresiva de protección y de desactivación de los focos generadores de riesgo. De alguna manera, el Estado debe empezar por la reforma institucional que permite llevar a la incorporación de garantías de no repetición, algo que comúnmente se piensa como una tarea que se realiza hacia el final de los procesos de transición.

32 En Colombia el papel de los organismos especializados de derechos humanos y de las organizaciones multilaterales ha sido profuso y constante. Así, por ejemplo, desde 1996 existe una oficina en Colombia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la cual tiene un mandato de acompañamiento y apoyo técnico que le autoriza para redactar un informe anual sobre la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario. A su vez, otras instancias del sistema de Naciones Unidas cuentan con mandatos y delegaciones extensas en el país, como es el caso de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que ejerce las veces de coordinador residente del sistema en Colombia, así como otros fondos y programas como UNICEF y ONU Mujeres.

3.1.3 La verticalidad u horizontalidad de la violencia y el riesgo del punitivismo excesivo

El tercer tema estructural de discusión en Colombia es hasta dónde deben y pueden ser aplicadas las sanciones penales en un contexto plagado de diversos actores violentos, en donde algunos ya se han desmovilizado, pero otros todavía continúan siendo parte del conflicto. Principalmente, los dilemas se concentran en, por un lado, qué hacer con los miles de desmovilizados actuales y hasta dónde el paradigma retributivo de la justicia penal debe aplicarse; mientras que, por el otro lado, se discute si en un eventual proceso de paz con las guerrillas se deberían aplicar los mismos mecanismos o podría accederse a marcos más benignos, tradicionalmente usados en el país para la reincorporación de delincuentes políticos³³.

Como presentamos en la descripción de los hechos, algunas posiciones políticas han defendido que se debe abandonar el paradigma retributivo de la justicia penal en pro de la implementación de medidas de tipo restaurativo que se concentren en los daños individuales y colectivos generados a la sociedad y a las víctimas, pero que no se enfoque principalmente en el castigo. Por otro lado, férreos defensores de la campaña contra la impunidad de las atrocidades cometidas durante el conflicto defienden la judicialización plena de todos los hechos que puedan ser catalogados como crímenes internacionales.

Este debate político ha sido acompañado por un interesante debate teórico. Algunos autores, como Orozco (2002, 2003, 2009), insisten en que es necesario tomar en cuenta cuál es el estado de cosas que se quiere superar, pues no son iguales las lógicas y las posibilidades de perdón en la transición de una dictadura estable a una democracia, que en el caso de una transición de una guerra civil a la paz. Según estos enfoques, es necesario distinguir dos tipos de situaciones de violación masiva de los derechos humanos: de un lado, los casos de dictaduras o regímenes totalitarios, como el nazismo o las dictaduras del Cono Sur, caracterizados por una victimización o barbarie vertical o asimétrica, en los que la distinción entre victimarios y víctimas es bastante clara, pues unos ejercen la violencia y otros la padecen. De otro lado, las guerras civiles y los conflictos armados, en los que la barbarie es más simétrica u horizontal, y la distinción entre víctimas y victimarios es mucho menos clara, ya que cada actor armado (con sus respectivas bases sociales de apoyo) es al mismo tiempo víctima (pues padece los ataques del enemigo), pero también victimario (pues infringe violencia al otro actor armado y a sus bases sociales). Hay, pues, una suerte de victimización recíproca. Por ello, la figura del “vengador” (víctima que se convierte en victimario) ocupa un lugar tan importante en el desenvolvimiento de estos escenarios de violencia horizontal, en los que las figuras de la víctima y el victimario tienden, a veces, a confundirse.

A partir de esta distinción, Orozco sugiere la tesis de que los perdones son más legítimos, y parecen políticamente más viables y adecuados, cuando se trata de la transición de una violencia horizontal a la paz, que suele ser una “**doble transición**”, que cuando se trata de la transición de una dictadura estable a una democracia, que es una “**transición simple**” (2003). Aun cuando Orozco reconoce que las evidencias empíricas en esta materia distan de ser concluyentes, considera que es razonable suponer que en una doble transición, a partir de una violencia horizontal o barbarie simétrica, es más plausible (e incluso legítimo) recurrir a formas de perdones, tanto por razones normativas como fácticas. De un lado, en las negociaciones los sectores más duros de las partes en conflicto tenderán a aliarse entre sí para poner en marcha estrategias para evitar castigo por sus atrocidades, con lo cual las fuerzas a favor de los perdones son considerables; de otro lado, estos guerreros -y sectores de sus bases de apoyo- tenderán a considerar esos perdones como legítimos, pues los ven como formas de perdón recíproco, en la medida en que, debido a una cierta indiferenciación entre víctimas y victimarios, cada actor se ve a sí mismo como una víctima que perdona a su victimario (la otra parte) y que, entonces, tiene cierto derecho a ser perdonado, en tanto victimario, por la otra parte.

33 Para una reseña del tratamiento del delito político en Colombia ver: Orozco (1990) y Sánchez (2011).

Con base en este razonamiento, algunos consideran que las decisiones de las cortes que han impedido dar vías jurídicas para sacar del limbo a los 19 000 combatientes que mencionamos atrás han partido de una visión sacralizada de las víctimas y de sus derechos, según la cual cualquier mecanismo de impunidad relativa, aun para los crímenes tenidos por menos graves, conlleva la violación de los derechos de las víctimas a la verdad y al castigo de los responsables. Por ello, consideran que siguiendo un modelo de justicia de pos-conflicto, la justicia penal debería ser selectiva y, en dado caso, se podrían otorgar amnistías condicionales que podrían constituirse en mecanismos de justicia (Orozco, 2009).

Sin embargo, aun considerando el importante punto de la distinción entre violencias horizontales y verticales, la aplicación de un cierto grado de sanción es defendible en el país. Por un lado, la atrocidad de los delitos de lesa humanidad y de los crímenes de guerra también pone en cuestión el uso dominante de los instrumentos restaurativos como esquema dominante, puesto que estaríamos frente a comportamientos, en principio, imperdonables. Por consiguiente, la exigencia de castigo retributivo de esos comportamientos atroces no es una búsqueda de venganza, sino la necesidad de públicamente condenar y excluir esas conductas de la sociedad que se pretende fundar. Por ello, el uso privilegiado de instrumentos restaurativos frente a crímenes de lesa humanidad es muy problemático.

Además, en Colombia no es claro que estemos en una violencia horizontal masiva, con formas de victimización recíproca generalizadas. Sin excluir que esa violencia recíproca existe y puede ser importante, en Colombia la población civil está sufriendo una victimización múltiple, por parte de los diversos actores armados. En tal contexto, no existe razón ni ética ni política para que las víctimas en particular, y la sociedad colombiana en general, deban aceptar los perdones recíprocos que pudieran darse entre las cúpulas de los actores armados.

Finalmente, la dimensión restaurativa adquiere fuerza y eficacia cuando las comunidades comparten unos valores básicos, que permiten que la solicitud y concesión del perdón refuercen los valores compartidos y permitan una reconciliación entre el ofensor y la víctima. En los procesos transicionales, esto supone que exista una cierta visión compartida del pasado, producto de diversos procesos, como la labor exitosa de una comisión de verdad. Por ello, en Sudáfrica las prácticas restaurativas pudieron tener una cierta eficacia, pues se fundaban en la condena general al régimen del Apartheid, que no contaba con defensores ni internos ni internacionales. En cambio, cuando la sociedad se encuentra aún dividida en torno al significado del pasado que se quiere superar, el uso de los instrumentos restaurativos y los llamados a la reconciliación a toda costa adquieren un sentido muy problemático, por no decir perverso, pues se tornan en instrumentos de impunidad, ya que, en el fondo, tienden a deslegitimar a las víctimas o a los sectores sociales que reclaman justicia, que son calificadas como personas o grupos sociales que no han sabido superar el sentimiento de venganza.

En términos políticos y prácticos, este debate aún no está resuelto. Por el contrario, ha renacido con el reconocimiento explícito del conflicto armado por parte del Gobierno y la discusión de un eventual marco de paz negociada con las guerrillas de izquierda, y con las demandas de inconstitucionalidad que actualmente cursan ante la Corte contra la Ley n.º 1424 de 2010.

3.2 Los debates de adecuación normativa e institucional

3.2.1 La definición de víctima

Como toda política pública, una política de víctimas debe partir por la definición e identificación de su universo de beneficiarios. A partir de esta valoración del daño y de la población afectada, es posible formular las medidas adecuadas para corregir las violaciones e injusticias que se pretenden superar. Además, la definición de quiénes son víctimas en una sociedad genera, en sí misma, un mensaje público de fundamental

trascendencia. De allí que no resulte extraño que diversos Gobiernos hayan intentado ajustar o condicionar esta definición de víctimas para, por un lado, limitar o restringir el universo de reparaciones que se otorgarán y, por el otro, para excluir de la categoría de víctima a los enemigos políticos de un régimen específico.

Algo de esto se ha experimentado en Colombia. De un lado, han estado quienes defienden una definición de víctima amplia, entre quienes se identifica a las organizaciones de víctimas, las organizaciones de derechos humanos, los observadores internacionales y los redactores del proyecto. Por el otro lado, una posición contraria opina que el concepto de víctima se debe restringir a aquellas personas que hubieran sido victimizadas por acciones directamente cometidas por “grupos armados al margen de la ley”, con arreglo a las definiciones establecidas por la Ley de Justicia y Paz. Esta fue la posición promovida por el anterior Gobierno, su bancada en el Congreso y por algunos académicos y columnistas de opinión. Esta última posición, además de excluir a las víctimas que hubieren pertenecido a grupos armados ilegales, se opone férreamente a que se reconozcan las víctimas de agentes del Estado, con el argumento de que esto impedía el combate a las guerrillas de izquierda y prejuzgaba al Estado en eventuales litigios de responsabilidad.

3.2.2 El período que debe cubrir la política de víctimas

Otra de las consecuencias de la falta de una definición clara acerca de la naturaleza de la violencia armada en Colombia es la indeterminación de cuál es el período de violencia que se pretende superar con la transición. En otros países, como Argentina, Brasil, Uruguay o Chile, ha sido relativamente fácil ponerse de acuerdo en las fechas que enmarcan su crisis de derechos humanos. El inicio y el fin de la represión son relativamente claros, pues todo empieza con algo parecido a un golpe de Estado y termina con algo semejante a la caída de una dictadura.

Pero, como analizamos, en Colombia no hay acuerdo acerca de cuándo empezó la crisis de derechos humanos. Para algunos sectores, el inicio del conflicto armado y la agudización de las violaciones a derechos humanos iniciaron a partir del 9 de abril de 1948, día en que el magnicidio de un líder político dio lugar a un período histórico denominado como “La violencia”. Otros consideran que el problema es más reciente y se inicia con la aparición de las guerrillas de izquierda en los años sesenta, o incluso más recientemente, con los magnicidios y las masacres de la década de los ochenta. Pero otros consideran que hay que ir más atrás del 9 de abril, por ejemplo a la masacre de las bananeras en 1928.

Este tema fue, de hecho, muy debatido en el Congreso, a propósito de la discusión de la Ley de Víctimas. Inicialmente, se propuso reparar a las víctimas posteriores a 1991. Esa fecha fue adoptada sin mucha sustentación y, supuestamente, se hizo en honor a la Constitución, aprobada ese año. Pero este “homenaje” resultaba muy discutible, pues dejaba de lado casos gravísimos, como gran parte del genocidio de la Unión Patriótica y otras terribles masacres, como la de Segovia y Tres Esquinas, ocurridas en 1988. En la versión finalmente aprobada de la ley, la fecha elegida fue 1985. Para algunos analistas ese año fue crítico porque fracasaron los procesos de paz con las guerrillas, comenzó el exterminio a la UP, nacieron los paramilitares y el M-19 tomó el Palacio de Justicia. Sin embargo, otros han criticado que no se incluyera a las víctimas de los abusos del Estatuto de Seguridad durante el Gobierno de Turbay (que inició en 1978).

Además, la ley establece que la restitución de tierras será para las víctimas de despojo a partir de 1991, y que las medidas de reparación no económicas (como medidas de verdad, esclarecimiento y satisfacción) aplicarán para todas las víctimas, sin importar si la victimización ocurrió con anterioridad a 1985. Así las cosas, la ley establece tres fechas distintas para determinar el inicio del período de conflicto y victimización que pretende cubrir.

También, en Colombia se ha dado un debate, aunque menor, sobre la pregunta de hasta cuándo reparar si el conflicto está todavía vigente. La posición más restrictiva, defendida de nuevo por el Gobierno de

Uribe, era que se considerara como fecha de corte la propia entrada en vigencia de la ley. Esta posición fue derrotada en el Congreso y la Ley de Víctimas establece que serán sujeto de reparación todas las personas que sean victimizadas hasta el último día de vigencia de la ley –el cual se estableció en un marco de diez años– lo cual daría lugar a reparar a víctimas eventuales hasta el año 2021.

3.2.3 El fundamento de las medidas de reparación

Un debate adicional se ha librado en Colombia entre quienes opinan que el Estado, como responsable –bien sea por acción u omisión– debe reconocer su responsabilidad y reparar a las víctimas de acuerdo con esta; y entre quienes consideran que, al ser los grupos armados al margen de la ley los principales perpetradores directos de las violaciones, son estos los responsables y, por lo tanto, las reparaciones que eventualmente entregue el Estado deben otorgarse sin comprometer su responsabilidad.

Esta última fue la fórmula que se adoptó en la Ley de Justicia y Paz, aun cuando, posteriormente, la Corte Constitucional aclaró que los primeros obligados a reparar son los perpetradores de los delitos y, en subsidio, –en virtud del principio de solidaridad– el grupo específico al que pertenezcan los perpetradores. Solo cuando los recursos de estos no fueren suficientes para garantizar la reparación a las víctimas existirá un papel residual del Estado para dar una cobertura a los derechos de estas, para que fije el monto de la indemnización al que tienen derecho, y ante la eventualidad de que los recursos de los perpetradores fueran insuficientes³⁴.

Durante la discusión del proyecto de ley de víctimas que fracasó en 2008, este tema produjo acaloradas discusiones. Por un lado, las organizaciones de víctimas defendieron que el programa de reparaciones debía sustentarse en el reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado, con base en su obligación de respeto y garantía del goce de los derechos protegidos en normas nacionales e internacionales, como única manera para dignificar, garantizar y satisfacer a las víctimas. En el otro lado, algunos partidarios del Gobierno del expresidente Uribe adujeron que el deber de respeto y garantía no puede extenderse hasta el punto de adoptar, como regla general, que en todos los casos de graves violaciones a los derechos humanos el responsable es el Estado. Además, el Gobierno de ese entonces adujo que si se aceptaba la tesis de la responsabilidad, esta afectaría directamente a los agentes del Estado, pues el reconocimiento de sus víctimas operaría como un reconocimiento automático de su responsabilidad penal, vulnerando así el derecho al debido proceso de los agentes estatales.

Finalmente, en el Congreso se adoptó una fórmula transaccional para salirle al paso al debate. Así, se estableció que serían reparadas las víctimas de agentes del Estado y, para garantizar que no habría posibles consecuencias judiciales ni para el Estado ni para sus agentes, la ley estableció, específicamente, que la concesión de la reparación administrativa a una víctima de un agente del Estado no tiene valor de prueba judicial para aquellas personas que quieran acudir también a la vía judicial, y no presume responsabilidad penal alguna de los agentes. Sin embargo, para evitar más debate, en la ley no se precisó el reconocimiento de responsabilidad del Estado. En ningún lugar se establece, entonces, cuál es el fundamento de las reparaciones, con lo cual pierde un poco de fuerza el reconocimiento simbólico que la ley pretende y, de paso, lava las manos de la responsabilidad del Estado en el conflicto.

4. Las enseñanzas

La reconstrucción de los debates relacionados con la implementación de la justicia transicional en Colombia muestra que estamos frente a un proceso dinámico y contradictorio, que no ha sido totalmente controlado por nadie, sino que ha sido el resultado de la interacción entre las visiones y perspectivas, muchas

34 Ver: Corte Constitucional. *Sentencia C-370 de 2006*.

veces opuestas, de diversos actores e instituciones, con poderes desiguales y en un contexto turbulento: los paramilitares, interesados en lograr la impunidad; el Gobierno que ha privilegiado la desmovilización como elemento de su política de seguridad; los grupos de derechos humanos y de víctimas, que han luchado contra la impunidad; los jueces nacionales e internacionales, que han intentado aplicar los nuevos estándares de derechos de las víctimas; el Gobierno de Estados Unidos, preocupado especialmente por el narcotráfico; otros actores de la llamada comunidad internacional, etc.

Esta lucha contextual se inserta en un régimen que ha estado tradicionalmente marcado por grandes ambigüedades y paradojas, lo cual resalta algunas de estas contradicciones, pero, a su vez, permite que estas subsistan. Por esto no es fácil definir de manera sencilla el proceso transicional en Colombia y sus resultados, aun cuando todavía es temprano para hablar de estos. Sin embargo, a lo largo de este debate de ya más de cinco años, es posible resaltar algunas características y recoger algunas enseñanzas de lo que ha sido este proceso y que se podrían consolidar en el futuro. Veamos algunas de ellas.

4.1 Las potencialidades y riesgos del discurso de la justicia transicional

En el nivel teórico, se ha discutido ampliamente acerca de una posible definición de la justicia transicional debido a que, como resaltan sus estudiosos, el propio concepto es maleable y se basa en una serie de procesos difíciles de caracterizar. Esa flexibilidad del concepto de justicia transicional, así como de sus potenciales usos, se ha evidenciado en la práctica política colombiana, en la que se ha presentado una lucha intensa por la apropiación del sentido de la justicia transicional. Mientras que algunos sectores han enfatizado en la reconciliación, con lo cual han reducido la justicia transicional a una forma débil de justicia restaurativa, que favorece la impunidad de los crímenes atroces, otros sectores, en especial los grupos de derechos humanos y de víctimas, han enfatizado en la exigencia de justicia y han insistido en que toda transición debía respetar los derechos de las víctimas. Ha habido, pues, distintos usos, pero también abusos de los enfoques de justicia transicional en Colombia: unos han sido más democráticos y a favor de las víctimas; otros más autoritarios y a favor de la impunidad (Saffon y Uprimny, 2008).

La existencia de estos dos usos del discurso ayuda a explicar, en alguna medida, el hecho paradójico de que, en un contexto en el cual no está teniendo lugar ninguna transición, la mayoría de actores políticos usen el lenguaje de la justicia transicional, a pesar de tener intereses y propósitos distintos e, incluso, contradictorios. En Colombia, en el marco de las negociaciones entre el Gobierno y los paramilitares, el discurso de la justicia transicional es usado, a un mismo tiempo, como mecanismo para ocultar la impunidad y como instrumento para luchar contra la impunidad.

Así las cosas, la experiencia colombiana muestra que la aplicación de mecanismos propios de esta forma de justicia puede llevar a discursos democráticos y emancipadores importantes, sobre todo para el aseguramiento del derecho de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Eso, sin duda, puede resultar muy positivo en contextos en los cuales, incluso, no se ha producido un desmonte total de los focos de violencia y violaciones. Sin embargo, el paradigma de la justicia transicional, y la maleabilidad de su propia definición, puede ser una ventaja para quienes buscan fomentar la impunidad de violaciones pasadas o presentes. Por ello es que la recepción de los discursos, estándares y mecanismos es muy importante para determinar, en el contexto de que se trate, las bondades o riesgos de apostar por la implementación de un marco transicional.

4.2 La importancia de los estándares normativos para la conducción de procesos altamente polarizados

Una enseñanza importante que deja la experiencia colombiana es que los estándares jurídicos de la justicia transicional pueden operar como restricciones virtuosas que encausan los procesos de negociación y

que, al hacerlo, moldean normativamente esos propósitos, acercando así intereses y expectativas opuestas. A pesar de los debates acerca del contenido y alcance de los mecanismos, algo que no se ha puesto en duda en Colombia es la propia existencia de los estándares internacionales y su obligatoriedad en el país. De hecho, rápidamente en la discusión interna se alcanzó un consenso sobre la existencia de unos derechos que no podían obviarse durante las discusiones. Sin embargo, lo que no tuvo un consenso rápido fue el contenido y alcance de esos derechos. No obstante, el primer acuerdo restringió considerablemente las opciones de discusión y encausó, por así decirlo, muchos de los debates relacionados con la naturaleza y contenido de algunos de los mecanismos. Esto puede verse, por ejemplo, en la discusión de la Ley de Víctimas, en la que luego se alcanzaron algunos consensos que tiempo atrás hubieran parecido inalcanzables.

Por ello, consideramos que la experiencia colombiana llama a un uso cauteloso y no ingenuo de la justicia transicional, que implica defender la existencia de un contenido mínimo, pero no negociable, de estándares jurídicos de los derechos de las víctimas, como restricciones virtuosas que no imponen obstáculos a las negociaciones de paz, sino que más bien las canalizan. En efecto, la defensa de ese núcleo duro de estándares jurídicos es importante, pues fortalece la tesis de que existe un encuadramiento normativo de las negociaciones de paz, en especial debido al nuevo entorno internacional, lo cual obliga a los actores armados a moverse hacia posturas menos radicales y hacia espacios más consensuales, en los cuales todos los actores admiten la imposibilidad de anular los derechos de las víctimas en pro de la consecución de la paz y la necesidad de satisfacer estos derechos en algún grado.

4.3 La discusión interna y reflexiva de los estándares a la hora de la formulación de la política pública

Si bien los estándares de derechos humanos son un aporte importante para moldear transiciones más democráticas y basadas en unos principios humanitarios, que las hagan más sostenibles y duraderas, su inserción en los contextos nacionales no es una tarea fácil. Por un lado, una importación automática e irreflexiva de estándares normativos podría dar lugar a un endurecimiento de las partes y a una consecuente proscripción del diálogo; así como a opciones muy limitadas de cómo establecer los mecanismos que ayuden a generar la transición. Por otro lado, los estándares normativos no representan, en sí mismos, una hoja de ruta acabada sobre cómo adelantar las negociaciones, cómo reformar las instituciones y la cultura política, o acerca de cuáles son los mejores mecanismos y canales de distribución para hacer realidad las exigencias de los estándares. Es por ello necesario adecuar esos estándares a la realidad local y plantear marcos normativos e institucionales que los desarrollen, pues los parámetros normativos internacionales son apenas un insumo para el inicio del proceso.

En ese contexto, la experiencia exitosa del caso colombiano radica en que los grupos de derechos humanos lograron, en forma muy creativa, “traducir” esos estándares internacionales al debate colombiano³⁵, con lo cual no solo fortalecieron decisivamente sus reclamos políticos y jurídicos en contra de la impunidad, sino que también influyeron considerablemente en la manera como la opinión pública empezó a enfrentar al tema.

Con ello, esos estándares internacionales de los derechos de las víctimas pudieron, en un primer momento, materializarse en decisiones judiciales locales, debido a que Colombia tiene una importante tradición de independencia judicial³⁶, y a que a partir de la Constitución de 1991, y en gran medida por

35 Sobre la idea de que los activistas de derechos humanos son una especie de “traductores” o intermediarios entre los estándares internacionales de derechos humanos y las luchas locales, Merry (2006). Esta autora muestra que esos activistas traducen en el lenguaje de la cultura local los estándares abstractos de derechos humanos, que de esa manera son más fácilmente incorporados a las luchas locales; y que a su vez, esos activistas colaboran también en la construcción, a partir de experiencias y reclamos locales, de esos estándares internacionales.

36 Sobre la importante independencia judicial en Colombia, Uprimny, García-Villegas y Rodríguez (2006).

la labor de la Corte Constitucional y con base en la figura del bloque de constitucionalidad, los jueces ha tenido una gran apertura al derecho internacional de los derechos humanos y una creciente sensibilidad a los derechos de las víctimas.

Esta situación hizo que tribunales como la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia decidieran defender vigorosamente los derechos de las víctimas y la aplicación de esos nuevos estándares internacionales en el contexto colombiano, con lo cual, además, pudieron alterar los posibles entendimientos que hubieran podido haber alcanzado el Gobierno y los paramilitares en materia de impunidad. La independencia judicial colombiana introdujo así incertidumbre acerca de las dinámicas de negociación entre Gobierno y los “paras”, una incertidumbre en cierta forma democrática, pues al mismo tiempo permitió concretar, en regulaciones específicas, el alcance de los derechos de las víctimas. De esa manera, además, se ha formado una especie de alianza tácita entre ciertos sectores del poder judicial colombiano y esa red transnacional de activismo en contra de la impunidad en Colombia. Y así, el derecho, aplicado por los jueces, logró limitar un poco la estrategia de impunidad que buscaban los paramilitares, con el beneplácito del Gobierno.

Esta traducción de estándares ha ido más allá y ha dado como resultado importantes desarrollos académicos y de políticas públicas. En materia de reparaciones, por ejemplo, el debate colombiano le deja al campo transicional comparado discusiones conceptuales muy ricas, como aquellas relativas a cuáles deberían ser los propósitos de una política de reparaciones masivas en contextos de pobreza y exclusión; reflexiones acerca de la distinción conceptual y articulación práctica entre diferentes obligaciones y medidas del Estado, como las políticas sociales, la ayuda humanitaria y las reparaciones; así como propuestas de desarrollo institucional para encarar procesos masivos de restitución de bienes; o sobre cómo adelantar procesos de develación de verdad y memoria histórica en contextos aún violentos, entre muchos otros. Algunos de estos acumulados teóricos, además, han sido objeto, posteriormente, de desarrollos orientados a mecanismos reales de políticas públicas, como se observa a partir de los mecanismos establecidos en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

4.4 La gran fortaleza de las víctimas: justicia transicional desde abajo³⁷

Una cuarta experiencia positiva que ha dejado hasta ahora el proceso colombiano - y que sin duda debe seguirse explotando- es la promoción de una justicia transicional “*desde abajo*”, que busca integrar las voces, opiniones, experiencias, necesidades y exigencias de las comunidades y víctimas que pretenden ejercer su derecho a las reparaciones en el contexto colombiano. Un proceso de transición debe estar destinado a contrarrestar la exclusión de las víctimas de la sociedad, en especial en la toma de decisiones públicas. Las medidas de atención y reparación deben, entonces, constituir un mensaje de reconocimiento a las víctimas de parte del resto de la sociedad y de solidaridad frente a su sufrimiento injusto. En ese contexto, un proceso participativo en materia de derechos de las víctimas es no solo necesario, sino deseable, pues tiene, en sí mismo, un importante efecto reparativo, al contrarrestar la fragmentación a través del estímulo a las organizaciones de víctimas y a su fortalecimiento.

Como discutimos a lo largo del texto, las víctimas de violaciones de los derechos humanos en Colombia padecen de un alto grado de vulnerabilidad social, que se deriva no solamente de los diversos y profundos efectos que los crímenes han tenido sobre sus víctimas, desde el punto de vista tanto patrimonial como inmaterial. Adicionalmente, el sustrato y la composición de esta población indican que las violaciones sistemáticas, especialmente el desplazamiento forzado, han sido ejercidas contra sectores sociales que ya eran de por sí vulnerables y excluidos, como el campesinado, las mujeres, los jóvenes y niños, las minorías étnicas y las personas con discapacidad, entre otros. En Colombia, a pesar de que los estratos medios y altos de la sociedad también han sido víctimas del conflicto armado, en especial del secuestro, lo cierto

37 Sobre el concepto de “Justicia transicional desde abajo” ver: McEvoy and McGregor (2008); Bell *et al.* (2007); Robins (2011); Arriaza and Arriaza (2008); Theidon (2007).

es que la gran mayoría de las víctimas de crímenes atroces perpetrados en el marco del conflicto armado pertenece a poblaciones tradicionalmente vulnerables y excluidas, aunque es evidente que la situación de desplazamiento agudiza enormemente la vulnerabilidad y marginalidad de las víctimas que lo sufren.

Asimismo, históricamente las políticas públicas no han contado con mecanismos de participación efectivos que aseguren que las opiniones y perspectivas de las víctimas sean escuchadas en el proceso de formación de las políticas y leyes. Esta, sin embargo, no es una característica única del caso colombiano. Se ha repetido en múltiples procesos de justicia transicional en el mundo. A lo largo del globo se han privilegiado los esfuerzos de transformación nacional o regional en detrimento de experiencias e iniciativas de corte local. La lógica que explica esta inclinación es razonable: las sociedades en transición, usualmente, atraviesan por rupturas institucionales y societarias de tal magnitud que la única posibilidad de lograr una transformación rápida es a través de medidas centralizadas, con fuerte respaldo político y con grandes recursos económicos. La cuestión central es, entonces, cómo garantizar que esfuerzos de este tipo sean alcanzados en una sociedad que cuenta con estructuras democráticas debilitadas por el conflicto. La respuesta privilegiada para resolver este dilema ha sido fortalecer la acción pública unificada, centralizada y con pretensiones de universalidad.

En la medida en que gran parte de la transformación se basa en rescatar valores como los de la unidad nacional y Estado de derecho, resulta importante que las políticas de reconstrucción democrática provengan de un ente político legitimado y fuerte, que pueda hacer avanzar estas agendas. Asimismo, la construcción de cohesión y confianza cívica depende, en gran parte, de la aplicación de medidas uniformes que garanticen una igualdad material mínima. Finalmente, la transformación democrática requiere que el Estado, como sujeto de derecho internacional y principal garante de los derechos humanos, asuma su rol de respeto y garantía de tales derechos, lo cual conlleva a que sus estructuras institucionales asuman una responsabilidad que, precisamente, han sido incapaces de asumir en el pasado.

Así, los objetivos que busca la centralización de políticas no son nada deleznable. De hecho, una paz sostenible y duradera en un contexto de respeto por los derechos humanos requiere de un grado de fortalecimiento institucional importante, así como de mensajes públicos generalizados, dirigidos a las víctimas de las violaciones y a la sociedad en general.

Sin embargo, la tendencia a descargar todas las expectativas en el Estado, especialmente en los Gobiernos, ha conllevado a una disociación entre la agenda de los formadores de política pública, de un lado, y las expectativas y necesidades de las víctimas, por el otro. Las experiencias internacionales de transición muestran una gran deuda en cuanto a la participación de las víctimas en el proceso de transformación y, a su vez, el fracaso de muchas de estas experiencias se explica, en buena parte, por esa misma falta de participación.

Durante años, diversos científicos sociales, organizaciones de víctimas y agencias internacionales han resaltado las insuficiencias de esta visión centrada exclusivamente en el poder centralizado del Estado. Vale la pena señalar dos ejemplos de críticas. De un lado, algunos sostienen que la centralización de los procesos transicionales son ingenuos y, por ende, limitados, al presuponer que los discursos estatales o de las grandes burguesías serán traducidos de manera directa en el plano local, tal y como se pretende desde el “establecimiento”. Un ejemplo común para explicar esta crítica es el momento ideal en que se logra la paz. Los críticos señalan que la firma de declaraciones y acuerdos de paz, si bien son momentos simbólicos importantes de cohesión social, es ingenuo pensar que, en sí mismos, se trasladarán, en lo local, al desmatelamiento del conflicto y a la reconciliación. En general, las experiencias internacionales han tendido a dar una importancia exagerada al significado de estos momentos de paz, en detrimento del proceso de consecución de la paz y de los esfuerzos en el nivel local que realmente contribuyen a que los conflictos cesen. La paz, según estos críticos, es un proceso que se alcanza cuando los conflictos cesan en la cotidianidad, en lo local; no cuando se firma una u otra declaración o pacto.

Por otro lado, afirman los críticos, el papel de las víctimas, incluso en los ejercicios de justicia, ha sido marginal y, por así decirlo, meramente procesal. En teoría y en el discurso político, la justicia es un derecho de las víctimas y, por lo tanto, todas las actividades que buscan la consecución de justicia y de sanción de los responsables de las violaciones están destinadas a satisfacer las necesidades de las víctimas. Sin embargo, el proceso criminal adelantado, en la gran mayoría de los casos, no tiene en cuenta la voz y las necesidades de las víctimas. En los procesos penales, ordinariamente, el centro de atención está en el inculpatado o acusado y no en la víctima. Las víctimas son llamadas a los procesos simplemente cuando son necesarias para apoyar la investigación como testigos, como un elemento de prueba adicional, pero sin la posibilidad de una participación más allá de ello.

Con base en consideraciones como estas, muchos de estos críticos se han desencantado, por así decirlo, de todos aquellos ejercicios unificados e institucionalizados de transición, y de la eficacia de las fórmulas foráneas o “exógenas” de transición, incluso aquellas que hayan sido legitimadas a partir del discurso de estándares internacionales de derechos humanos. Por el contrario, estos críticos le dan un valor fundamental a las iniciativas locales y comunitarias, tanto en materia de justicia como en otras materias de construcción de paz y reconciliación (McEvoy and McGregor, 2008; Bell *et al.*, 2007).

La experiencia colombiana ha buscado -aunque aún de manera tímida- poner a dialogar estas dos aproximaciones. Una y otra, por sí solas, parecen ser incompletas e inconvenientes. De un lado, incumbe al Estado, *vis a vis* con sus obligaciones constitucionales e internacionales, adoptar medidas coherentes, coordinadas y efectivas para garantizar un proceso de transición democrática que respete estándares de derechos humanos. Por el otro lado, cualquier medida o política pública a favor de las víctimas que no parta de procesos deliberativos y consultivos será irrespetuosa de los estándares de derechos humanos y, a la larga, inefectiva. En primer lugar, los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se basan en el principio de participación ciudadana en la formación, adopción e implementación de las políticas públicas. Una política pública no puede reputarse de tener enfoque de derechos si no hace parte de un proceso transparente y participativo. En segundo lugar, un proceso de transición democrática que no integre las expectativas y necesidades de las víctimas tiene pocas posibilidades de alcanzar el grado de inclusión social que necesita y que permita contrarrestar las polarizaciones del pasado. El proceso mismo de construcción participativa de propuestas de políticas públicas se entiende como un proceso de restablecimiento de la ciudadanía, de empoderamiento y de dignificación de las víctimas.

Es por estas razones que la experiencia del caso colombiano señala que es necesario equilibrar los esfuerzos centralizados para alcanzar la transición y la transformación democrática de la sociedad, con las voces de las víctimas y con los esfuerzos locales de construcción de paz y reconciliación.

5. A modo de conclusión

En Colombia, la discusión e implementación de medidas enmarcadas dentro de un proceso de transición democrática es relativamente reciente, si se compara con otros países del continente, como los países del Cono Sur o algunos centroamericanos. Pese a esta novedad, tales medidas han dado lugar a fuertes discusiones, tanto acerca de la aplicación práctica de los mecanismos transicionales en una realidad como la colombiana, como con respecto a cuáles son las mejores vías para alcanzar los objetivos de una transición democrática.

Las discusiones parten de la base del propio concepto de justicia transicional, pues en vigencia de un conflicto armado que no cesa, como es el caso colombiano, resulta ambiguo hablar de la implementación de “medidas para enfrentar el pasado”, o del propio término de “transición”. Además, las particularidades

del conflicto armado colombiano –cuya caracterización es también objeto de disputa– hacen más difícil la implementación de tales medidas. Por ejemplo, establecer cuál es el parámetro de negociación con grupos armados, cuando estos hacen parte de estructuras distintas y con objetivos disímiles; sobre los alcances de las obligaciones del Estado de punir a quienes han cometido violaciones a derechos humanos, o acerca de la responsabilidad del Estado por actos cometidos por grupos armados no oficiales.

Pese a estos debates, y a que las circunstancias del conflicto aún permanecen, en el país se han desarrollado una serie de importantes mecanismos asociados con el marco de la justicia transicional, y se discute permanentemente acerca de los derechos de las víctimas –los cuales han sido jurídicamente reconocidos– y de la necesidad de implementar mecanismos que aseguren tales derechos.

Referencias bibliográficas

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. (2008). *2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Ginebra: ACNUR.

Alto Comisionado de Paz. (2010). *Ley de Justicia y Paz en cifras*. Disponible en: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2010/julio/julio_24_10b.html. Fecha de consulta: el 09 de agosto de 2011.

Amnistía Internacional. (2004). *Colombia: Datos y Cifras. Cuerpos marcados, crímenes silenciados*. Londres: AI: AMR 23/051/2004.

Amnistía Internacional. (2006). *Colombia: Temor e Intimidación*. Londres: AI: AMR 23/033/2006.

Arriaza, L.; Roht-Arriaza, N. (2008). *Social Reconstruction as a local process*. The International Journal of Transitional Justice. Vol. 2. pp. 152–172.

Ávila, A. (2008). FARC: Dinámica reciente de la guerra. En qué está la guerra, en *Revista Arcano*. (14). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.

Ávila, A.; y Celis, L. (2008). ELN: el camino hacia la resistencia pasiva. En qué está la guerra, en *Revista Arcano*, (14). Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.

Bejarano, A.; Pizarro, E. (2001). *De la “democracia restringida” a la “democracia asediada”: Para entender la crisis colombiana*. Documento presentado en el taller “Avances y retrocesos en la tercera ola de democratización en América Latina”. Notre Dame University.

Bell, C.; Colm, C.; N’Aolpin. (2007). Transitional justice: (re)conceptualising the field, en *International Journal of Law in Context*, (3, 2). pp. 81–88. Cambridge University Press.

CINEP. (2010, 15 de abril). Los derechos humanos en la era Uribe Vélez, en *Noche y Niebla*. Bogotá. Disponible en: <http://www.cinep.org.co/node/864>.

CNRR. (2006). *Fundamentos filosóficos y operativos. Definiciones estratégicas de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación*. Disponible en: www.cnrr.org.co/cd/pdf/Definiciones_estratergicas.pdf

CNRR. (2011). *La reintegración: Logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas*. Bogotá: Editorial Taurus.

Colectivo de abogados José Alvear Restrepo. (2006). *La historia de un proceso de impunidad contado en 19 párrafos*. Bogotá.

Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2010). *III Encuesta nacional de Verificación*. Bogotá: ENV.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004). *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II.120. Doc. 60, 13 diciembre 2004.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67. 18 octubre 2006.

Coordinación Colombia Europa-Estados Unidos. (2008). *Informe alternativo al examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas a Colombia*. Bogotá. Material mimeografiado.

Corporación Nuevo Arco Iris. (2007). *Arcanos*. (13). Bogotá.

Corte Constitucional Colombiana. *Auto 092 de 2008*. M.P.: Manuel José Cepeda.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). *Caso de los 19 Comerciantes vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163.

Corte Suprema de Justicia. (2010). *Procesos contra aforados constitucional-parapolítica. Compilación de autos y sentencias de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia*. Bogotá: ICTJ, ASDI.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2004). “Cifras de la violencia”. [En Red]. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DJS_Documentos_Publicaciones/DJS_Cifras8.PDF. Fecha de consulta: 5 de junio de 2011.

Departamento Nacional de Planeación. (2005). *Balance Plan Colombia 1999–2005*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Díaz, C.; Bernal, C. (2009). El diseño institucional de reparaciones en la ley de Justicia y paz: una evaluación preliminar. En C., Díaz (Ed.). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, violencia y exclusión*. Bogotá: ICTJ/Dejusticia.

Dudley, S. (2004). *Walking Ghosts: Murder and Guerrilla Politics in Colombia*. New York/London: Routledge.

Fundación Konrad Adenauer Stiftung. (2009). Los complejos debates de la ley de víctimas, en *Konrad Adenauer Stiftung Papers*. (3). Bogotá.

Fundación Social. (2010). *La agenda de víctimas en el Congreso 2007-2009. Aprendizajes para la incidencia desde la sociedad civil*. Bogotá.

García, M. (2009). Caracterización del régimen político colombiano (1956-2008). En M., García; J., Revelo. (Coordinadores). *Mayorías sin democracia: desequilibrio de poderes y Estado de Derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Dejusticia.

Gutiérrez, F. (2006). Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia. En F., Gutiérrez. (Ed.). *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Norma.

Gutiérrez, F. (2011, enero-junio). La Constitución del 91 como pacto de paz: discutiendo las anomalías, en *Revista de Estudios Socio-Jurídico Universidad del Rosario*. (13-1). pp. 419-447.

Guzmán, D.; Sánchez, N.; Uprimny, R. (2010). La justicia transicional en Colombia. En Fundación para el debido proceso. *Las víctimas y la justicia transicional: ¿Están cumpliendo los Estados latinoamericanos con los estándares internacionales?* Washington, D.C: Due Process of Law Foundation.

Echandía, C.; Bechara, E.; Cabrera, I. (2010). Colombia: estado del conflicto armado al final de la administración de Alvaro Uribe. En H., Mathieu., C., Niño. *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. pp.136 a 172. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Fiscalía General de la Nación. (2011). “Gestión Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz (a 31 de marzo de 2011)”. [En Red]. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/index.htm>. Fecha de consulta: 09 de agosto de 2011.

Gallón, G. (2007). La CNRR: ¿Dr. Jekyll o Mr. Hyde? En G., Hoyos Vásquez. (Ed.). *Las víctimas frente a la búsqueda de la verdad y la reparación en Colombia*. Goethe Institut, Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar. Bogotá: Ed. Javeriana.

IEPRI. (Ed.). (2006). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma.

López, A. (2006). Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia. En F., Gutiérrez. (Ed.). *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma.

García, M.; Revelo, J. (2009). *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia: 2002-2009*. Bogotá: Dejusticia. Disponible en: www.dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=5&id_publicacion=667

Romero, M. (Ed). (2007). *Parapolítica; La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris/Asdi.

McEvoy, K.; cGregor, L. (Eds.). (2008). *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*. Oxford: Hart Publishing.

Melo, J. (2011). Cincuenta años de homicidios: tendencias y perspectivas. En *Razón Pública*. Disponible en: www.razonpublica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=217:cincuenta-ade-homicidios-tendencias-y-perspectivas&catid=21:conflicto-drogas-y-paz&Itemid=30. Fecha de consulta: enero de 2011.

Engle, M. (2006). *Human Rights and Gender Violence. Translating international law into local justice*. Chicago: The University of Chicago Press.

Ministerio de Defensa Nacional-Grupo de Atención Humanitaria al Desmovilizado. (2011). “Presentaciones individuales voluntarias totales por años. (Base de datos)”. Disponible en: www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/documents/News/NoticiaGrandeMDN/d0579f37-3b7e-2e10-b182-8d99f626c205.xml. Fecha de consulta: el 10 de agosto de 2011.

Múnera, L. (2006). Proceso de paz con actores armados ilegales y parasistémicos (los paramilitares y las políticas de reconciliación en Colombia), en *Revista Pensamiento Jurídico*. (17).

Orozco, I. (1990). Elementos para una fundamentación del delito político en Colombia: una reflexión a partir de la historia, en *Revista Análisis Político*. (9). pp.34–63.

Orozco, I. (2002). La postguerra colombiana: divagaciones sobre la venganza, la justicia y la reconciliación, en *Análisis Político*. (46). IEPRI.

Orozco, I. (2003). *Dealing with Symmetrical Barbarism: A Challenge for the Human Rights Movement. (The Colombian Case)*. Ponencia presentada en: Conferencia sobre la reducción de violaciones de derechos humanos por grupos armados no estatales. University of British Columbia.

Orozco, I. (2009). *Justicia Transicional en tiempos del deber de memoria*. Bogotá: Editorial Temis.

Oxfam. (2009). La violencia sexual en Colombia, un arma de guerra. [En Red]. Disponible en: <http://www.intermonoxfam.org/es/page.asp?id=3630>. Fecha de consulta: 09 de agosto de 2011.

Pécaut, D. (1987). *Orden y violencia en Colombia 1930-1954*. Bogotá: Cerec/Siglo XXI.

Procuraduría General de la Nación. (2010). *Informe de seguimiento al programa de reparación individual por vía administrativa*. Bogotá: GTZ/PGN.

Robins, S. (2011). Towards Victim-Centred Transitional Justice: Understanding the Needs of Families of the Disappeared in Postconflict Nepal. en *The International Journal of Transitional Justice*. (5). pp. 75–98.

Saffon, M.; Uprimny, R. (2008). Uses and abuses of transitional justice in Colombia. En M., Bergsmo., P., Kalmanovitz. (Eds.). (2007). *Law in Peace Negotiations*. FICJC Publication Series. (2). International Peace Research Institute in Oslo (PRIO).

Saffon, M. (2006). *Poder paramilitar y debilidad institucional. El paramilitarismo en Colombia: un caso complejo de incumplimiento de normas*. Tesis para optar por el grado de Maestría. Bogotá: Universidad de los Andes.

Sánchez, L. (2011). *Perspectivas jurídicas frente a un eventual proceso de paz con los grupos guerrilleros*. Bogotá: Corporación Derechos para la Paz. Proyecto Planeta Paz.

Sánchez, N. (2009). Perder es ganar un poco: avances y frustraciones de la discusión del estatuto de víctimas en Colombia. En C., Díaz. (et al). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Bogotá: ICTJ/Dejusticia.

Theidon, K. (2007). Transitional Subjects: The Disarmament, Demobilization and Reintegration of Former Combatants in Colombia, en *The International Journal of Transitional Justice*. (1). pp. 66–90.

Uprimny, R. (2005). *¿Existe o no un conflicto armado?*. En: *Más allá del embrujo: tercer año del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo.

Uprimny, R.; García-Villegas, M.; Rodríguez, C. (2006). *¿Justicia para todos? Derechos sociales, justicia constitucional y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.

Uprimny, R. (Coord.). (2006). *¿Justicia transicional sin transición? Reflexiones sobre verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: Dejusticia.

Uprimny, R.; Saffon, M. (2007). Reparación integral, atención humanitaria y política social, en *Caja de herramientas*. (124).

Uprimny, R. (2011). Las leyes de justicia y paz. En M., Restrepo., B., Bagley. (Comp.). *La desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre el escepticismo y la esperanza*. Bogotá: Uniandes.

Valencia, H. (2005). *La Ley de Justicia y Paz de Colombia a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz.

Verdad Abierta. (2011). “Comisión Colombiana de Juristas considera que se amnistiaron 31 000 paramilitares”. Disponible en:

<http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/2587-comision-colombiana-de-juristas-considera-que-se-amnistiaron-31-mil-paramilitares>. Fecha de consulta: el 09 de agosto de 2011.

El Salvador: ¿Justicia transicional? ¿Impunidad tradicional?

Benjamín Cuéllar Martínez

La gente en realidad, una vez ha perdido a la familia se encierra en el dolor y no le encuentra, quizás, como la importancia de expresarlo aunque lo sienta.

*O no siente la confianza en nadie para decir 'quiero hablar todo esto'.
Entonces, eso es una de las cosas que tenemos: no hay confianza en el sistema.*

*Entonces la víctima sigue siendo la víctima.
Y peor que la víctima es la gente más humilde y más pobre.
(María Santos Miriam Rodríguez de Chicas)*

Introducción

El irrespeto a las mayorías populares¹, materializado en la violación sistemática de su dignidad, fue causa y consecuencia de una guerra que durante más de once años destrozó vidas y valores, infraestructura y patrimonios; despedazó una sociedad que de incluyente y equilibrada en sus diversos ámbitos, no tenía nada. Esa realidad le negaba equidad, justicia y participación política al conjunto más amplio de la población. El cambio radical de semejante escenario era aspiración generalizada que se afincó, dentro y fuera del país, al final del largo enfrentamiento armado entre el Gobierno de la época y el entonces insurgente Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

La dimensión del drama humano salvadoreño, por su número y sus características, la certificó el informe de la Comisión de la Verdad. Su sugerente título reflejaba lo dicho: “De la locura a la esperanza”. Las causas estructurales que ampliaron la represión gubernamental, generaron la violencia guerrillera y desataron el conflicto bélico –con sus manifestaciones más atroces²- constituyeron la máxima expresión de la primera. En tal contexto, y durante un largo período³, el desempeño del sistema de justicia permaneció “atrapado sin salida” por los poderes fácticos⁴. Pasada “la locura”, asomó la “esperanza” de construir un El Salvador distinto. Una “casa común” donde toda la gente, sin distinción, habitara; un hogar edificado con unos “planos” en los que estaban claros sus cimientos⁵.

Naciones Unidas bautizó como “el camino a la paz” al conjunto de acuerdos entre las partes beligerantes. Era la llave maestra para cerrarle la puerta al conflicto armado y abrirla al legítimo anhelo de alcanzar una convivencia colectiva segura y en armonía. Eso dista mucho de la precaria situación que predomina veinte años después del fin de las hostilidades, pues lo que se buscaba era una sólida y duradera paz fundada en la verdad y la justicia para las mayorías populares, en todos los ámbitos de las relaciones sociales.

Verdad y justicia para las víctimas de violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, que fueron graves y muy numerosas. Se estima en 70 000 las víctimas fatales de dicha guerra, entre 1980 y 1992. Pero, además, verdad y justicia para sus victimarios y el país. Se trata, también, de que el perpetrador recupere su condición de persona mediante la investigación objetiva de su responsabilidad y un juicio imparcial de esta, con todas las garantías debidas, para recibir el

- 1 Para Ignacio Ellacuría esa población “vive en unos niveles en los que apenas puede satisfacer las necesidades básicas fundamentales” y está “marginada frente a unas minorías elitistas, que siendo la menor parte de la humanidad utilizan en su provecho inmediato la mayor parte de los recursos disponibles”. Su condición de desposeída no deviene de “leyes naturales o por desidia personal o grupal, sino por ordenamientos sociales históricos” que la sitúan “en posición estrictamente privativa y no meramente carencial” de lo que le es debido, por su explotación o porque indirectamente se le impide “aprovechar su fuerza de trabajo o su iniciativa política”.
- 2 Ejecuciones sumarias, detenciones ilegales, torturas, desapariciones forzadas y masacres, entre las principales.
- 3 Previo a las elecciones presidenciales, legislativas y municipales de 1972, la represión oficial ya era grave. Tras estas y un golpe de Estado fallido, se agravó. Dos antecedentes importantes para entender el clima económico, social y político cada vez más “caliente”: la guerra con Honduras en julio de 1969, junto al secuestro y asesinato en febrero de 1971 de Ernesto Regalado –miembro de las “catorce familias” más poderosas del país– realizado por una incipiente guerrilla. Ver: Cuéllar, B. (2007). El Salvador. En: Fundación para el Debido Proceso Legal. *Víctimas sin mordaza. El impacto del sistema interamericano en la justicia transicional en Latinoamérica: los casos de Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. P-p. 56-67. Disponible en: <http://www.dplf.org/uploads/1202485080.pdf>
- 4 “Muchas de estas acusaciones hechas de represión, intimidación e imposición son muy difíciles de demostrar sin la cooperación del Gobierno, la Asamblea Legislativa y los Tribunales de Justicia. Solo la serenidad que proporcionará el paso de los años podrá probar el grado en que respondieron a la realidad” (p. 51). En: Hernández-Pico, J., (et. al.). (1973). *El Salvador: Año político 1971-1972*. Publicaciones de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Guatemala: Editorial Piedra Santa.
- 5 Primer acuerdo entre el Gobierno y el FMLN en Ginebra, el 4 de abril de 1990. Estableció como propósitos del proceso: acabar la guerra por la vía política, democratizar el país, garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos y reunificar la sociedad.

perdón, si así lo quieren sus víctimas⁶. Para El Salvador, la sangre que continúan derramando las mayorías populares no comenzará a disminuir hasta que la sociedad y los órganos gubernamentales le planten –de una vez por todas– un decidido y definitivo alto a la impunidad. Si hace dos décadas se logró superar la violencia política, el gran desafío actual es superar una política que genera otras violencias. Se trata de la falta de castigo al crimen.

A esta irresponsable conducción de la “transición”, le queda al país como “anillo al dedo” lo que en 1996 afirmó el querido Luis “Lucho” Pérez Aguirre: “Si no se puede demostrar que la impunidad no tiene cabida en la sociedad porque se ha logrado acceder a la verdad de lo que pasó y hacer justicia para crear las condiciones de la reconciliación, esa sociedad se está haciendo un harakiri político; está transitando por un despeñadero hacia una suerte de suicidio ético y social”⁷.

1. La magnitud de la “locura”

La Comisión de la Verdad⁸ investigó una relevante cantidad de atrocidades, pero no todas. Lo enorme de la tarea, los recursos humanos y materiales asignados, las restricciones establecidas para investigar⁹ y su período de labores –seis meses desde la toma de posesión de sus tres integrantes¹⁰, ampliado a ocho– contribuyeron a ello. Pero, además, se debe señalar algo crucial que no fue considerado, y menos solventado, para generar confianza y seguridad entre quienes sufrieron graves atropellos: el temor de las víctimas sobrevivientes y su certeza de que era ineludible tener que seguir coexistiendo con los victimarios directos en sus localidades, en tanto se mantenía amenazador el poder militar estructural. Debían vivir con el dolor y el pavor; además, debían convivir con quienes se los causaron. María Santos Miriam Rodríguez de Chicas resume así lo anterior: “Yo recuerdo cuando empezábamos a hacer toda la labor de lo del Mozote; no había testigos en aquel momento. Claro, estábamos saliendo de la guerra; toda esa gente tenía miedo a que también fuera víctima”¹¹.

Esta condición de temor lógico y entendible pudo empezar a superarse de haberse promovido expresiones previas y públicas entre los victimarios, reconociendo los hechos o facilitando la búsqueda de las personas desaparecidas; sin embargo, de eso no hubo nada. Acerca de los riesgos de un perdón general, exclusivamente social y político, Pérez Aguirre sostuvo que deben disponerse: “... los medios para superar el círculo vicioso de las revanchas, de los desquites y las venganzas por mano propia. Pero nunca a costa de incorporar a la

6 “[...] para alcanzar la meta del perdón, es necesario detenerse a considerar ciertas consecuencias que se coligen del conocimiento de la verdad [...] Una de ellas, acaso la más difícil de encarar dentro del actual contexto del país, es la de satisfacer los requerimientos de la justicia. Esos requerimientos apuntan en dos direcciones. Una es la sanción de los responsables. Otra es la reparación debida a las víctimas y a sus familiares” (p. 321). Betancur, B., (*et. al.*). (1993). De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador. En *Revista Estudios Centroamericanos* (ECA). Año XLVIII.

7 Pérez, L. (1996). *La impunidad impide la reconciliación nacional*. Intervención en Seminario internacional impunidad y sus efectos en los procesos democráticos. Santiago.

8 La creación de la Comisión de la Verdad se definió el 27 de abril de 1991, en los Acuerdos de México; en esta misma ciudad fue ratificada el 16 de enero de 1992, mediante el Acuerdo Final de Paz conocido como el Acuerdo de Chapultepec.

9 En el romano IV de los Acuerdos de México se determinó que solo investigaría “graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuyo impacto sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad”.

10 El 12 de julio de 1992 en Naciones Unidas, Nueva York, ante su recién estrenado Secretario General: Boutros Boutros-Ghali.

11 Alcaldesa municipal de Perquín, departamento de Morazán, de 2000 a 2012. Comenta: “Trabajé en las comunidades eclesiales de base. Fui parte de la organización ‘Madres Cristianas por la Paz’. Jugábamos el papel de defender los derechos humanos de los pobladores. Hacíamos un trabajo de apoyo, cuando había problemas de capturas. Nos atrevíamos a hablar con los militares, para ver si era posible que la soltaran; hacíamos denuncias. Trabajábamos llevando ayuda a las comunidades con el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja), con el Arzobispado; nos apoyaban con alimentos, con ropa. Llevar las cosas para allá era lo difícil. Había que pasar por el DM-4 (Destacamento Militar 4), había que pelear con ellos, había que sacar permisos. En aquel momento había que buscar salidas. Era interesante como se movían las mujeres organizadas. Luego trabajé también en lo que fue la parte de salud; luego como apoyo en la alfabetización. Y después entré a la parte política ya en 1993. Por eso ando aquí todavía”.

comunidad al enemigo no arrepentido, con su odio y con su injusticia, prescindiendo de un análisis serio y profundo de sus propósitos. Sería como meter al lobo en medio del rebaño de corderos”¹².

También y, de manera especial, se pudo hacer algo estratégico para vencer la falta de confianza de las víctimas si se les hubiese garantizado –por ser la parte más afectada y menos protagonista en el intento de sacar a flote la verdad– que a esta le seguiría la justicia. Lo segundo, debió exigirse, tanto por Naciones Unidas –desde la División de Derechos Humanos de ONUSAL¹³, con el apoyo decidido de su Secretario General– como por la misma Comisión de la Verdad, con base en su mandato¹⁴.

Aun así, esta Comisión recibió 2000 testimonios directos que incluyeron más de 7000 víctimas; la información de fuente secundaria arrojó más de 20 000¹⁵. Por tipo de hechos, el resultado fue el siguiente: homicidios el 54,71% del total, desapariciones forzadas el 20,67%, torturas el 20,70% y “otros” el 3,92%¹⁶. Sin embargo, como se apuntó, el esfuerzo de esta institución, temporal pero decisiva para el éxito del proceso, tendiente a la restauración plena de la dignidad de las víctimas, se quedó corto ante el tamaño de la barbarie registrada por los organismos sociales de derechos humanos nacionales e internacionales y los sistemas de protección intergubernamentales¹⁷.

Lo anterior quedó claro cuando la citada Comisión cerró su relato de la devastación, advirtiendo que “lo reseñado brevemente por esta cronología no es sino una parte de los trágicos acontecimientos de la historia reciente de ese país”¹⁸. Esos “trágicos acontecimientos” no fueron obra de “manzanas podridas” en el estamento oficial, sembrando el pánico por su cuenta; ni de “delincuentes terroristas” que “ajusticiaban” a sus “enemigos”. Su autoría tiene identidad que debe señalarse por la cuantía pero, sobre todo, por la calidad de la responsabilidad. Al sumar la de los agentes estatales y grupos que actuaron con su consentimiento y apoyo, el saldo rebasó el 90% del total. La trascendencia de lo anterior no debería negarse; no obstante, aún hay quien lo hace.

Pero, además, los Gobiernos y las instituciones estatales de esos años cargan el peso de haber hecho lo contrario a su fin constitucional: garantizar el respeto de los derechos humanos. En concreto, a la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) la Comisión le adjudicó el 46,59% de los hechos; a los cuerpos de seguridad el 20,87%; a las organizaciones paramilitares el 16,62%; a los escuadrones de la muerte el 7,18%; a grupos de “hombres armados no identificados” el 5,42%. Al FMLN le atribuyó el 3,32% de responsabilidad.

2. La agonía de la “esperanza”

Los referidos “planos” del país que se pretendían construir comenzaron a ser manoseados y desfigurados, especialmente a partir del 20 de marzo de 1993. Se habían percibido señales en tal sentido, pese a que Naciones Unidas verificaba el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes para dejar atrás la guerra y entrar en la senda de la pacificación. Pero ese día, cinco después de presentado el informe de la Comisión de la Verdad en Nueva York, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz; ese día encadenaron la verdad y la justicia¹⁹. El 14 de marzo de ese año, arropado

12 Pérez, L. Op. cit.

13 Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.

14 “La necesidad de crear confianza en los cambios positivos que el proceso de paz impulsa y de estimular el tránsito hacia la reconciliación nacional”. Literal b, romano IV. Acuerdos de México.

15 Betancur, B. (et. al.). (Op. Cit).

16 Lesiones graves, secuestro extorsivo, violación sexual y otros graves hechos de violencia.

17 Para una mejor comprensión, ver: Cuéllar, B. (2010). El Salvador. En: Fundación para el Debido Proceso Legal. *Las víctimas y la justicia transicional. ¿Están cumpliendo los Estados latinoamericanos con los estándares internacionales?* Washington. P-p. 130-134. Disponible también en: <http://www.dplf.org/uploads/1285258696.pdf>

18 Betancur, B. (et. al.). (Op. Cit.). P. 196.

19 Votada por Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y el Movimiento Auténtico Cristiano (MAC).

con su investidura presidencial, Alfredo Cristiani solicitó la amnistía amplia, general y absoluta para los hechos señalados en el informe. Su pedido cayó en tierra fértil: la respuesta parlamentaria se dio sin esperar que la población conociera el contenido del informe y sin escuchar a las víctimas.

Como refuerzo a la impunidad, y en sintonía con la forma de realizar la supuesta “depuración” de la FAES²⁰, la amnistía favoreció entonces a quienes violaron derechos humanos, cometieron delitos contra la humanidad y crímenes de guerra; también ha impedido avanzar en el “camino a la paz”. Le cerró las puertas al perdón consciente de las víctimas, de haber admitido su culpabilidad los victimarios; además, mantuvo de manera riesgosa estructuras judiciales que, en un inadecuado uso de sus atribuciones, toleraron y encubrieron prácticas de grave irrespeto a la dignidad individual y colectiva.

Recurrir a una amnistía específica para detener la acción penal por un hecho concreto es posible en el marco de la justicia transicional, siempre que no contraríe el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, como ocurre con las “autoamnistías”²¹ y las amnistías negociadas entre criminales para garantizar su impunidad. Por eso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos le advirtió al Estado salvadoreño que debía evitar el empleo de esas figuras; también de “... la prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad, así como medidas que pretendan impedir la persecución penal o suprimir los efectos de la sentencia condenatoria”²². Más bien, su deber era investigar y sancionar a los autores “... de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, [...] prohibidas por contravenir derechos inderogables [...]”²³.

Siendo la amnistía del 20 de marzo de 1993 una afrenta a las víctimas, el Estado apeló al Protocolo II de los Convenios de Ginebra para “defenderla”. A seis días de su aprobación, y antes de terminar el plazo que tenía Cristiani para sancionarla, vetarla u observarla, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) intentó disuadirlo para que entrara en razón desde la perspectiva de las víctimas, pero la decisión estaba firme desde el interés de los victimarios estatales y particulares²⁴.

Así, se fortaleció una impunidad cuya superación fue definida antes como necesaria por las partes firmantes de los acuerdos, que también habían aceptado someter a la justicia los hechos investigados por la Comisión de la Verdad sin importar quienes eran sus autores²⁵. También consintieron, soberana y voluntariamente, en cooperar con la Comisión y acatar sus recomendaciones²⁶. Pero con la amnistía oficialmente impuesta por tres partidos políticos se negó a las víctimas sobrevivientes y a las familias de las que fueron ejecutadas y desaparecidas el conocimiento de la verdad; también la posibilidad de ser reparadas digna e integralmente por el daño que les causaron. Por otro lado, los perpetradores no fueron castigados.

20 Para ello se creó en 1992 otro mecanismo transitorio: la Comisión *ad hoc* para depurar la institución castrense, cuyos integrantes, a diferencia de los de la Comisión de la Verdad, eran salvadoreños.

21 “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 a derechos humanos, ya que se obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2011. Fondo, número 41.

22 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Fondo, reparaciones y costas. Número 172.

23 Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005).

24 CIDH. (1994). Conclusiones generales del Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador. (Número 4, romano II). Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/ElSalvador94sp/indice.htm>

25 Acuerdo de Chapultepec. (Número 5, capítulo I).

26 Lo hicieron en los Acuerdos de México. Acerca del cumplimiento de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de la Verdad, ver: Cuéllar, B. (2005). Los dos rostros de la sociedad salvadoreña. En G., Pacheco, L., Acevedo. (Eds.). *Verdad, justicia y reparación*. IIDH/IDEA. San José. Disponible también en: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_395509089/IDEA-IIDH.pdf

La otra cara de la misma moneda se delineó al incumplirse las recomendaciones de la Comisión de la Verdad destinadas a reformar, en lo esencial, un sistema de justicia preso de la intimidación y la corrupción, en el marco de un Estado al servicio de grupos privilegiados. Con esa “institucionalidad” maltrecha y cómplice de la barbarie, eran válidas las interrogantes y precisiones que planteó dicha Comisión²⁷. Pero los poderes formales y reales decidieron mantenerla así, para su provecho. Por eso, Cristiani pidió “pasar esa página dolorosa de nuestra historia y buscar ese mejor futuro para nuestro país”²⁸. Tanto la cúpula militar²⁹ como la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en pleno³⁰, objetaron a la Comisión y su informe. El partido fundado por Roberto D’Abuissou³¹ igual se lanzó en su contra y en defensa de su líder. Alianza Democrática Nacionalista (ARENA), controlando entonces el aparato estatal, declaró que daba “por cerrado [sic] esta triste página de violencia y terror [...]”³². ¡Punto! Así de unilateral y arbitraria, con su habitual prepotencia y soberbia.

Frente a ese espíritu, y especialmente a esa práctica que además de oponerse a la justicia rechazó realizar las reformas sustantivas urgentes para cambiar el sistema, en aras de construir un El Salvador en paz, se escucharon voces exigiendo revertir la amnistía y retomar los “planos” originales de ese país distinto. Entre otras, están las de cuatro entidades de la sociedad: la Comisión de Derechos Humanos de El Salvador, el Departamento de Derechos Humanos del Sínodo Luterano, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA) y el Socorro Jurídico Cristiano.

En el informe de la Comisión de la Verdad –expresaron– resaltan las recomendaciones relativas al:

sistema judicial y la administración de justicia, especialmente la que establece una necesaria e inmediata reestructuración de la Corte Suprema de Justicia [...] Después del 15 de marzo pasado el principal problema a resolver –tal como lo señala la Comisión de la Verdad– no es ‘si se debe o no sancionar a los culpables sino si se puede hacer justicia’. La determinación en torno al perdón individual y social para los responsables de los hechos debió postergarse entonces, hasta el establecimiento de las condiciones mínimas para que las víctimas adoptaran una decisión de manera consciente y en el ejercicio de un legítimo derecho que solo a ellas les corresponde, después de conocer la verdad y haber satisfecho su demanda de justicia³³.

Dos pequeñas fracciones legislativas de la época³⁴ se opusieron a la amnistía antes de que se aprobara; después no se pronunciaron. El FMLN, integrado al sistema después de haberlo combatido con las armas, en un corto comunicado objetó el 15 de marzo de 1993 “la idea de una amnistía inmediata”³⁵, sin embargo, condicionó su anuencia al resultado de “las investigaciones de los escuadrones de la muerte y [a que] se hayan cumplido todas las recomendaciones”³⁶ de la Comisión de la Verdad. Luego, reiteró el rechazo a su aprobación “atropellada y sin consenso nacional”³⁷.

27 “¿Cómo de otra manera se alcanza a entender el modus operandi de los escuadrones de la muerte? ¿La desaparición de gran cantidad de personas, los atentados contra importantes funcionarios gubernamentales, jefes de la Iglesia y jueces, y el hecho de que los responsables de esas atrocidades rara vez fueran llevados a juicio? Lo irónico es que ese entramado de corrupción, timidez y debilidad del poder judicial y de sus órganos de investigación dificultaron mucho la labor efectiva del sistema judicial, incluso cuando se trató de crímenes que se atribuían al FMLN”. (P. 312). Betancur, B. (et. al.). (Op. cit.).

28 Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (1993). Lic. Alfredo Cristiani, Presidente de la República. Mensaje dirigido a la nación, 18 de marzo de 1993. En *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)*. Año XLVIII. P. 484.

29 *Ibíd.* La Fuerza Armada de El Salvador, posición ante el Informe de la Comisión de la Verdad. P. 485.

30 *Ibíd.* La Corte Suprema de Justicia, respuesta oficial al informe y recomendaciones de la Comisión de la Verdad. P. 490.

31 Autor intelectual del asesinato de monseñor Óscar Arnulfo Romero, según la Comisión de la Verdad.

32 *Ibíd.* Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). A la conciencia nacional e internacional. P-p. 490-491.

33 *Ibíd.* Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA), Comisión de Derechos Humanos de El Salvador, Socorro Jurídico Cristiano Monseñor Romero, Departamento de Derechos Humanos del Sínodo Luterano. El perdón no se impone por decreto. P. 494.

34 Convergencia Democrática (CD) y Unión Democrática Nacionalista (UDN).

35 Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (1993). Comisión política del FMLN. Comunicado. En *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)*. (Año XLVIII). P. 491.

36 *Ibíd.* Comisión política del FMLN. Comunicado. P. 492.

37 *Ibíd.*

La altanera posición de fuerza del Gobierno, los militares, la cabeza del Órgano Judicial y ARENA —en alianza con dos partidos políticos afines— se impuso a la tímida postura del FMLN, Convergencia Democrática (CD) y la Unión Democrática Nacionalista (UDN). La opinión de los organismos sociales, más clara y firme, no fue considerada; las víctimas ni siquiera fueron atendidas. Así, el panorama tenía que estar claro para quienes debían ser protagonistas de una transición en la que la buena o mala salud de la justicia, sin duda, estaba en el centro. El proceso iniciado en Ginebra el 4 de abril de 1990 se situaba en un momento clave: el de la decisión de las partes firmantes de los acuerdos acerca de la impunidad. La claridad de una, y la vacilación de la otra, relegaron a las víctimas y a la sociedad de una cuestión de su total incumbencia.

A fin de cuentas, era un asunto de poder³⁸. Desde esa perspectiva, habiendo comenzado mal, se debía responder a las siguientes interrogantes y pasar a la acción: ¿Cuál era el poder que prevalecería en adelante?, ¿el de los violadores impunes hasta entonces, con las riendas del proceso en las manos o manejando a quienes las tenían? o, ¿el de las víctimas que, pese a su marginación impuesta, desde su dignidad debían irrumpir para hacer valer sus legítimos derechos?

En tal escenario, apenas arrancando, la edificación de un país distinto estaba “cuesta arriba”; no se auguraba nada bueno, al contrariarse los principios básicos de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, “democracia”: negada al no incluir en la toma de decisiones a las mayorías populares y al descartar tanto el diálogo como la negociación en ese ejercicio; “participación”: anulada al no considerarlas y, por lo tanto, nada solidaria e irrespetuosa; “Estado de Derecho”: desechado al violar normas internas básicas y evadir deberes internacionales al sancionar la amnistía; y “respeto de los derechos humanos”: que eran “la razón de ser de los principios anteriores y fundamento de una sociedad organizada al servicio de las personas, consideradas todas ellas igualmente libres y dignas”. Esas cuatro garantías para la buena marcha del proceso acordado no fueron asumidas; lo cual explica lo que ocurrió con él³⁹.

Similar destino que el de la Comisión de la Verdad tuvieron los esfuerzos de la Comisión *ad hoc* para depurar la FAES y del grupo conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política en El Salvador⁴⁰, como apodaron a los escuadrones de la muerte. En ambos, se cumplieron mal algunas recomendaciones y la mayoría se incumplieron del todo, incluyendo las más importantes.

La Comisión *ad hoc* inició su labor el 19 de mayo de 1992, sobre la base de ciertos criterios⁴¹. En tres meses debía examinar el trabajo de 2203 oficiales integrantes de la milicia hasta el 22 de mayo de 1992; en el camino se agregó uno más. Ese enorme trabajo lo desarrolló en muy corto tiempo, sin muchas posibilidades de tener información oficial y sin que los organismos sociales integrados por víctimas sobrevivientes, familiares de víctimas o activistas y profesionales que las apoyaban, pudieran aportar detalles precisos

38 “El inmenso poder económico, político y mediático vigente [...] 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— constituye 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 [...] 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”. Cuéllar, B. (2007). El Salvador. En: Fundación para el Debido Proceso Legal. *Víctimas sin mordaza. El impacto del sistema interamericano en la justicia transicional en Latinoamérica: los casos de Argentina, Guatemala, El Salvador y Perú*. P. 94. Disponible en: <http://www.dplf.org/uploads/1202485080.pdf>

39 Betancur, B. (*et. al.*). (Op. Cit.).

40 La depuración se acordó en Nueva York, el 25 de septiembre de 1991; la entidad temporal que investigaría los escuadrones de la muerte, por recomendación de la Comisión de la Verdad en marzo de 1992, se instaló hasta el 8 de diciembre de ese año.

41 Según el literal A, número 3, romano I del Acuerdo de Chapultepec, consideraría de los oficiales sus “antecedentes en cuanto a la observancia del orden jurídico, con particular énfasis en el respeto a los derechos humanos”; su “competencia profesional” y su “aptitud para desenvolverse en la nueva realidad de paz, dentro del contexto de la sociedad democrática, y para impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña”.

de sus responsables individuales. No estaban en condiciones para más, por falta información y recursos; también por la actitud de los poderes formales y reales, entre los cuales se mantenía inmune e impune el castrense. Por eso, solo se examinaron 240 expedientes; es decir, el 10,89% del total.

Sus recomendaciones debían concretarse el 22 de octubre de 1992, un mes después de la entrega del informe. Pero no fue así. La Orden general de cambios, del 31 de diciembre, solo incluyó traslados rutinarios y mandó destituir a tres oficiales acusados por delitos comunes. Firmada por el Comandante General de la FAES, Cristiani, contenía una “adición confidencial” proponiéndole a Boutros-Ghali escalar la depuración hasta marzo de 1994, para garantizar la “estabilidad” del proceso. Así, se aseguraron retiros “honrosos” de militares hasta el final del servicio y provechosas jubilaciones.

Días antes de emitirse la Orden general de cambios del 30 de abril de 1993, también rutinaria, el Ministro de la Defensa Nacional –general René Emilio Ponce, acusado de ordenar la ejecución de Julia Elba Ramos, su hija Celina y seis sacerdotes jesuitas el 16 de noviembre de 1989– aseguró que no lo sucedería ningún civil, pues solo sus pares conocían el arte y la ciencia militar. Fue hasta el 1 de julio de 1993 que Cristiani cumplió algunas recomendaciones de la Comisión *ad hoc*. Pero los tardíos cambios en la FAES confirmaron que sus jerarcas seguían detentando poder y develaron la forma cómo lo seguirían ejerciendo en el futuro, para garantizar su impunidad.

La investigación de los escuadrones de la muerte fue otra oportunidad perdida en el esfuerzo por superar la impunidad. De haber asumido con visión de país sus propuestas –acatándolas el Gobierno y exigiendo eso firmemente el FMLN, con el respaldo de ONUSAL– se habría avanzado realmente hacia la paz. Pero, de nuevo, el desprecio de casi todas sus recomendaciones y la pobre obediencia de unas pocas abonaron el terreno para fortalecer las diversas facetas de la criminalidad⁴². No se dio la debida importancia, o no importó nada, que se advirtiera, con especial énfasis, la peligrosa mutación de esos grupos ilegales⁴³.

Armando Calderón Sol sustituyó a Cristiani en 1994 y mal administró los resultados de ese esfuerzo. Lo relevó Francisco Flores en 1999 y Antonio Saca siguió en 2004. Igual que Cristiani, fueron postulados por ARENA; el principal partido opositor era el FMLN. En las dos décadas que ARENA controló el Órgano Ejecutivo y el resto de instituciones estatales, la verdad y la justicia permanecieron atadas por los poderes formales y fácticos. Así lo declararon y, coherentes y consecuentes, así lo hicieron. La formulación de antología salió del presidente Flores el 18 de octubre de 2002, en respuesta a la CIDH que le demandaba cumplir recomendaciones incluidas en informes de fondo sobre varios casos: “La ley de amnistía “dijo” 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 [] aquellos que buscan quitar esa piedra angular de los acuerdos de paz, pueden sumergirnos en un grave conflicto adicional”⁴⁴.

Por ser parte del mismo proyecto, era lógico que esos mandatarios apoyaran a la “Tandona”⁴⁵. Por eso, en el primer acto público de la Asociación de Veteranos Militares de El Salvador (ASVEM), en septiembre

42 “Se estaría ante una mutación hacia aparatos más descentralizados orientados esencialmente a la delincuencia común, con alto grado de organización [...] esas mismas estructuras conservarían intactas sus capacidades para asumir, cuando las circunstancias lo requieran, el papel de ejecutoras de acciones criminales políticamente motivadas. El proceso de transición política parece dejar, pues, sin espacio a las estructuras que podrían denominarse ‘clásicas’, pero muchos integrantes de ellas así como individuos a los que les cuesta trabajo adaptarse a las nuevas condiciones se constituyen en foco de nuevos y poderosos aparatos criminales organizados”. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (1994). Informe del Grupo Conjunto para la investigación de grupos armados ilegales con motivación política en El Salvador, Segunda parte. (Número 11, romano V) Conclusiones y recomendaciones. En *Revista Estudios Centroamericanos*. (XLIX). San Salvador. P-p. 992-998.

43 *Ibíd.*, p. 994.

44 Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc1021.html#Derechos Humanos>

45 Promoción de oficiales que dirigió la guerra durante la administración Cristiani.

de 2003, estuvo Flores como invitado principal. Saca, cuando fue candidato, le aseguró al general Ponce “fundador de ASVEM” que la amnistía seguiría vigente; Saca, ya presidente, afirmó que ganó “para administrar el futuro y no para volver al pasado”⁴⁶. Los perpetradores siguieron, pues, intocables y seguros de que eso no variaría siempre que ARENA gobernara.

3. ¿Una nueva “esperanza” o un nuevo “espejismo”?

De cara a las elecciones presidenciales de 2009, surgió un actor conocido dentro y fuera del país por su trayectoria periodística crítica a las cuatro administraciones de ARENA: Mauricio Funes. El FMLN lo postuló en un acto multitudinario el 11 de noviembre de 2007⁴⁷; entonces comenzó a sonar el lema de campaña que impactó a buena parte de la sociedad: “¡Nace la esperanza, viene el cambio!”. En adelante, arrancó y se fue calentando el ambiente con la propaganda de Funes y la de su rival más cercano –Rodrigo Ávila, de ARENA– junto a las declaraciones y apariciones públicas de otros actores girando alrededor de ambos.

¿A las órdenes de quién?

A mitad de 2008 se desató una polémica tras una publicación de un autonombrado “sector profesional del FMLN”. Antes, dicho grupo había opinado sin mayor problema. Pero el 7 de agosto publicó un texto acerca de la FAES, cuestionando su existencia. Altos jefes militares, en servicio y retirados, reaccionaron. Entre los segundos, se escucharon frases de colección⁴⁸. Era de esperarse; a pesar de postular a alguien que ni participó en la guerra ni militaba antes en el partido, el triunfo electoral de su “enemigo” les producía pánico. Para su calma, dirigentes del FMLN desautorizaron a quienes causaron la conmoción⁴⁹. Entonces, el 2 de septiembre habló el general Ponce; afirmó que no creía en el cambio de posición “efemelenista” sobre el destino de la FAES. Confeso admirador del coronel Domingo Monterrosa⁵⁰, dijo no entender por qué Cristiani –ya liquidado el llamado “socialismo real”– negoció “con un cascarón”⁵¹.

Al siguiente día, Funes declaró que no promovería la derogatoria de la amnistía para evitar “un clima de ingobernabilidad [...] que no permitiría construir un futuro”⁵². Dijo que los organismos de derechos humanos entenderían su posición, “porque [...] lejos de contribuir a la reconciliación, por el contrario, abriría heridas”⁵³.

El 7 de septiembre Ponce afirmó tener pruebas para procesar a los principales líderes del FMLN. Ese día, miles de militares veteranos de guerra, guiados por la “Tandona” junto a oficiales de otras promociones, ex funcionarios y simpatizantes de ARENA, batieron en las calles “tambores de guerra”. Al acto central llegó

46 Disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/2403563.html>

47 Violando la Constitución, cuyo artículo 81 determina: “La propaganda electoral solo se permitirá, aun sin previa convocatoria, cuatro meses antes de la fecha establecida por la ley para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República [...]”.

48 El general Mauricio Vargas –negociador de los acuerdos– dijo que los “países que han abolido [la milicia] de una u otra manera se han convertido en un protectorado de una potencia mayor”; el general Orlando Zepeda, otro acusado por la masacre en la UCA, afirmó que terminaron siendo “pueblos débiles que se cobijan bajo la sombrilla de los tratados internacionales”.

49 “Puede ser que sea una persona que simpatiza con nosotros, pero no quiere decir que el FMLN asuma esas posiciones. La Fuerza Armada no solamente necesita mantener su estatus; debe ser fortalecida”. Roberto Lorenzana, diputado y director de la campaña proselitista. Disponible en: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=2709963&opSM=0

50 Señalado como principal responsable de la masacre en El Mozote. Ver: Betancur, B., (*et. al.*). (Op. cit.). P. 264.

51 “Las amenazas emergentes que tenemos en el mundo actual por el terrorismo internacional y por el narcotráfico requieren de estados fuertes e instituciones fuertes y los estados fuertes los hacen las instituciones armadas fuertes”. Disponible en: <http://mediolleno.com.sv/entrevistas/143/entrevista-al-general-rene-emilio-ponce>

52 Disponible en:

http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6342&idArt=2784571

53 *Ibíd.*

el candidato Ávila, para complacer un enardecido público con un belicoso discurso contra su rival⁵⁴. Esas declaraciones y actitudes intimidatorias han sido recurrentes desde que el FMLN participa electoralmente, sobre todo cuando se trata de la presidencia. Pero, esta vez, fueron más evidentes y agresivas ante la posibilidad de que se considerara en serio una política pública de verdad, justicia y reparación para las víctimas. No faltaron las personas y los grupos que ciegamente creían que Funes y el partido que lo postuló estaban impulsando una “astuta táctica” en aras de alcanzar más adelante eso; tampoco quienes, tras el triunfo, veían al FMLN imponiéndoselo al mandatario.

En ese marco, Salvador Sánchez Cerén –candidato a vicepresidente, firmante de los acuerdos y antiguo coordinador del partido– espantó los “fantasmas” que afligían a los militares: “El FMLN –expresó– igual que su candidato presidencial va ser respetuosa [sic] con la Constitución de la República, vamos a trabajar por fortalecer el profesionalismo y su rol permanente de la Fuerza Armada y su garantía de la defensa de la soberanía del país”⁵⁵. Además, dijo que cumplirían las recomendaciones de la Comisión de la Verdad sin tocar la amnistía; pero aseguró que ello no impediría promover “una política de reconciliación a través de reconocer los daños morales y materiales a las víctimas”⁵⁶.

Entre esa discusión emergieron las víctimas. El 10 de septiembre, la Comisión de Trabajo en Derechos Humanos Pro Memoria Histórica de El Salvador planteó que ningún decreto podía cerrar sus heridas y que ninguna página de la historia nacional se podía pasar sin leerla. “No se construye la democracia, la paz y la reconciliación sobre la sangre inocente de tantas víctimas, el ocultamiento de la verdad y la impunidad de los genocidas salvadoreños”, sentenció⁵⁷; igual rechazó la amnistía y las razones que ambos bandos esgrimían para mantenerla⁵⁸.

Eso dijeron las víctimas y, como siempre, no las oyeron ni afectiva ni efectivamente. Incluso así, aunque sea por poco⁵⁹, la gente deseosa del cambio necesario y real alcanzó para que Funes ganara. Entre quienes lo votaron todavía abundaron quienes creían que lo impulsaría. Más cuando en su discurso del 1 de junio de 2009 afirmó: “Reinventar nuestro país no significa abandonar lo que tiene de bueno y de eterno; significa mejorar lo que está bien y hacer lo que nunca fue hecho”⁶⁰. De la lectura del país en lo que toca a la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas, a esa fecha no se había hecho nada más que negarles la satisfacción de sus legítimas demandas.

Era válido que, a esas alturas de su proclama, la esperanza permaneciera. Sin embargo, dijo después que se debía “acabar con lo que todavía queda de nuestro complejo de víctimas, porque eso alimenta el odio, la autoconmiseración, [sic] el revanchismo y las disculpas fáciles”⁶¹. Lo dijo a quienes no están obsesionadas

54 Afirbió: “Lo que dice el candidato de los comunistas es variable. [...] hablaron que iban a derogar la ley de amnistía [...] a suprimir a la Fuerza Armada. Pero hoy dicen otra cosa muy distinta. ¿Cómo le podemos creer a alguien que cuando está en San Miguel dice una cosa, [...] cuando está aquí en San Salvador [...] dice otra y cuando aparece entrevistado por los medios de comunicación dice otra [...]?”. Disponible en: <http://archivo.elfaro.net/secciones/elecciones2009/20080915/DiscursoAvila.pdf>

55 Disponible en: http://amfunes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=1

56 *Ibíd.*

57 Disponible en: <http://chichicaste.blogcindario.com/2008/09/01212-comision-de-trabajo-en-derechos-humanos-posicionamiento-publico-sobre-la-ley-de-amnistia.html>

58 “Se han sumado, recurrentemente, a este escenario, las argumentaciones insustanciales de altos funcionarios de Estado que han buscado legitimar políticamente la Ley de Amnistía de 1993, entre ellos los cuatro presidentes de la República del partido ARENA y, recientemente, las declaraciones en el mismo sentido de los nuevos candidatos presidenciales de ARENA y el FMLN”. *Ibíd.*

59 El FMLN obtuvo 1 354 000 votos (51,32%) y ARENA 1 284 588 (48,68%). La diferencia fue de 69 412 votos (2,64%).

60 Disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/novedades/discursos/discursos/item/95-discurso-toma-de-posesi%C3%B3n-sr-mauricio-funes-presidente-de-la-rep%C3%ABlica.html>

61 *Ibíd.*

con serlo; a quienes son, sin más, víctimas de graves violaciones de sus derechos y de la impunidad oficial que pretendió cubrirlas; a quienes no buscan venganza sino verdad plena y reparadora, así como la justa condena para quienes las ultrajaron y las siguen ultrajando desde su impunidad. Antes de eso, Funes invocó como su maestro a monseñor Óscar Arnulfo Romero. Menudo compromiso y clara contradicción, pues el Arzobispo mártir siempre estuvo al lado de las víctimas⁶².

Conmoción hondureña, turbación salvadoreña

No había terminado Funes su primer mes en el cargo cuando un hecho impactó al mundo: el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya y su expulsión del país. Las ondas expansivas de tal sacudida política en el vecino país llegaron hasta El Salvador para complicarlo, sobre todo en dos asuntos vitales: el comercio binacional y las presiones políticas hacia su mandatario. Hubo quienes “justificaron” tal retroceso en el difícil camino de la democratización centroamericana⁶³. Con declaraciones en esa línea y los antecedentes de la campaña electoral, Funes pudo considerar aún más el riesgo de hacer durante su administración –que apenas arrancaba– algo “inconveniente” para un país donde oficialmente se protege a criminales y corruptos. Al no revertirse el golpe de Estado en Honduras, parecía no tener más opción que “gobernar” con una pistola en la cabeza sostenida por militares, y una camisa de fuerza tejida por capitales.

En tales circunstancias, las víctimas de graves violaciones de derechos humanos durante la preguerra y la guerra, de la impunidad en la posguerra y de su siempre precaria condición económica y social –en el marco de las crisis financiera, energética y alimentaria mundiales– debían seguir “nadando contra corriente”. Aun así, mantenían la esperanza en el “cambio” prometido. Adelante, las aguardaban tres aniversarios. En su orden cronológico: el vigésimo de la masacre en la UCA, el decimotercero del Acuerdo de Chapultepec y el trigésimo del magnicidio de monseñor Romero.

Fechas y perdones

El primero se conmemoró el 16 de noviembre de 2009 con la tradicional vigilia y otras actividades impulsadas por la comunidad jesuita. Ese día, al entregar a familiares de los sacerdotes asesinados la máxima condecoración estatal, el presidente Funes se refirió a la memoria como una necesidad de los pueblos. Aclaró algo evidente: que no le toca juzgar a los asesinos; le compete, dijo, generar un ambiente de entendimiento y verdad para “dejar atrás un pasado de tragedia y dolor, para comenzar a construir una paz justa, segura e inclusiva”⁶⁴. En contraste, el Rector de la UCA –el también jesuita José María Tojeira– le ofreció un compromiso institucional concreto: “Cuenta con nosotros para impulsar esa tarea sobre la verdad, sobre fórmulas transicionales de justicia y compensación a las víctimas y sobre un desarrollo equitativo y justo que haga imposible que se piense de nuevo en la violencia para resolver los problemas y conflictos que puedan surgir en nuestra sociedad”⁶⁵.

Dos meses después, a dieciocho años del Acuerdo de Chapultepec, Funes hizo algo inédito en el país: pedir perdón por las atrocidades estatales contra población civil no combatiente. Detalló formas y reconoció

62 “No podemos –afirmó Romero el 15 de julio de 1979– trabajar por quedar bien con los de arriba. Nuestra palabra en nombre de Dios, tenemos que decirla denunciando tantas injusticias. ¡Hay tantas maneras de hacerse cómplice con las manos criminales!”. Disponible en: <http://www.servicioskoinonia.org/romero/homilias/B/790715.htm>

63 “El golpe de Estado de ayer en Honduras es un claro mensaje para aquellos gobernantes latinoamericanos que quieren irrespetar el orden constitucional establecido en cada uno de los países”, afirmó el economista Luis Membreño. El general Humberto Corado, ex ministro de la Defensa Nacional, dijo que sus colegas hondureños “analizaron eso con las otras autoridades del Estado hondureño y determinaron que era mejor abortar este proceso en este momento, que dejarlo que se profundice [...]”.

64 Disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/novedades/discursos/discursos/item/175-condecoran-%E2%80%99Corden-jose-matias-delgado-grado-gran-cruz-plaza-de-oro%E2%80%99D-a-los-sacerdotes-jesuitas.html>

65 Disponible en: http://www.uca.edu.sv/web_martires/media/archivo/656c70_discursorectorenentrgaordenalmeritojosematiasdelgado1.pdf

responsabilidades. Cristiani, al cuestionar el informe de la Comisión de la Verdad⁶⁶, lo mencionó no para que las víctimas lo otorgaran, sino para imponerlo junto a un olvido inaceptable e imposible. Funes dijo: “Que este perdón sirva para dignificar a las víctimas, que les ayude a aliviar su dolor y contribuya a sanar sus heridas y las de todo el país. Que este gesto contribuya a fortalecer la paz, a cimentar la unión nacional y a construir un futuro de esperanza”⁶⁷. Sostuvo que la reconciliación solo se alcanza con verdad y justicia; que su intención era leer esa página “para avanzar hacia el futuro con las heridas curadas, con el pasado resuelto y con la paz que supone para el espíritu dejar atrás una etapa tan dolorosa como trágica”⁶⁸.

Luego conmemoró otro hecho emblemático. Treinta años atrás, el 24 de marzo de 1980, fue ejecutado monseñor Romero. Funes adjudicó el magnicidio a un escuadrón de la muerte; reconoció, además, que esos grupos “ejercieron el terror de manera generalizada entre la población civil durante aquellos años aciagos, dejando tras de sí miles de víctimas”⁶⁹. También aceptó la participación directa de agentes estatales en esas prácticas y su colaboraron en la ejecución de las mismas o en su encubrimiento. Tras admitir la validez jurídica de los informes de la CIDH pidió perdón a la familia del pastor, al pueblo salvadoreño, a la grey católica y a todas las familias afectadas por la violencia oficial. Además, ofreció colaborar con la justicia dentro y fuera del país, poniendo a su disposición todo lo necesario para esclarecer los crímenes cometidos por agentes estatales. Pero al terminar el acto, interrogado por un periodista, reafirmó su decisión de no hacer nada para derogar la amnistía⁷⁰.

La distancia entre el discurso de Funes con sus declaraciones a los medios y frente a sus obligaciones ante los sistemas internacionales de derechos humanos, era evidente. Como Jefe de Estado y titular del Órgano Ejecutivo, debió considerar que sus funciones estaban claras en el artículo 168 constitucional; una es la de celebrar tratados y convenciones internacionales, someterlos a su ratificación legislativa y vigilar su cumplimiento. En ese marco se inserta su criticada posición ante una amnistía cuestionada, entre otros organismos, por la CIDH desde 1994⁷¹.

Del esmog para arriba⁷²

Las víctimas han debido enfrentar a lo largo de la posguerra una postura oficial granítica y permanente de resistencia ante sus reclamos. Pero pese a las dificultades económicas, logísticas y políticas, desde la sociedad se ha logrado avanzar en el litigio de algunos casos y causas en los sistemas internacionales de

66 Dijo que no respondía “al anhelo de la mayoría de los salvadoreños, que es el perdón y el olvido de todo lo que fue ese pasado tan doloroso”. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (1993). Lic. Alfredo Cristiani, Presidente de la República. Mensaje dirigido a la nación, 18 de marzo de 1993. En *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)*. (Año XLVIII). San Salvador. P. 483.

67 Disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/novedades/discursos/discursos/item/92-18-aniversario-de-la-firma-de-los-acuerdos-de-paz.html>

68 *Ibíd.*

69 Disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/novedades/discursos/discursos/item/390-presidente-funes-pide-perd%C3%B3n-en-nombre-del-estado-salvadore%C3%B1o-por-crimen-de-monse%C3%B1or-romero.html>

70 “[...] no me corresponde a mí derogar la ley, no me corresponde a mí como jefe del Ejecutivo aperturar [sic] una investigación [...] le corresponde a la Fiscalía, [...] a los órganos jurisdiccionales, a los jueces de la República. El punto ahora y es una exhortación que le hago a las organizaciones de derechos humanos, que le están pidiendo al Presidente de la República que promueva la derogatoria: esos casos se pueden investigar aun cuando la ley no ha sido derogada [...] Vayan a preguntarle al fiscal por qué no abre un expediente en ese caso y [...] a los organismos jurisdiccionales por qué no se inicia una investigación en esos casos. Y pregúntenle a los diputados si piensan derogarlo o no, pero no le carguen únicamente al Ejecutivo una presión inmerecida”. Audio, Radio YSUCA.

71 Sus “[...] amplísimas dimensiones [...] constituyen una violación de las obligaciones internacionales asumidas por ese país al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Disponible en: [http://www.cidh.oas.org/countryrep/ElSalvador94sp/ii.d.compromisos.htm#La promulgación de la Ley de Amnistía y los compromisos internacionales](http://www.cidh.oas.org/countryrep/ElSalvador94sp/ii.d.compromisos.htm#La%20promulgaci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20de%20Amnist%C3%ADa%20y%20los%20compromisos%20internacionales)

72 Parfraseando a Roberto Cuéllar, director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), quien hace años dijo que los Gobiernos mexicanos del Partido Revolucionario Institucional durante la década de 1970 defendían así los derechos humanos.

protección. Del interamericano, a manera de ejemplo, está el de la masacre en la UCA⁷³. En audiencia ante la CIDH, el 22 de marzo de 2010, la representación estatal aceptó de entrada que a más de una década no se habían acatado sus recomendaciones. Pero a lo anterior siguió una discutible observación: que las víctimas podían solicitar amparo en la Sala de lo Constitucional, dentro de la CSJ, por la “efectividad” de este para defender su derecho a un recurso judicial sencillo, rápido y eficaz. Felipe González, presidiendo entonces la CIDH, expresó que el impulso de esa acción judicial es deber del Estado⁷⁴.

Cabe decir que el 23 de diciembre de 2003 fue rechazado un recurso de este tipo solicitado por negación de justicia en este caso, el cual fue presentado el 21 de noviembre de 2001 tras haber agotado todas las posibilidades del sistema. Más de dos años esperaron las víctimas para saber que, según la Sala de lo Constitucional, sus argumentos eran “meras inconformidades [...] que no trascienden al ámbito constitucional”⁷⁵. Esa fue la “razón” para sobreseer a quienes no investigaron los hechos y no acusaron ni procesaron a sus autores mediatos. Previendo tal decisión, el 17 de noviembre de 2003 se presentó en la CIDH otra denuncia por violación del derecho a las garantías judiciales.

En la citada audiencia de marzo de 2010, la representación estatal adujo que la investigación era responsabilidad de la Fiscalía General de la República (FGR) y descargó en la Asamblea Legislativa el tema de la amnistía, sabiendo que el presidente Funes tiene iniciativa de ley para derogarla o adecuarla a los estándares internacionales de derechos humanos y que además expresó su disposición a colaborar con la justicia. Así, se colocó a las víctimas en una situación imposible: no demandar internacionalmente al Estado como un todo, sino a sus entidades por separado en un mismo caso. Además, el agente estatal planteó que la aplicación de la amnistía debía examinarse en cada litigio concreto en virtud del fallo emitido el 26 de septiembre de 2000⁷⁶, que determinó la constitucionalidad de la amnistía, pero con excepciones.

Otra muestra de la distancia entre el discurso oficial hacia afuera y su práctica interna: el 19 de junio de 2010, Cancillería salvadoreña informó que el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas había declarado el 24 de marzo de cada año “Día internacional por el derecho a la verdad acerca de las graves violaciones de los derechos humanos y la dignidad de las víctimas”⁷⁷. Ese esfuerzo diplomático “arduo e intenso”, según el comunicado oficial, comprometía al Gobierno que reivindicó desde su inicio la estatura universal de Romero⁷⁸. Apadrinar tal iniciativa conllevaba un gran riesgo: terminar siendo “candil de la calle y oscuridad de la casa” en estas materias.

Los discursos y las posiciones enmarcadas en lo “políticamente correcto” dentro de los foros internacionales siempre han sido una buena “carta de presentación” estatal; más para El Salvador, por sus antecedentes de regímenes genocidas, autoritarios y defensores de criminales. Pero no le alcanza, por su

73 Disponible en:

http://www.oas.org/en/media_center/videos.asp?sCodigo=100080&videotype=&sCollectionDetVideo=15

74 Sentenció González: “Aquí estamos hablando del cumplimiento de una resolución de la Comisión. Los peticionarios intentaron la vía interna sin resultado; intentaron la vía internacional con resultado de una decisión, pero que no se ha cumplido. No se le puede plantear a los peticionarios [...] que sean los que tengan la carga del impulso procesal interno nuevamente [...]”. Disponible en: http://www.oas.org/en/media_center/videos.asp?sCodigo=10-0080&videotype=&sCollectionDetVideo=15

75 Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/jesuitas.html#amparo2>

76 La amnistía fue superada en audiencia inicial celebrada en el Juzgado Tercero de Paz de San Salvador, el 12 de diciembre de 2000. La jueza Lorena Rodríguez no la concedió a Cristiani y a seis oficiales de la FAES acusados de la autoría mediata en la masacre de la UCA por la excepción de la “autoamnistía”, pero los sobreseyó definitivamente por prescripción, según ella.

77 Disponible en:

<http://www.rree.gob.sv/index.php?/Avisos-Ciudadano/homenaje-justo-e-historico-a-monsenor-oscar-arnulfo-romero.php>

78 Dos años antes de su ejecución, ocurrida en la fecha reivindicada por el Gobierno salvadoreño en Naciones Unidas, Romero dijo: “En esta noche de la historia donde hay tantas intrigas, tantas sombras y tantos pecados, tantos crímenes que parece que se quedarán ocultos, tantos desaparecidos que parece que nadie dará cuenta de ellos, la iglesia está alumbrando con su luzcita en la noche. Brillará la verdad, brillará la justicia, volverá el Señor y no se quedará nadie sin recibir su justa paga”. Disponible en: <http://www.servicioskoinonia.org/romero/homilias/A/780326.htm>

incoherente práctica interna. Por eso fue demasiado osado que Funes hablara de “la vigencia plena los derechos humanos”, como “uno de los ejes del nuevo rumbo emprendido por este Gobierno”. Eso dijo a un año en el cargo. En las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas para El Salvador, del 27 de octubre de 2010, aparece la deuda estatal con el caso Romero y todas las víctimas⁷⁹. De fondo, nada se ha cumplido pese a que se apadrinó oficialmente –en junio del mismo año– la conmemoración arriba citada. Así, la política de Funes en lo relativo a la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas descansó en la emblemática figura –recurrentemente nombrada como su “guía espiritual”– cuando debió darse a partir de una propuesta articulada y congruente.

¿Saldando deudas?

Enarbolando la opción preferencial por los pobres del Arzobispo mártir⁸⁰, el 16 de enero de 2010 el presidente Funes anunció la creación de dos comisiones nacionales: la de búsqueda de niñas y niños que desaparecieron de manera forzada durante el conflicto armado interno, fruto de la lucha titánica de la Asociación Pro-Búsqueda de Niños y Niñas Desaparecidos (Pro-Búsqueda)⁸¹, junto a la que debía proponerle el programa para reparar el daño causado a las víctimas. Eso sí, considerando la capacidad financiera estatal.

La primera inició su trabajo hasta el 14 de marzo de 2011, presidida por el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Óscar Luna, e integrada con dificultades por dos prelados católicos: monseñor Gregorio Rosa Chávez, auxiliar de Romero, y el sacerdote Manuel Acosta Bonilla, representando a Pro-Búsqueda⁸². Se desperdiciaron, entonces, casi dieciséis meses de su existencia que –según el Decreto Ejecutivo que le dio vida– era de dos años. A ese largo y preocupante retraso se debe agregar el hecho de que, hasta julio del mismo año, no contó con presupuesto para su funcionamiento. En esas condiciones, ¿cómo y con qué calidad iba a cumplir su mandato?⁸³

Por lo anterior, en la audiencia celebrada el 17 de mayo de 2011 en la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la desaparición forzada de cuatro niñas y dos niños a manos de la FAES, ocurridas entre 1981 y 1983, las víctimas –acompañadas por Pro-Búsqueda junto al Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)– plantearon la necesidad de reforzar dicha Comisión. Más allá de su financiamiento, que no es de menor importancia, la demanda ante el tribunal regional iba en la línea de garantizar su permanencia con la aprobación de una ley específica.

79 Le reiteró al Gobierno su recomendación de derogar la amnistía o enmendarla “para hacerla plenamente compatible con las disposiciones del Pacto. El Estado parte debe impulsar activamente las investigaciones respecto a todas las violaciones a los derechos humanos documentadas por la Comisión de la Verdad, entre los cuales se destaca el asesinato de Monseñor Oscar Romero”. Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. 100º período de sesiones. Ginebra. 11 a 29 de octubre de 2010. P. 92. Disponible en: http://media.gestorsutil.com/OACDH_web/369/publicaciones/docs/0867173001293141274.pdf

80 Disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/novedades/discursos/discursos/item/92-18-aniversario-de-la-firma-de-los-acuerdos-de-paz.html>

81 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/pais.cfm?id_Pais=17

82 Disponible en: <http://www.pddh.gob.sv/menupress/menunoti/192-comision-nacional-de-busqueda-de-ninos-y-ninas-desaparecidos-inicia-su-trabajo>

83 Debía –entre otras tareas– investigar casos y promover el derecho a la verdad; preservar y defender el derecho a la identidad de las víctimas; inspeccionar registros documentales o archivos del Órgano Ejecutivo con prioridad en los militares, policiales y penitenciarios; promover la restitución de relaciones familiares, la coordinación con instituciones públicas y la participación de entidades sociales nacionales y de otros países, para ubicar niñas y niños que desaparecieron el Estado y la guerrilla; solicitar medidas cautelares para garantizar los derechos de las víctimas y preservar información relevante en riesgo; impulsar campañas de sensibilización y educativas; promover el derecho a la justicia; formular conclusiones y recomendaciones.

Por último, para el análisis de la lucha de las víctimas de esa práctica aberrante y de la traba que representa un Estado sensible de palabra, pero poco responsable en los hechos, se debe abordar el tema de la información que sus instituciones debían entregar. Ester Alvarenga, directora de Pro-Búsqueda, el 29 de marzo de 2011 –en el marco de la conmemoración del día de la niñez desaparecida– se refirió a la necesidad de abrir “los archivos militares a la Comisión Nacional de Búsqueda para la investigación”⁸⁴.

Esa demanda legítima contrasta con las declaraciones del general David Munguía Payés, Ministro de la Defensa Nacional, quien dijo haber recibido solicitudes judiciales puntuales que fueron atendidas. Sin embargo, expresó, que la “información que no está en nuestros registros, definitivamente no la podemos dar [...] no puedo garantizar de que todas las expectativas que pudieran tener algunas personas, de que van a encontrar archivos en detalle y que están bajo la posesión nuestra, sea cierta. Eso no es así”⁸⁵.

La Comisión Nacional de Reparación a las Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos, ocurridas en el contexto del conflicto armado interno, se creó el 5 de mayo mediante el Decreto Ejecutivo n.º 57⁸⁶, para entregar a Funes la propuesta de un programa destinado a saldar tan enorme deuda social. Se reunió por primera vez el 16 de julio de 2010. Su informe final debía presentarlo en un plazo de 90 días hábiles, tras la aprobación de su reglamento interno. Al frente de esta Comisión se instaló la Secretaría de Inclusión Social, cuya Secretaria es Vanda Pignato, esposa del presidente Funes; el *Ombudsman* podía acudir a sus reuniones, o a las de su equipo técnico, como observador con posibilidades de opinar, pero sin derecho a voto.

A la primera dama de la República se sumaron el general Munguía Payés y el canciller Hugo Martínez, junto a la Ministra de Salud y el Ministro de Hacienda. ¿Y las víctimas? ¿Funcionaría bien la iniciativa sin su participación, pero sí con la del Ministro de la Defensa Nacional? A esas interrogantes se agregaron otras. ¿Quiénes y cuántas son las víctimas?, ¿cómo las registrarían?, ¿se usaría para ello el listado de la Comisión de la Verdad⁸⁷? Complejo escenario en el que las víctimas debían considerarse una por una, no en “masa”; en el que la parte doliente estaba constituida por seres humanos con nombre y apellido, rostro e historia. Es gente que dejó recuerdos, memoria y vacíos para llenarse con algo más que una oratoria bien estructurada, servicios que debería brindar el Estado por mandato constitucional para el desarrollo de cualquier comunidad –no solo las afectadas– y, quizás, con un poco de dinero que por la condición económica y social de las familias a reparar podía generar disputas, rupturas y hasta violencia.

La decisión estatal acerca de estos asuntos se plasmó en el quinto artículo del mencionado Decreto Ejecutivo. Entre los “elementos”, así está en el texto, para orientar la labor de la Comisión estaba la opinión de las organizaciones sociales “representantes” de las víctimas; más bien o son de víctimas o las acompañan, pero no las representan en toda su dimensión. Sin embargo, así se “salvaba” su exclusión. Otro “elemento” a pensar era el “carácter colectivo” de las reparaciones. ¿Cómo se concretaría? Sobre todo cuando algunos países con grandes economías, entre los cuales no está El Salvador, no terminaban de salir de una profunda crisis financiera. Más conveniente hubiera sido, entonces, saldar primero otras cuentas: las de verdad y justicia.

84 Disponible en: <http://probusqueda.org.sv/2011/04/05/discurso-del-dia-de-la-ninez-desaparecida/>

85 Declaraciones del general Munguía Payés. Entrevista “Frente a frente”. 19 de noviembre de 2009. Tele Corporación Salvadoreña (TCS). Canales 2, 4 y 6.

86 Diario Oficial. (2010). Tomo 387. 12 de mayo. Disponible en: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2010/mayo/12-05-2010.pdf>

87 Se habla de 75 000 ejecuciones extrajudiciales y 8000 desapariciones forzadas. Pero son más las víctimas, aunque solo con esas cifras basta para saber que se dañó a cerca del 1,7 % de la población salvadoreña de entonces. En México, por ejemplo, ese porcentaje equivaldría a casi 2 000 000 de personas entre su población actual.

Se podría, por ejemplo, ampliar la búsqueda de personas desaparecidas. Porque no solo había madres y padres preguntando por sus hijas e hijos; también niñas y niños de aquella época, que deseaban y desean saber qué pasó con sus progenitores. Asimismo, hay personas como Santos Ventura Reyes, quien busca a su hermano Francisco, capturado y desaparecido el 22 de enero de 1980 junto a otro compañero universitario, José Francisco Mejía⁸⁸.

En diciembre de 2010, el canciller Martínez aceptó lo difícil de saldar la deuda con las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Meses después, el coordinador del Comité para el Rescate de la Memoria Histórica de La Paz “Padre Cosme Spessotto” (COREMHIPAZ), Hernán Rodríguez, sostuvo que la paciencia se agotó “pues las víctimas están ahí, mujeres violadas, gente con traumas psicológicos, enfermedades mentales y nadie hace nada por el cumplimiento del Decreto y de las demandas que como Comité necesitamos”⁸⁹.

El 14 de julio de 2011, Martínez informó acerca de sus dos años de gestión a representantes de universidades y organizaciones sociales; en media hora abordó asuntos generales y puntuales. Hasta que se abrió a las preguntas, destacó la creación de la Dirección de Derechos Humanos. Sobre la firma y ratificación del Estatuto de Roma, ofreció revisar los resultados de la consulta que realizó Cancillería e informar a su jefe; pero al pasar a la Asamblea Legislativa, en palabras del Ministro, “ya sabemos que hay oposición”. Por lo tanto, no hay mayores posibilidades; más si Funes, iniciando el año 2010, declaró que no era asunto de su atención. Del esfuerzo oficial de búsqueda de niños y niñas desaparecidas durante la guerra, el Canciller expresó que tenía todo el apoyo presidencial, pero no recursos; de la otra, la de reparación a las víctimas, no habló.

El resto de un Estado lamentable

A lo anterior, se suma otra piedra estatal de tropiezo para superar la impunidad que protege criminales, ultraja víctimas y deteriora aún más la convivencia social: la Asamblea Legislativa. Tanto lo relativo a la amnistía como la oposición al Estatuto de Roma y a la Corte Penal Internacional son puntos de honor en los que no cambia postura. Fuera del presidente de este Órgano, Sifrido Reyes, ni siquiera su partido –el FMLN– abandera esa batalla.

Sobre el sistema de justicia, es clara la situación. Al inicio de la posguerra, pese a los acuerdos entre las partes y las numerosas recomendaciones hechas, no se avanzó mucho en la transformación radical de sus instituciones; estas permanecieron “secuestradas” por los poderes económico, militar, político y mediático que –en ese orden– generaron las causas de la barbarie, la ejecutaron, fueron cómplices necesarios para su realización y la encubrieron. Para entender por qué, pese a ciertos avances, las víctimas siguen excluidas de esas instituciones, se debe valorar la labor de la Fiscalía General de la República (FGR) y de la CSJ; también de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH).

El papel del Fiscal General de la República

Este funcionario es esencial para superar la impunidad; el buen cumplimiento de sus facultades facilitaría avanzar hacia la paz, anunciada hace casi dos décadas, pero aún ansiada por las mayorías populares que, a diario, sufren los embates de la inseguridad y la violencia. Sin embargo, especialmente de 1999⁹⁰ en adelante, quienes han ocupado el cargo no aprueban una evaluación seria por la lenta y deficiente investigación de los

88 Ambos jóvenes fueron detenidos por “marines” en la Embajada estadounidense; funcionarios de ese país declararon que guardias nacionales salvadoreños los entregaron a civiles armados. Tres décadas después, Santos busca a su hermano sin perdonar ni olvidar.

89 Disponible en: <http://www.migenteinforma.org/viewContent.php?id=WEB20110620194522>

90 Cuando recién se estrenaba una nueva legislación penal y procesal penal.

delitos, el abuso del criterio de oportunidad⁹¹ y el escaso o nulo uso de la prueba científica. Su ineficacia se revela de forma dramática con los altos índices de homicidios, que colocan al país entre los más violentos en el mundo.

Pero además, la FGR es garante de los autores principales de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de guerra y delitos contra la humanidad ocurridos antes de la guerra y durante esta. Belisario Artiga fue un buen ejemplo de lo anterior, durante el tiempo que duró en el cargo –de noviembre de 1999 a noviembre de 2009– porque sentó el precedente de esa práctica fortalecedora de la impunidad con su actuación en el caso de la masacre en la UCA⁹².

En septiembre de 2009, en medio de fuertes críticas a su trayectoria⁹³, asumió el cargo Romeo Barahona. El FMLN, en 2006, rechazó su nombramiento; tres años después cambió de parecer. Barahona no investigó de oficio y en tiempo denuncias sobre corrupción hechas al inicio de su mandato. ¿Por qué, entonces, habría de perseguir a los responsables de las atrocidades? Siguió, pues, la práctica de los anteriores fiscales. Eso está claro con los datos iniciales de una investigación⁹⁴: de 26 casos de violaciones graves de derechos humanos ocurridas antes de la guerra y durante sus primeros años, ninguno avanza. Hay denuncias en las cuales ni siquiera se ha nombrado fiscal; en un caso⁹⁵ se extravió el expediente y las víctimas tuvieron que entregar una copia para reponerlo. Dos indagaciones ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹⁶ tampoco han prosperado durante su gestión.

Cambio en la cúpula judicial

La reforma del proceso para integrar la CSJ era vital para conseguir su independencia e imparcialidad. En tal dirección, por mandato constitucional, se planteó incorporar en esta las diversas formas del pensamiento jurídico⁹⁷. Pero en la práctica, de 1994 a 2009 sus integrantes siguieron siendo nombrados mediante negociaciones partidistas y con la intervención directa del Órgano Ejecutivo. Ese actuar derivó en una suerte de “reparto” de cuotas. Las más codiciadas y mercadeadas, obviamente, han sido las de la Sala de lo Constitucional. En consecuencia, poco se avanzó en la calidad de la jurisprudencia en este ámbito durante esos tres lustros y, por ende, en la excelencia de la justicia impartida así como en la garantía del respeto de los derechos humanos.

Pero algo ocurrió y el escenario se alteró sin brusquedad, en un principio. El 16 de julio de 2009, en la Asamblea Legislativa fueron juramentados el nuevo magistrado presidente de la CSJ –Belarmino Jaime– y otros tres integrantes de dicha Sala⁹⁸. Sus nominaciones fueron negociadas en el marco de la “normalidad” de siempre: por las dirigencias de las fracciones partidistas, con la “facilitación” de Casa Presidencial.

91 Recurso fiscal para solicitar se suspenda la persecución penal de hechos imputados a sus partícipes, en ciertas condiciones.

92 Cuéllar, B. (2010). *El Salvador*. En Fundación para el Debido Proceso Legal. *Las víctimas y la justicia transicional*. ¿Están cumpliendo los Estados latinoamericanos con los estándares internacionales? Washington. P-p. 136-143. Disponible también en: <http://www.dplf.org/uploads/1285258696.pdf>

93 Lo relacionan con la huída de Carlos Romero, detective policial acusado y condenado por el homicidio de un dirigente del FMLN el 25 de octubre de 1993. La PDDH planteó serias dudas al respecto y mencionó a Barahona –entonces asesor jurídico de la Policía Nacional Civil– por oponerse a la captura de Romero. Eso no se investigó, pese a exigirlo el FMLN.

94 Instituto de Derechos Humanos de la Universidad José Simeón Cañas. (2011). *Estado procesal de casos judicializados por violación a los derechos humanos relacionados con la guerra civil (1980-1992)*. Programa de Justicia Transicional. El Salvador. Investigación en proceso hasta el 15 de julio de 2011.

95 El de Mario Zamora, ejecutado por un escuadrón de la muerte un mes antes que monseñor Romero. Era Procurador General de Pobres y alto dirigente de la Democracia Cristiana, cuando gobernaba junto con la FAES.

96 Casos de las hermanas Serrano Cruz y Ramón Mauricio García Prieto.

97 Artículo n.º 186 constitucional.

98 Florentín Meléndez, Sidney Blanco y Rodolfo González. El presidente de la CSJ, Belarmino Jaime, podía dejar de serlo y ser trasladado a otra Sala, según el artículo n.º 174 constitucional: “La Sala de lo Constitucional estará integrada por cinco magistrados designados por la Asamblea Legislativa. Su presidente será elegido por la misma en cada ocasión en que le corresponda elegir magistrados de la Corte Suprema de Justicia [...]”. Los cuatro magistrados terminan su período en 2018.

Sin embargo, desde sus primeros pasos y con su liderazgo, por fin la sociedad comenzó a observar una entidad colegiada al más alto nivel, con la voluntad y el valor de limpiar la justicia salvadoreña, tanto en la forma como en el fondo. Poco a poco, empezó a distanciarse y distanciar a la CSJ de los privilegios para sus integrantes y de las prácticas de corrupción, en sus diversas expresiones y niveles. También hizo de lo que hasta entonces era excepción, la regla: resolver con base en el texto de la ley fundamental de la República, y no a partir de intereses privados.

Así, mediante el ejercicio del poder que le corresponde, esta Sala dictó sentencias de inconstitucionalidad –sin el voto del magistrado heredado de su anterior composición– que afectaron la mezquina “certidumbre” y el perverso “estado de cosas” en diversos ámbitos de los otros poderes. Medios de comunicación y partidos políticos, por ejemplo, vieron que algo se había alterado. Además, incomodaron a los otros órganos de Gobierno. La “clase política” sufrió al ver cómo –por la vía jurisprudencial– se establecían las listas de votación abiertas y las candidaturas individuales para integrar la Asamblea Legislativa, cómo se cancelaban partidos políticos que de manera fraudulenta e ilegal seguían vivos y cómo se anulaban nombramientos arbitrarios de funcionarios de segundo grado. Igual mandó transparentar el manejo de fondos presidenciales.

A las pasiones y las reacciones generadas por este cambio real, muy alejado del retórico ofrecido durante la última campaña electoral, se sumó el temor manifiesto del ex presidente Cristiani ante la “amenaza” de que se declarara la inconstitucionalidad de la amnistía. Eso llevó a la aprobación del Decreto Legislativo n.º 743 y desató una crisis institucional que duró dos meses. Hay “confesión de parte”⁹⁹, por eso, no es casual que se aprobara el 2 de junio de 2011 dicho decreto (cuatro días después de que el juez Eloy Velasco –sexto de la Audiencia Nacional de España– decidiera procesar a veinte militares por la masacre en la UCA). Es posible que Cristiani, ARENA y otros grupos de poder también se hayan alarmado ante la posible inconstitucionalidad del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y de la “dolarización”¹⁰⁰. Si a ello se agrega que esos tres asuntos quedaron “blindados” por el candidato Funes, quien prometió no tocarlos como Presidente, estaban dadas las condiciones favorables para que ocurriera lo que ocurrió.

A excepción del FMLN que se abstuvo¹⁰¹ y el CD que votó en contra, los otros partidos –ARENA, el PCN y la Democracia Cristiana– juntaron casi todos sus votos para reformar un par de artículos de la Ley Orgánica Judicial, mediante el citado Decreto n.º 743. En concreto, con el pretexto de “homogenizar” la votación en toda la CSJ, se realizó la enmienda para obligar a la Sala de lo Constitucional a decidir la inconstitucionalidad de cualquier norma de forma unánime. Funes lo sancionó el mismo día. Por su carácter transitorio y al enviarlo de inmediato a la Imprenta Nacional para su publicación, tras haber reservado el espacio necesario en el Diario Oficial, garantizó la vigencia del Decreto n.º 743 ese mismo día. Era, sin duda, un arreglo para neutralizar a aquellos cuatro magistrados que, además, enfrentaron las críticas abiertas o el silencio cómplice del resto de sus colegas en la CSJ.

Luego, ARENA se arrepintió públicamente al enterarse de que la amnistía no sería derogada. La respuesta de Funes fue una “medicina” peor que la “enfermedad”: acusó a los cuatro magistrados de “negociar” con Cristiani para no anular la amnistía¹⁰². Tras la aprobación del decreto, el FMLN expresó su “firme” oposición a este¹⁰³, pero luego cambió cuando ARENA se retractó el partido en el Gobierno se negó a apoyar su

99 Disponible en: <http://arenaelsalvador.blogspot.com/2011/06/comunicado-oficial-coena-en-relacion-al.html>. La dirigencia del FMLN, por obvias razones, comparte el mismo temor y se opone a revisar o a dejar sin efecto la amnistía; pero no lo declara públicamente.

100 Ley de Integración Monetaria o “bimonetarismo”, que entró en vigencia el 1 de enero de 2001.

101 Orlando Arévalo, diputado independiente, aseguró en una entrevista televisiva en el canal 21 el lunes 6 de junio que el secretario general del FMLN, Medardo González, le expresó al momento de la votación que su partido se abstendría por esa razón.

102 Disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/novedades/noticias/item/1199-acuerdo-institucional-para-la-independencia-y-armon%C3%ADa-de-los-%C3%B3rganos-del-estado.html>

103 “El FMLN rechaza esa reforma por un sentido de respeto a normas elementales de derecho, y para evitar poner la justicia

derogatoria, acusando de desacato y “rebeldía” a los cuatro magistrados que declararon su inaplicabilidad¹⁰⁴. En adelante, la crisis se profundizó. Solo después de negociaciones y acuerdos en las sombras se volvió a la situación anterior, al derogarse el motivo de la discordia. Lo que se debe rescatar de todo eso es el rol de diversas organizaciones, gremios, iglesias y entidades académicas, junto a muchas expresiones individuales, que defendieron la institucionalidad mancillada. Desde las protestas contra la privatización del sistema de salud en 2003 no se había visto participación ciudadana como en esta ocasión.

La aprobación de ese decreto el 2 de junio de 2011 fue un acto político, antes que un hecho jurídico. Por el descontento acumulado de los poderes formales y fácticos, en el marco de auto de procesamiento dictado en España contra militares salvadoreños, se pretendió limitar el actuar consecuente de cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional, que tiene, entre otras, la facultad de anular decisiones vinculantes para todos y todas; es la doctrina del “legislador en negativo” que puede afectar intereses políticos, sociales y económicos. Eso fue lo que ocurrió desde que se integraron a esta esos nuevos funcionarios judiciales; con su desempeño comenzaron a hacer valer, por fin, los principios de independencia e imparcialidad. Varias de sus sentencias “tocaron” lo “intocable”, afectando tanto a los otros dos órganos de Gobierno –Legislativo y Ejecutivo– como a los partidos políticos y otros grupos de presión. Además, intervinieron para bien de las víctimas en lo relativo a la justicia penal, al privilegiar su rol frente a otros actores como la FGR y los medios de difusión masiva, por citar ejemplos.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

En el análisis, ni se puede ni se debe dejar de mencionar una entidad clave para saldar las deudas en lo que toca a la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas: la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDDH). Concebida en el marco de los acuerdos de paz, nació en 1992. Ha emitido informes y formulado recomendaciones en apoyo a las demandas de las víctimas durante la posguerra, sin olvidar a las que antes resultaron afectadas por las graves violaciones de derechos humanos, crímenes de guerra y delitos contra la humanidad. Su destacado rol en la denuncia de sus responsables no ha sido consistente a lo largo de su existencia; ha variado según el compromiso y la calidad de su conducción.

En los momentos destacados de su historia –cuando el o la titular de turno ha intentado cumplir el mandato constitucional y legal de la institución¹⁰⁵– la PDDH ha sido acosada mediante recortes presupuestarios, intentos por deslegitimar su autoridad y amenazas contra su personal, entre otras situaciones. Pese a ello, logró agenciarse un lugar relevante entre la opinión pública a partir de los niveles de confianza y credibilidad que llegó a generar.

Sin embargo, dentro de la administración pública existe un deficitario cumplimiento de sus recomendaciones, que permite evadir las exigencias de verdad, justicia y reparación surgidas desde la PDDH en casos como los de mons. Romero y la UCA. Pero, además de ese par de hechos emblemáticos –cuyas víctimas directas han sido homenajeadas en el país y en el mundo¹⁰⁶– la institución ha emitido informes

constitucional bajo el criterio y conveniencia de una sola persona, de una sola corriente de pensamiento jurídico, y de la incidencia que la derecha ejerza sobre él. En cualquier Tribunal de Justicia Constitucional del mundo es suficiente el acuerdo de una mayoría equivalente al 80% de sus integrantes, como estaba legislado”. Disponible en: <http://www.contrapunto.com.sv/comunicados/el-fmln-frente-al-decreto-743>

104 “Es un acto de desacato, es una actitud de rebeldía”. Medardo González. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201106/noticias/4544/>

105 Corresponde al Procurador velar por el respeto y la garantía a los derechos humanos, según el ordinal primero, romano I del artículo 194 constitucional; la PDDH debe “velar por la protección, promoción y educación de los Derechos Humanos y por la vigencia irrestricta de los mismos”, según el segundo artículo de su Ley Orgánica.

106 “Eso creo yo que también ha habido. Se ha centralizado de alguna manera en casos digamos más fuertes, hablándolo en el sentido que son los casos como más ‘símbolo’. Pero realmente no se ha llegado al ‘pueblo pueblo’. Y ese ‘pueblo pueblo’ es el que todavía no está siendo escuchado, aun ahora”. Así se expresa al respecto María Santos Miriam Rodríguez de Chicas.

especiales de la población anónima que murió o sobrevivió en las diversas masacres ocurridas en el campo salvadoreño, así como la que desapareció de manera forzada entre 1980 y 1992.

4. ¿Dónde están la verdadera esperanza y el cambio real?

Abajo y adentro de la sociedad, porque arriba y afuera de esta ya se demostró con dolor y frustración que no. Pero esta última sensación no debe ganarle la partida a unas mayorías populares que, sin regateo alguno, merecen más de lo que hasta ahora han tenido. Y eso no está ocurriendo. Bien dijo, el 18 de noviembre de 1979, monseñor Romero: “Con este pueblo no cuesta ser buen pastor. Es un pueblo que empuja a su servicio a quienes hemos sido llamados para defender sus derechos y para ser su voz”. Quizás lo adormecieron por un tiempo los “cantos de sirena” provenientes de los firmantes de una paz tan solo para sí y para sus allegados, pero no para toda la sociedad; quizás lo ilusionaron demasiado lo que prometió en campaña el candidato del “primer Gobierno de izquierda” y le entregaron, momentáneamente, sus causas más legítimas junto a sus postergadas aspiraciones.

Pero nunca dejó de empujar en la lucha por la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, no obstante el tamaño de los obstáculos que ha debido enfrentar para ello. Hay ejemplos locales de conmemoraciones, actos culturales y festivales por y para aquellas. Se han realizado exhumaciones y se ha intentado judicializar casos sin éxito, pues la FGR es el cerrojo que impide abrir esa puerta¹⁰⁷.

En ese marco, la meritoria labor de Pro-Búsqueda ha impactado positivamente a una sociedad que ve como –sin mayores recursos y, sobre todo, sin ánimo de venganza– ha contribuido a aliviar el dolor de patria, aligerando la pesada carga de las víctimas por la separación forzada de hijos, hijas, hermanas, hermanos, madres y padres; de familias que por la fuerza fueron desarticuladas y se han vuelto a juntar. Además, su generosa tenacidad ha hecho que el Estado salvadoreño cree una comisión para lograr más reencuentros. Pese a no contar con los recursos para ello, los esfuerzos de una organización como Pro-Búsqueda –integrada por víctimas que actúan por sí mismas, sin ninguna “tercerización” de su causa– continuarán siendo ejemplo de la capacidad de las víctimas para superar cualquier obstáculo político o burocrático¹⁰⁸.

En ese afán que surge desde abajo y desde adentro, se cuenta con un documento que fue entregado a la administración Funes titulado: “Contenidos para una política de garantía de los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos”. Elaborado por la Comisión de Trabajo en Derechos Humanos Pro Memoria Histórica de El Salvador, su objetivo general es: “Garantizar, de conformidad con las obligaciones estatales emanadas de la Constitución de la República y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos en El Salvador”.

En lo específico se pide en el corto, mediano y largo plazo, crear las entidades administrativas dentro del Órgano Ejecutivo para ejecutar lo anterior; crear y ejecutar una política estatal de reparaciones materiales, morales y simbólicas a favor de las víctimas; garantizarles los derechos al conocimiento de la verdad y el acceso a la justicia; suscribir y promover la ratificación de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos en los que aún no es parte el Estado salvadoreño, y exigir la adecuación del derecho interno al marco internacional establecido por el Derecho internacional de los Derechos Humanos vigente.

107 Disponible en: Cuéllar, B. (2010). El Salvador. En Fundación para el Debido Proceso Legal. Las víctimas y la justicia transicional. ¿Están cumpliendo los Estados latinoamericanos con los estándares internacionales? Washington. P-p. 140-148. Disponible también en: <http://www.dplf.org/uploads/1285258696.pdf>

108 “El Estado debe adoptar las siguientes medidas en aras de determinar el paradero de Ernestina y Erlinda Serrano Cruz: funcionamiento de una comisión nacional de búsqueda de jóvenes que desaparecieron cuando eran niños durante el conflicto armado y participación de la sociedad civil [...]”. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Fondo, reparaciones y costas. (Romano XII, Puntos Resolutivos, número 7).

A lo anterior se suma el Tribunal para la Aplicación de la Justicia Restaurativa en El Salvador, con las demandas de las víctimas y las recomendaciones de sus integrantes¹⁰⁹. Entre las primeras están la derogatoria de la amnistía; el acompañamiento psicosocial a las víctimas, sus familias y las comunidades afectadas; crear un programa de becas para que los hijos e hijas de las víctimas realicen estudios superiores; desaparecer todo signo de homenaje o reconocimiento a los responsables de las atrocidades; incorporar en el sistema educativo el conocimiento del pasado reciente del país; construir el Museo Nacional de la Memoria; crear un fondo nacional de reparación individual y colectiva con mecanismos expeditos y asequibles, sin descartar procedimientos de mediación y conciliación siempre que sean recíprocamente aceptados; verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado salvadoreño ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otros organismos internacionales.

Finalmente, como muestra de los tantos esfuerzos impulsados para derrotar la impunidad y de cómo sus favorecidos la defienden, cabe mencionar el proceso relacionado con la masacre en la UCA en la Audiencia Nacional de España. ¿Por qué el juez Eloy Velasco está juzgando a una veintena de militares salvadoreños en situación de retiro? Pues porque el sistema de justicia interno se confabuló para proteger a quienes la ejecutaron directamente; también a quienes ordenaron y encubrieron la matanza. La llamada “cosa juzgada fraudulenta” o “cosa juzgada aparente”, se produjo al no respetarse las reglas del debido proceso y por la falta de independencia e imparcialidad de sus operadores.

No hay, entonces, doble juzgamiento en España, pues se está aplicando el principio de universalidad de la justicia, reconocido también por el Estado salvadoreño en el artículo n.º 10 del Código Penal vigente desde 1998. Ni El Salvador ni España pueden aplicar ese principio cuando el sistema de justicia de un país que no sea el suyo juzga como es debido a responsables de graves violaciones de derechos humanos; caso contrario, es un derecho y un deber de ambos Estados hacerlo.

El juez Velasco solicitó a la CSJ le enviara las copias certificadas de todos los expedientes judiciales que se abrieron en el país contra esos militares; también le pidió que le remitiera las direcciones de sus domicilios, les notificaran la querrela presentada en la Audiencia Nacional y los citara para que se presentaran ante esa autoridad judicial. La CSJ en pleno resolvió, el 17 de junio de 2010, no hacer nada alegando que “de accederse a la cooperación judicial, sus efectos impactarían de forma negativa el proceso de pacificación que se ha venido construyendo desde la finalización del conflicto armado interno”. Así, solo se envió –vía el presidente de la CSJ, Belarmino Jaime– la ubicación de las viviendas de los militares acusados.

Tras ese incidente, que no frenó la marcha de la justicia universal, el juez Velasco declaró que los procesaría por ser “responsables de ocho delitos de asesinato terrorista y un delito de crimen de lesa humanidad o contra el Derecho de gentes”. Eso fue lo dispuesto el 30 de mayo de 2011 en el auto de procesamiento, que provocó la antes citada aprobación del Decreto Legislativo n.º 743 y la crisis institucional que le siguió.

El 7 de agosto de 2011, al final del día, nueve de esos militares reclamados por la justicia universal corrieron a esconderse en un cuartel de la fuerza armada de El Salvador. ¿Por qué? Por el pánico de ser detenidos y extraditados a España. Es que doce días antes –el 26 de julio– el juez Velasco había enviado a la Policía Internacional (INTERPOL) en España las órdenes de detención contra aquellos, para proceder “a su introducción en el Sistema correspondiente y su difusión internacional a efectos de entrega/extradición”.

¹⁰⁹ Dictadas en sus tres sesiones consecutivas realizadas en marzo de 2009, abril de 2010 y marzo de 2011. Los sitios donde se instaló el tribunal fueron la Capilla Jesucristo Liberador en la UCA, el convento dentro del Centro de Arte por la Paz en Suchitoto, departamento de Cuscatlán, y en la Iglesia de la Villa de Arcatao, departamento de Chalatenango, respectivamente. Este Tribunal es promovido por la Coordinadora nacional de comités de víctimas de violaciones de los derechos humanos en el conflicto armado (CONACOVIC) y el IDHUCA, con la participación de organizaciones locales de derechos humanos y culturales. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/27066791/BSJ-LE-MONDE>

El director general de la Policía Nacional Civil (PNC) –filial de INTERPOL en El Salvador– había declarado el 27 de julio del mismo año que no estaba “en la posición de decir ‘vamos a evaluar lo que vamos a hacer’. La Policía va a hacer lo que deba hacer [...] Cuando la difusión roja sea efectiva a través del sistema oficial que tiene la Policía Internacional, la institución policial va a actuar de acuerdo a lo que la norma manda en ese campo”¹¹⁰.

Ante eso, ¿qué resolvió la CSJ? El 24 de agosto de 2011, la Corte en pleno –con diez votos– declaró que “la notificación roja activada [...] implica únicamente aviso de localización”. Para el máximo tribunal salvadoreño, entonces, simplemente se trataba de saber dónde estaban y no de capturarlos. Sin embargo, dentro del sistema de INTERPOL la notificación roja sirve “para solicitar la detención con miras a la extradición de una persona buscada, y se basa en una orden de detención”. No hay, pues, donde perderse. De esa forma, la CSJ ignoró el artículo n.º 327 del Código Procesal Penal, el cual dice que la PNC detendrá “a una persona, aun sin orden judicial,” si existe –entre otras– “difusión o circular roja de instituciones policiales internacionales”.

En segundo lugar, la CSJ salvadoreña también resolvió el miércoles 24 de agosto que no existía “solicitud de detención preventiva con fines de extradición que haya sido recibida por esta Corte proveniente del reino de España, con relación a los señores antes mencionados, y por lo tanto esta Corte está imposibilitada a resolver al respecto”. Pero eso fue, precisamente, lo que el juez Velasco envió a INTERPOL en España y de allá remitieron a la PNC en El Salvador. Además, en esa misma resolución, la CSJ menciona:

las diez certificaciones de notificación roja publicada en el sistema automatizado de búsqueda de INTERPOL, que remitiera a esta Corte el Jefe de División INTERPOL-El Salvador a cargo de la Oficina Central Nacional INTERPOL-El Salvador, mediante el Oficio No 476/JR/BIFE/11. [...] que de conformidad al Tratado de extradición, no existe detención preventiva con fines de extradición en contra de los señores antes aludidos [...] ni ninguna otra privación, restricción o limitación de sus libertades ambulatorias originadas en la misma causa.

Además, el tribunal salvadoreño resolvió ser el “único [...] competente para conocer y resolver sobre las extradiciones, tanto en lo principal como en lo accesorio, auxiliar o complementario, y que por tanto, es el filtro jurídico-político, único, supremo e ineludible en esta materia”. Léase bien: jurídico y... ¡político! Para terminar con lo sustantivo de esta resolución del 24 de agosto de 2011, la CSJ declaró “que la Policía Nacional Civil no puede proceder a la captura con fines de extradición sin orden judicial y ningún juez de la República puede decretar la detención preventiva con fines de extradición sin delegación expresa de esta Corte”.

Pero la orden judicial para la PNC la dictó el juez Velasco; por lo tanto, sí podía capturar a los militares y la CSJ no tenía por qué decretar detención preventiva con fines de extradición, pues estaban siendo procesados por el sistema de aquel país y no por el salvadoreño. Pero la suerte había sido echada desde mucho antes. Así, a fuerza del irrespeto flagrante de sus compromisos internacionales y sin importarles las maneras, diez integrantes de una Corte plena intentaron “blindar” a los militares imputados para anular cualquier posibilidad de su detención y extradición. Lo que no pudieron fue “maquillar” con mentiras sus fraudes.

¿Cuál fue la actuación del Órgano Ejecutivo? Su mutismo se comenzó a romper hasta la mitad de agosto, no obstante que desconocidos dispararon contra la Embajada española en la madrugada del 30 de julio de 2011. Pero ninguno de sus funcionarios aclaró por qué la PNC no capturó a los nueve militares retirados; tampoco por qué la FAES los protegió en un cuartel. El jefe máximo de ambas entidades, que no hicieron lo que les correspondía, es Mauricio Funes; este declaró que era la CSJ la que debía “decidir y por supuesto

110 Disponible en: <http://www.elmundo.com.sv/nacionales-/14511-pnc-arrestaria-militares-vinculados-caso-jesuitas.html>

yo esperarí que tome en cuenta todos los elementos de juicio [...] De tal manera que la decisión final sea la más adecuada apegada a Derecho, pero sobre todo la más conveniente para el país y para mantener el clima de estabilidad política que hemos construido a lo largo de estos veinte años de vigencia a (sic) los acuerdos de paz”¹¹¹. ¿La “más adecuada”, la más “conveniente”, “el clima de estabilidad”? ¿cómo se llama esto?, ¿coherencia? ¿Por qué no dijo mejor, sin tanta vuelta, que se les aplique la ley sin trampas ni privilegios?

Funes declaró un día después de la resolución de la CSJ: “Hubo quienes decían de que la policía tuvo que haber irrumpido violentamente en las viviendas de los militares y haberlos detenido, no lo podíamos hacer, porque no teníamos una orden judicial, y la Corte nos ha dado la razón, la Corte ha dicho claramente de que no existe una orden y como tal los militares deben de quedar en libertad [...]”¹¹². ¿Le dio la razón la CSJ con sus falsos argumentos? Antes del miércoles 24 de agosto, Funes dijo: “Están en una situación de arresto, en ningún momento están refugiados como se ha dicho”¹¹³; pero ese día la CSJ resolvió que no existía “detención preventiva con fines de extradición en contra de los señores antes aludidos [...] ni ninguna otra privación, restricción o limitación de sus libertades ambulatorias originadas en la misma causa”. ¿Le dio la razón o lo descalificó?

Con los anteriores ejemplos de una lucha tenaz y constante del lado de las víctimas sí hay esperanza y debe haber un cambio. Queda demostrado que pese a las resistencias de las izquierdas, tanto la que está en el Gobierno como la que dirige el partido FMLN, y las derechas –poderes antes enfrentados con las armas y después aliados en torno a determinados intereses como la “estabilidad” del país– la verdad y la justicia reclamada se acercan irremediamente como merecido fruto del esfuerzo intransigente de las víctimas.

Conclusión: De la indignación a la acción

Está claro que la mayor barrera que han enfrentado las víctimas y las organizaciones que las acompañan para obtener verdad, justicia y reparación durante las dos décadas de posguerra transcurridas es la decisión y las actitudes oficiales ante sus demandas: negar los hechos y evadir el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, con diversos pretextos e ilusorias declaraciones retóricas. En los dieciocho años de ARENA controlando los tres órganos gubernamentales, las cosas estaban claras en las palabras y los hechos. Durante los dos primeros de la administración Funes y su partido, por lo menos en apariencia, cambió lo primero; pero en la práctica las víctimas individuales o agrupadas, y las organizaciones que las acompañan, siguen igual: nadando contra corriente, pero nadando y no ahogadas. Cierto es que escucharon promesas y participaron en actos oficiales que nunca se habían dado, en los cuales no faltaron los golpes de pecho generales y –sobre todo– cínicos; sin embargo, una mirada a la realidad devela el mismo fondo de siempre, aunque en la forma se vea diferente.

El breve análisis incluido en esta reflexión acerca del actuar de tres instituciones clave en esta materia permite concluir que existen poderes formales y reales que le tienen pavor a la verdad y a la justicia. Si no logran mantener secuestradas las instituciones clave dentro del sistema, como continúa ocurriendo con la FGR, buscan cómo neutralizarlas con leyes y decretos –tal como se intentó hacer con la Sala de lo Constitucional– o desprecian resoluciones del *Ombudsman*, no obstante estar fundadas en lo que sigue siendo uno de los componentes del Acuerdo de Ginebra y pilar de la tan anhelada, pero todavía no alcanzada, pacificación de El Salvador: el respeto irrestricto de los derechos humanos.

111 Disponible en: <http://www.contrapunto.com.sv/politica-nacionales/funes-se-desliga-de-caso-jesuitas>

112 Disponible en:

<http://www.presidencia.gob.sv/novedades/discursos/declaraciones/item/1388-sobre-reconocimiento-de-palestina-como-un-estado-libre-soberano-e-independiente.html>

113 Disponible en: <http://www.contrapunto.com.sv/politica-nacionales/funes-satisfecho-con-decision-de-csj>

Quedarse con eso sería aceptar como infructuoso el sacrificio de tanta gente buena, bien intencionada e idealista que entregó vida, bienes y afectos por construir ese nuevo El Salvador justo, incluyente y en armonía. Por ello, también vale la pena rescatar la participación ciudadana en defensa de la Sala de lo Constitucional, por ser vital para materializar esa aspiración. Eso, junto a los logros de las víctimas organizadas y las entidades sociales que las acompañan, da pie para creer que es posible avanzar en el “camino a la paz” y marca la ruta que se debe seguir en función de ello.

En la agenda nacional aparecen desafíos importantes e ineludibles para cambiarle el rumbo al país. Del lado de un amplio universo humano de víctimas directas y sus familias, laceradas por las graves violaciones de derechos humanos, los crímenes de guerra, los delitos contra la humanidad y la impunidad que aún protege a los culpables, se plantean –sin pretender que sean los únicos– retos como los que a continuación se detallan.

- a. Adoptar como propios y demandar el cumplimiento de los “contenidos para una política de garantía de los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos”.
- b. Adoptar como propias y demandar el cumplimiento de las sentencias del Tribunal para la Aplicación de la Justicia Restaurativa en El Salvador.
- c. En las dos iniciativas anteriores, se exige la derogatoria de una amnistía que desde 1992 y en 1993 –cuando le fue impuesta a la sociedad sin siquiera consultarle– ha sido rechazada por la mayoría¹¹⁴. Las opiniones de la época, al respecto, relacionadas con el informe de la Comisión de la Verdad, la impunidad y el sistema de justicia, son reveladoras¹¹⁵. Cuando el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA consultó a finales de 2009 si se estaba de acuerdo o no en investigar las graves violaciones de derechos humanos de la guerra, el 80,9% de las personas respondió afirmativamente¹¹⁶.

Por ser la amnistía el pretexto para no satisfacer ese sentir altamente mayoritario y por haber sido usada desde los poderes para chantajear al país, al plantearle la falsa disyuntiva entre justicia o paz, debe ser derogada o sustituida por una ley para el reconocimiento de la dignidad de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, ocurridas antes y durante la guerra. Ello es necesario e ineludible pues, pese a que existen excepciones a esta -y que es en cada caso cuando la autoridad judicial debe decidir si la aplica o no-, en las condiciones actuales de las instituciones integrantes del sistema estatal sigue siendo el gran obstáculo para que se conozca la verdad y se imparta justicia.

- d. También en las dos primeras iniciativas incluidas dentro de este apartado se reclama la devolución de los archivos de la Comisión de la Verdad que están custodiados por Naciones Unidas; su confidencialidad es indefinida, a diferencia de lo que ocurre en el caso guatemalteco, cuya reserva está planteada hasta el año 2050¹¹⁷. ¿Por qué esa diferencia si en el informe de aquella se planteó que debía darse su “traslado

114 El Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA consultó esto casi un año antes de su aprobación, obteniendo los siguientes resultados: desacuerdo el 47,5%, de acuerdo el 31,1%, no sabe/no responde el 15,4%. Ver: Instituto Universitario de Opinión Pública. (1992). Los salvadoreños ante acuerdos finales de paz. San Salvador: UCA. Disponible en: <http://www.reside.org.sv/publica/iudop/informes1a100/informe31.pdf>

115 Instituto Universitario de Opinión Pública. (1993). La Comisión de la Verdad y el proceso electoral en la opinión pública salvadoreña. San Salvador: (UCA). Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informes1a100/informe35.pdf>

116 Instituto Universitario de Opinión Pública. *Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2009*. (Tabla 57). Boletín de prensa, año XXIV, n.º 6. Disponible en: http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin6_2009.pdf

117 Peterson, T. (2005). *Actas finales: Una guía para preservar los expedientes de comisiones de la verdad*. Centro Woodrow Wilson de Prensa. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

definitivo de los archivos a sus legítimos dueños”¹¹⁸? Léase, las víctimas, sus familias, las comunidades y el pueblo salvadoreño que necesitan esa documentación en aras de alcanzar verdad, justicia y reparación.

- e. En el marco de la doctrina de “seguridad nacional” y la política de “tierra arrasada”, los responsables últimos de la brutalidad también se lucraron con los fondos públicos; era lo lógico¹¹⁹. A esos dos rostros del crimen organizado se suma el del tráfico de drogas, personas, órganos humanos, vehículos, armas, basura y demás. ¿Dónde están esos “capos” salvadoreños? No se ha escudriñado en ninguna de las tres facetas de esa alta y muy bien estructurada delincuencia, permanecen en la más absoluta e impune tranquilidad que les facilita un sistema de justicia secuestrado. He ahí una de las causas profundas que tienen al país entre los más violentos del mundo.

Por eso, es preciso establecer la conexión entre la impunidad –fortalecida con la amnistía– y la situación cotidiana actual de inseguridad y muertes producidas en gran medida con armas de fuego, que afecta sobre todo a las mayorías populares cuya condición económica y social es sumamente difícil. Que la sociedad entera, junto a las víctimas de lo ocurrido antes y durante la guerra, con las de la posguerra, entiendan eso, y demanden superarlo, es uno de los desafíos más importantes que se debe encarar¹²⁰.

- f. Para quienes sufrieron las consecuencias de la violencia política y del conflicto armado, víctimas también de un sistema estatal de injusticia vigente¹²¹, resulta imprescindible generar un poder social organizado capaz de intervenir en asuntos vitales para lograr, de una vez por todas, la democratización y el respeto de los derechos humanos. Entre estos asuntos ocupa un sitio prioritario su intervención decisiva en la elección de las personas idóneas para ocupar los cargos de magistrados y magistradas en la Corte Suprema de Justicia, Fiscal General de la República y Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, entre los más importantes. A ello se suma la exigencia firme de una rendición de cuentas periódica que trascienda los formalismos legales, como es el caso de los discursos anuales ante la Asamblea Legislativa por parte de las y los titulares de las instituciones estatales.
- g. Por ser determinante para la buena marcha del país en general, y porque de este dependen los anteriores nombramientos, es necesario contar con un Parlamento despojado de los vicios que por siempre han carcomido su desempeño; entre estos están la corrupción y las decisiones de las fracciones políticas basadas en intereses particulares y no de nación. No se hace lo que manda el artículo n.º 125 constitucional: “Los Diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo”. Precisamente, una buena conducción de las instituciones mencionadas en el literal anterior establecería las condiciones para saldar las deudas aún pendientes con la verdad, justicia y reparación para las víctimas. Por ello, otra tarea urgente es la de exigir y participar en una profunda reforma al

118 Betancur, B. (*et. al.*). (Op. cit.). P. 166.

119 Por violadores de derechos humanos y corruptos, fueron señalados y condenados Alberto Fujimori y Augusto Pinochet.

120 La alcaldesa de Perquín afirma que en su municipio “algunas familias hemos quedado bastante completas. Pero hay muchas, en su mayoría, que han quedado totalmente desintegradas. Entonces esa situación la podemos ver hoy, social y económicamente hablando; una situación bien dura para la gente. Y quizás la gente se ha quedado con aquella pérdida irreparable por supuesto; con el dolor, con el sufrimiento... Y aun así la gente sigue luchando, buscando que se haga justicia; buscando que haya, en un momento determinado, alguien que diga: ‘Aquí estamos para apoyarles, para ayudarles, para que juntos busquemos ese camino, ese proceso’. Y además sabemos que los que imparten justicia, es un tema que no quieren tocar; es algo que no quieren ver. Y lo que ha pasado se ha dejado ahí exactamente. Por lo mismo que estamos pasando: toda la inseguridad que tenemos en el país”.

121 De nuevo, la alcaldesa de Perquín: “El sistema de justicia no es funcional; todavía yo no lo veo funcionar como tal. A veces la gente que imparte justicia, es también la gente –no toda, porque no se puede generalizar– que no está por hacer el trabajo sino más bien, bueno, tengo un puesto ahí y voy a ganar algo o bastante porque son los que más ganan en este país. Pero no hay un compromiso y una convicción de hacer justicia de verdad. Quizás no tengan todo lo necesario para impartirla. Y además, de alguna manera se ven amenazados en muchas pequeñas cosas. Pero en esos hechos (las violaciones de derechos humanos), como la gente tampoco está demandando como debería de ser entonces al final hay más comodidad en ellos. Y por otro lado, porque no se tiene credibilidad en el sistema de justicia”.

sistema electoral, que permita tener representantes de los reales intereses ciudadanos en la Asamblea Legislativa.

- h. Por último, relacionado con todo lo expuesto, se debe desarrollar un trabajo colectivo que se resume en tres palabras: informar, formar y transformar. Informar a las víctimas, sus familias y la sociedad entera de sus derechos y obligaciones, del mandato de las instituciones estatales a su servicio y de la historia nacional –sobre todo la más reciente– para conocer sus lecciones y aprender de ellas. Formar a las personas en la sociedad y en la administración pública para fomentar actitudes y aptitudes de diálogo, tolerancia, solución pacífica de conflictos, espíritu y calidad de servicio, fraternidad y solidaridad. Transformar, sobre esa base, una sociedad hasta ahora injusta y excluyente. ¿Cómo? Mediante la difusión más amplia posible de esos valores y conocimientos, que debe ir acompañada, en paralelo, de otro componente: éxitos concretos en la lucha por la defensa de los derechos humanos, especialmente los que tienen que ver con las víctimas y sus demandas de verdad, justicia y reparación.

Lo anterior solo se logrará pasando de la indignación que genera la realidad salvadoreña –esa en la que, como dice Miriam, la “víctima es la gente más humilde y más pobre”– a la acción llena de pasión e imaginación. La misma Miriam lo articula al contar que “Madres Cristianas por la Paz” continúa: “Se mantiene. Son compañeras, mujeres que han dado una lucha y un trabajo en el proceso, pero que después también se han quedado trabajando para ir buscando nuevas alternativas organizadas, económicas; pequeñas iniciativas de desarrollo y de participación activa en la Iglesia, en la comunidad y en la política por supuesto. Entonces se siguen haciendo todas esas cosas. Y allí están las mujeres trabajando. Creo que la organización no se ha perdido”.

Cambiar la realidad en serio es, sin duda, una maratón. Pero no una normal, por ser de relevos: exige la irrupción de las juventudes mayoritarias, cuya calidad de vida en el presente es deplorable por la violencia, la impunidad y la exclusión; cuyo futuro, además, no les presagia nada bueno. Pero, además, es de obstáculos, y el principal es un Estado cuyas instituciones “funcionan” a favor de los delincuentes de “altos vuelos”, sin importarles la dignidad de las víctimas. Por estar secuestradas en manos de los poderes económico, militar, partidista y político, esas instituciones hacen causa común alrededor de la amnistía y se niegan a ser parte de la Corte Penal Internacional.

Con esa fórmula, protegen a los que ayer mandaron y mataron; también a los que ahora mandan y matan; además le aseguran la impunidad a quienes mañana –de continuar sin que se supere tal situación– seguirán mandando y matando. Fueron, son y –de seguir así– serán cómplices necesarios de los violadores de derechos humanos, los corruptos y los traficantes de drogas, personas, armas y demás: la Asamblea Legislativa y el Órgano Ejecutivo, junto a la Fiscalía General de la República y la CSJ. A esta última le reclamó, en 1978, monseñor Romero en los siguientes términos: “¿Qué hace la Corte Suprema de Justicia? ¿Dónde está el papel trascendental en una democracia, de este poder que debería estar por encima de todos los poderes y reclamar justicia a todo aquel que la atropella? Yo creo que gran parte del malestar de nuestra patria tiene allí su clave principal [...]”¹²².

Pero a pesar de la perversa terquedad de los poderes, con su lucha tenaz las víctimas avanzan hacia la conquista del verdadero cambio: el del respeto irrestricto de los derechos humanos, el de un país democratizado y el de una sociedad unida alrededor de sus aspiraciones más legítimas. Antes el pueblo tenía miedo y se escondía; ahora, son los victimarios quienes le tienen pánico a la justicia y se le esconden. Llegará, pues, el día en que esa justicia ya no sea como la serpiente picando solo al descalzo –eso le dijo un campesino salvadoreño a monseñor Romero– sino como la muerte: que nadie pueda evitarla, como sentenció Montesquieu.

122 Disponible en: <http://polycarpi.blogspot.com/2011/08/corte-suprema.html>

Desde su dolor, pero de manera especial desde su dignidad, las víctimas reivindican que se escuchen sus voces. En un pronunciamiento emitido en medio de la vorágine que desataron las primeras órdenes de captura contra los militares procesados en España, a mediados de 2011, expresaron lo siguiente:

Tenemos derecho a conocer la verdad de cómo y quiénes cometieron tantos crímenes contra la humanidad, hiriendo profundamente la dignidad de innumerables salvadoreñas y salvadoreños sobrevivientes, de sus familias y de toda la sociedad. Por eso, ¡hoy la exigimos! Tenemos derecho a la justicia que nos han negado durante casi dos décadas y a que los culpables de nuestro dolor reciban castigo, reconozcan sus crímenes, nos pidan perdón para decidir si lo otorgamos y que no lo haga nadie por nosotras. Por eso, ¡hoy hacemos este reclamo! Tenemos derecho a la reparación, que no es una dádiva ni un favor; es una obligación del Estado. Por eso, ¡hoy la demandamos!

Solo entonces podrá hablarse de perdón, aunque jamás de olvido. Nos han querido imponer eso y no lo han logrado. ¡Es imposible! Se comprueba a cada momento y es lo que está ocurriendo en la actual coyuntura. Solo lo niegan quienes nos causaron las hondas heridas que tenemos a flor de piel. Cerrarlas y cicatrizarlas se conseguirá con un gran esfuerzo colectivo para aplicar la única medicina sanadora: verdad, justicia y reparación. Sobre esa deuda social y humana no saldada, otras heridas se siguieron abriendo después de la guerra con la violencia criminal que no se detiene y que aflige principalmente a los sectores sociales más excluidos de todo, entre los cuales se encuentra la mayor cantidad de víctimas.

Finalizaron así: “Para que no quede sin honrarse la sangre de las víctimas de antes y durante la guerra, la que se siguió derramando después y para que no siga corriendo ese torrente, imparable hasta ahora, es necesario y urgente erradicar las causas de la violencia entre las cuales está –en un primer sitio– la impunidad.”

No hay por donde perderse entonces, cuando Miriam y las víctimas señalan el verdadero camino a la paz. Y cuando la justicia en el mundo y en la región pone en evidencia, cada vez más, la torpe y desfasada resistencia de los poderes salvadoreños hacia las reivindicaciones de las víctimas de graves violaciones de sus derechos humanos y de un país flagelado por la violencia actual. Por ello, debe tenerse en cuenta algo esencial para avanzar en el proceso iniciado en Ginebra y atascado por su perversa conducción: no habrá nunca un Estado garante sin una sociedad demandante.

**Luces y sombras en el camino hacia la verdad,
la justicia y la reparación**

Mónica Leonardo

Introducción

Tras 26 años de transición democrática en Guatemala y a casi quince años de la firma de los Acuerdos de Paz, y aun cuando se han dado avances, es manifiesto que las innovaciones democráticas previstas en la Constitución y en el proceso de pacificación no se han alcanzado.

Durante este período, Guatemala ha sido incapaz de tomar decisiones e implementar medidas para lograr la transición de un Estado controlado por los intereses de las élites dominantes hacia un Estado moderno que responda a las necesidades de los guatemaltecos. Las élites económicas, políticas y militares mantuvieron o incrementaron durante el conflicto armado interno su poder, sin modificar sus características fundamentales. Así, el Estado continúa respondiendo a los intereses de estas minorías, mientras que para la mayoría de la población subsiste la precariedad, sin un Estado democrático de derecho ni instituciones estatales idóneas para garantizar la vida, la seguridad y el bienestar.

El mantenimiento de ese *status quo*, aunado a la corrupción, el tráfico de influencias y la utilización de los bienes públicos para beneficio privado, encarnan que la lógica política que prevalece no obedece al diseño e implementación de políticas, programas y proyectos para el desarrollo del país. La gravedad de esta situación se agudiza con la violencia ejercida para la defensa de los intereses de las minorías, particularmente en los casos de grupos vinculados con el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas, el contrabando y otras expresiones del crimen organizado.

En ese contexto, es claro que el espacio para el surgimiento, impulso y consecución de iniciativas a favor de la justicia transicional continúa decididamente limitado. El fracaso de la transición hacia la paz se encuentra íntimamente ligado a la falta de voluntad de los dirigentes políticos y económicos y de los agentes de seguridad para formular y llevar a cabo reformas profundas en los sistemas político, de justicia y de seguridad.

De esa manera, en el período post conflicto no se han aplicado todas las reformas institucionales pertinentes, ni ha habido un compromiso para juzgar los crímenes cometidos durante el conflicto armado interno, o para abordar integralmente los temas de memoria histórica y procurar la reparación holística de las violaciones a los derechos humanos cometidas.

La falta de un abordaje serio de la transición ha favorecido no solo que la problemática que originó el conflicto permanezca incólume, sino que también ha permitido el surgimiento de nuevas dinámicas perversas. Guatemala sigue padeciendo las mismas desigualdades que provocaron el conflicto: pobreza, racismo, falta de acceso a la tierra, al agua, a la educación y a las oportunidades.

Como parte de esa nueva problemática se encuentra el crecimiento y consolidación de los aparatos clandestinos criminales que surgieron durante las dictaduras militares y el enfrentamiento armado, y que actualmente penetran el aparato estatal.

Si bien las violaciones sistemáticas a los derechos humanos por parte del Estado son mucho menos comunes que durante el conflicto armado interno, subsisten los ataques a jueces, fiscales, abogados, testigos y periodistas. Estos actos de violencia e intimidación ya no responden al más alto nivel de la autoridad estatal, sino que más bien son labor de escuadrones de la muerte privados, cuyos vínculos con las estructuras del Estado les permiten gozar de casi total impunidad. También persisten fenómenos de violencia colectiva como los linchamientos y la conflictividad social asociada a la explotación de recursos naturales y expropiación de tierras, que se suman a los tráficos ilícitos.

La violencia y la impunidad se han agudizado. Con una tasa de 48 homicidios por cada 100 000 habitantes¹, Guatemala se encuentra entre los países más violentos del mundo. Los índices de impunidad también son altos, pues diversos reportes indican que solo se investiga, por parte del Ministerio Público, entre un 5% y un 15% de los casos², mientras que solo un 2% alcanza una sentencia condenatoria.

Ni los problemas estructurales que dieron origen al conflicto armado interno, ni tampoco las políticas sobre verdad, justicia y reparación para el tratamiento del enfrentamiento, son materia de un debate en el nivel nacional. A pesar del reacomodo de las élites y sus gestores políticos, cada cuatro años con las elecciones presidenciales, con las negociaciones que ese proceso implica, la justicia transicional continúa siendo un tema ignorado por esos actores.

En medio de este panorama desolador, de tanto en tanto aparecen bríos de esperanza que, sin embargo, por diversos motivos, no logran aportar el salto cualitativo que el país necesita para alcanzar la paz. En los últimos años se han promulgado numerosas leyes encaminadas a modernizar el sistema jurídico y las técnicas de lucha contra el crimen, así como a fomentar la transparencia³. Se creó la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala⁴ (CICIG). También se impulsó el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia⁵ (ANASJ), un acuerdo amplio que cubre múltiples aspectos, desde el control de armas hasta la reforma de la policía. Además, el entonces presidente Álvaro Colom nombró a Helen Mack, directora de la Fundación Myrna Mack, como Comisionada Presidencial para la Reforma Policial⁶. No obstante, cada una de esas iniciativas ha tenido tropiezos. Así, la CICIG no reporta los avances que la ciudadanía espera en materia de investigación criminal y persecución penal, y algunas de sus propuestas son

- 1 Ministerio de Gobernación. *Gobernación traslada datos oficiales de incidencia criminal en el país*. [Citado: 06/05/2011]. Fecha de consulta: 10/08/ 2011. [En Red]. Disponible en: http://www.mingob.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=1256:gobernacion-traslada-datos-oficiales-de-incidencia-criminal-en-el-pais&catid=71:eventos&Itemid=54
- 2 Véase, por ejemplo: Fundación Myrna Mack. (2009). *Informe de Monitoreo sobre la Gestión de Casos de Muerte Violenta de Mujeres y Hombres en el Departamento de Guatemala*. [En Red]. Disponible en: <http://www.myrnamack.org.gt/index.php/analisis/148-informe-de-monitoreo-sobre-la-gestion-de-casos-de-muerte-violenta-de-mujeres-y-hombres-en-el-departamento-de-guatemala>
- 3 Véase, por ejemplo, la Ley contra la Delincuencia Organizada, la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley de Comisiones de Postulación y la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala.
- 4 La CICIG tiene como antecedente la propuesta de creación de la CICIACS (Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos), una iniciativa de organizaciones sociales retomada por el Gobierno de Alfonso Portillo a través de un convenio con Naciones Unidas, con el objetivo de suplir las deficiencias del Ministerio Público y la Policía Nacional Civil para enfrentar a estos grupos ilegales. La polémica sobre su instalación se debió a que se le otorgaban facultades para realizar investigaciones y ejercer la acción penal, que fueron consideradas inconstitucionales por la Corte de Constitucionalidad. Tras varios años de negociaciones, en diciembre de 2006 el Gobierno de Guatemala y la Organización de las Naciones Unidas firmaron un acuerdo para crear la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Su objetivo es fortalecer la capacidad del país para dismantelar las redes clandestinas que utilizan el entramado estatal para asegurar la impunidad. Como órgano investigador y acusador, su mandato difiere un poco del de los tribunales internacionales establecidos para los casos de Ruanda, la ex Yugoslavia, Timor-Leste, Sierra Leona y Camboya. Además, la Comisión puede proponer la destitución o sanción de funcionarios públicos que considera corruptos o que están entorpeciendo su labor, así como sugerir nueva legislación.
- 5 Fue firmado el 15 de abril de 2009 por el presidente de la República, Álvaro Colom, el presidente del Congreso, Roberto Alejos, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eliú Higueros, y el fiscal general, Amílcar Velázquez Zárate. El Acuerdo Nacional contiene 101 compromisos para la incorporación de medidas que debe adoptar el Estado de Guatemala en materia de seguridad y justicia. Los temas principales son: políticas e institucionalidad para la seguridad; reforma de la Policía; el sistema penitenciario; políticas e instituciones de investigación criminal y de investigación contra la impunidad; administración de justicia; control de armas; empresas de seguridad privada y servicios; comunicación social y participación; agenda legislativa; y compromisos de acción junto con los signatarios del Acuerdo. Puede encontrarse una versión electrónica del acuerdo en: http://www.iepades.org/acuerdo_de_seguridad_y_justicia.pdf
- 6 El Acuerdo Gubernativo n.º 361-2010 crea la Comisión Nacional de Reforma Policial como parte del Organismo Ejecutivo, asignándole como mandato el promover, proponer y dar seguimiento al cumplimiento de las medidas, estrategias, planes y programas vinculados con la reforma de la Policía Nacional Civil, que permitan un proceso continuo de modernización institucional orientado al fortalecimiento del Estado democrático de derecho.

cuestionadas a nivel técnico⁷. El ANASJ no ha tenido mayor seguimiento⁸ y la reforma policial ha afrontado numerosos obstáculos para su afianzamiento como proceso de Estado⁹.

Este capítulo constituye un esfuerzo por delinear los avances, estancamientos y obstáculos en materia de justicia transicional durante los últimos años. Con ese objetivo, se revisan los principales y más recientes hitos en cuanto a los procesos de verdad, justicia y reparación en Guatemala. Para ello, se llevó a cabo una revisión bibliográfica y un proceso de consulta con actores de sociedad civil involucrados en la justicia de transición. Así, el presente escrito da cuenta de la variada serie de esfuerzos orientados a superar y trascender los horrores del conflicto armado interno y los desafíos que se enfrentan.

Verdad

Guatemala tuvo sendos esfuerzos de largo aliento en materia de verdad. Así, en el marco de los Acuerdos de Paz, se estableció la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), con un mandato referido a investigar los hechos del pasado y elaborar un informe con recomendaciones. Una vez concluida su labor, la CEH presentó el informe “Guatemala: memoria del silencio”¹⁰ que insta al Estado a adoptar una serie de acciones¹¹ que, en su mayoría, continúan sin llevarse a cabo. Por su lado, la Conferencia Episcopal de Guatemala ejecutó el Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) que culminó con el informe “Guatemala Nunca Más”, que también propuso recomendaciones al Estado de Guatemala¹², y que tampoco han sido asumidas.

-
- 7 Véase, por ejemplo: Movimiento Pro Justicia (2011). *La lucha contra la impunidad y la depuración del sistema de justicia*. Fecha de consulta: 10/08/2011. [En Red]. Disponible en: <http://www.movimientoprojusticia.org.gt/files/PDF/lucha%20contra%20la%20impunidad%20y%20depuraci%C3%B3n%20sist%20justicia.pdf>
- 8 Véase, por ejemplo: Foro de Organizaciones Sociales especializadas en Seguridad. (2010). *Primer Informe de Monitoreo del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia*. Fecha de consulta: 26/08/2011. [En Red]. Disponible en: http://www.iepades.org/INFORME_DE_MONITOREO_%20FOSSMAYO_2010.pdf
- 9 Para conocer los obstáculos del proceso de reforma policial, véase: Mack, H. (2011). *Informe del estado de situación de la reforma policial*. Guatemala. Fecha de consulta: 19/08/2011. [En Red]. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/62685059/Informe-Reforma-Policial-Final-15-08>. En este informe se refiere que algunos de los obstáculos son relativamente fáciles de superar con voluntad política, y otros requieren de una resolución compleja por estar enraizados en patrones ideológicos, políticos, históricos y culturales que generan tensiones, rechazo y hasta sabotaje. También se requiere una fuerte inversión del Estado y la convergencia de numerosas instituciones que deben incorporar el tema en su agenda específica. Todos esos elementos han provocado dificultades y, en diferentes momentos, el pesimismo y el optimismo se han mezclado.
- 10 Advancing Science, Serving Society. Fecha de consulta: 5/10/2011. [En Red]. Disponible en: <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/>
- 11 Cabe destacar que la CEH recomendó la adopción de medidas de reparación, rehabilitación y dignificación de las víctimas. También sugirió algunas acciones concretas que deben ser encaminadas contra funcionarios responsables de los hechos ocurridos durante el conflicto, principalmente oficiales del Ejército y miembros de fuerzas de seguridad del Estado activos durante esos años. Además, recomendó ciertas cuestiones en torno a la administración de justicia; a la función de las fuerzas armadas y policiales y a la necesidad de establecer una nueva doctrina para las fuerzas de seguridad.
- 12 Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. Fecha de consulta: 7/10/2011. [En Red]. Disponible en: <http://www.odhag.org.gt/> Como medidas de resarcimiento, el REMHI propuso la restitución material, la indemnización y la atención humanitaria a las víctimas y sobrevivientes en lo que se refiere a salud, reparación psicosocial y jurídica. En cuanto a la memoria colectiva, se recomienda la declaración de responsabilidades del Estado; incluir dentro de la historia oficial la verdad de lo acontecido durante la guerra interna; la investigación de casos y el paradero de las personas desaparecidas mediante exhumaciones en cementerios clandestinos y apertura de archivos militares; la dignificación de las víctimas mediante reparaciones de carácter simbólico como monumentos y ceremonias, y la devolución de la memoria. Adicionalmente, el REMHI hizo recomendaciones sobre el papel de las Iglesias, los organismos internacionales y la URNG. También se pronuncia respecto de la prevención de las violaciones de los derechos humanos, la justicia y la sanción de los responsables, y la prevención de la violencia social y comunitaria. Asimismo, el REMHI sugirió cambios legislativos, judiciales y sociales, entre los que se destaca la desmilitarización, el ejercicio de las libertades en términos de la expresión de la identidad y la cultura de los pueblos mayas, además del ejercicio de los derechos individuales y colectivos, así como enfrentar el problema de la tierra.

De esa cuenta, no ha habido avances en la formulación de políticas para la búsqueda de las personas desaparecidas; las exhumaciones en los cementerios clandestinos han sido mayoritariamente realizadas por organizaciones de la sociedad civil¹³, asesoradas y financiadas por la comunidad internacional, al margen de un esfuerzo estatal. La difusión de la historia del conflicto armado es escueta y la verdad originada de los procesos judiciales está limitada, no solo por los formalismos del sistema de justicia, sino por los pocos casos encaminados a establecer los hechos y sancionar a los responsables.

A pesar de la inobservancia oficial a las recomendaciones de la CEH y el REMHI, ha habido esfuerzos y logros aislados en materia del derecho a la verdad en los últimos años.

En relación con este punto cabe referir que, siendo que el acceso a la información facilita el ejercicio del derecho a la verdad, las pruebas documentales que aporta el Archivo Histórico de la Policía Nacional, así como la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, constituyen pasos significativos.

En 2005 se produjo el hallazgo del Archivo Histórico de la Policía Nacional, a partir de una inspección realizada por la Procuraduría de Derechos Humanos en una antigua instalación de la Policía Nacional, que representó una nueva fuente de información para profundizar en el esclarecimiento de graves violaciones a los derechos humanos durante el enfrentamiento armado. Los documentos del Archivo¹⁴ proporcionan datos valiosos, toda vez que generan una visión y comprensión del funcionamiento de las instituciones de seguridad y su relación interinstitucional. Además, brindan documentación probatoria relacionada con los patrones de actuación de la Policía Nacional y con los probables responsables materiales e intelectuales de muchos de los crímenes cometidos durante el enfrentamiento armado.

En julio de 2009 la titularidad del Archivo Histórico de la Policía Nacional pasó del Ministerio de Gobernación al Ministerio de Cultura y Deportes, concretamente a la rectoría del Archivo General de Centro América. El Archivo comenzó a proporcionar información durante ese año y el público puede consultarlo sin restricción alguna¹⁵. Además, ha publicado varios informes, dentro de los cuales destaca “El derecho a saber”¹⁶, que describe el modelo funcional con el cual operaba la antigua institución policial, cumpliendo funciones orientadas por el Ejército durante el conflicto armado interno. Posteriormente, se hicieron dos publicaciones con el título: “La autenticidad del Diario Militar, a la luz de los documentos históricos de la

13 Entre las organizaciones que brindan algún tipo de apoyo en exhumaciones/inhumaciones se encuentran la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG), Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP), Médicos Descalzos, Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad (CEIBA), Liga Guatemalteca de Higiene Mental, Pro Niño y Niña Centroamericano (PRONICE), Centro Maya Saqbe', Asociación Utz K'aslemal, Grupo Resiliencia, Comité Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), Centro de Investigaciones Biomédicas y Psicosociales (CIBP), Comisión Nacional de Búsqueda de Niñez Desaparecida (CNBND), Colectivo Departamental de Atención Psicosocial de Organizaciones Mayas del Quiché (CODAP), Asociación de Desarrollo Integral (ADI), Asociación Comunitaria de Desarrollo Integral (ACODIN), Centro de Estudios Integrales de Desarrollo Comunitario (CEIDEC), Movimiento de Desarraigados del Área Ixil, Asociación de Servicios Comunitarios de Salud (ASECSA), Movimiento Nacional de Promotores(as) de Salud y Comadronas, Asociación Pies de Occidente, Niños Refugiados del Mundo, Red Departamental de Promotores/as de Salud Mental Comunitaria (Quiché), Asociación de Investigación y Desarrollo Integral (ASINDI-Rex We), Asociación Nacional de Promotores de Salud y Desarrollo Integral (ANAPROSADI), Centro de Atención de los Discapacitados del Ejército de Guatemala (CADEG) y Fundación Guillermo Toriello (FGT).

14 Los documentos encontrados abarcan del año 1882 a 1997 y constituyen aproximadamente 80 millones de folios.

15 El 1 de julio de 2009, al amparo del artículo 24 de la Ley de Acceso a la información, empezó a funcionar la Unidad de Acceso a la Información del Archivo Histórico de la Policía Nacional (AHPN), formalizada por el Ministerio de Cultura y Deportes por medio del Acuerdo Ministerial n.º 1052-2009 de fecha 30 de diciembre de 2009. El Ministerio Público cuenta desde el 3 de mayo de 2011 con oficina permanente en las instalaciones del AHPN. Al 30 de septiembre de 2011 la Unidad de Acceso a la Información del AHPN tenía disponibles más de 13 000 000 de imágenes de documentos digitalizados y había atendido 5882 requerimientos, con un total de 84 175 imágenes de documentos entregados a los usuarios, equivalentes a 285 973 páginas.

16 Procuraduría de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.pdh.org.gt/index.php?...19...derecho-a-saber>

Policía Nacional”¹⁷. El Archivo ha remitido al Ministerio Público documentos relacionados con varios casos en investigación.

Por otro lado, en septiembre del año 2008 fue promulgada la Ley de Acceso a la Información Pública¹⁸, entre cuyos aspectos más relevantes se encuentran las obligaciones de transparencia, el acceso a la información pública, la regulación acerca de las unidades de información, el establecimiento de criterios para la clasificación y desclasificación de información considerada confidencial y reservada, el tratamiento de los datos personales, los archivos públicos, los procedimientos para el acceso a la información, la responsabilidad del Procurador de los Derechos Humanos como garante del cumplimiento de esta ley y las sanciones por infringirla.

Sin embargo, a pesar de estos avances en el derecho de las víctimas y de la población en general, también se identifican varios obstáculos que limitan el derecho a la verdad, tales como la ausencia de reconocimiento político y la insuficiente difusión del informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, la vigencia del secreto militar, las falencias de la Ley de Acceso a la Información Pública, la ausencia de acciones efectivas del Estado para la búsqueda de personas desaparecidas y el abandono estatal en los procesos de exhumaciones.

Aunque el informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico es un instrumento histórico fundamental para preservar la memoria del pasado guatemalteco, ninguno de los Gobiernos posteriores a su presentación lo ha suscrito oficialmente, ni ha impulsado su difusión. A pesar de que se ha dispuesto la inclusión de la enseñanza de la historia del conflicto armado interno en el Currículo Nacional Base¹⁹, no se ha aplicado, pues no se cuenta con el material didáctico pertinente, ni los maestros han recibido la capacitación necesaria para ello.

El limitado acceso a los archivos militares constituye uno de los obstáculos más serios al derecho a la verdad. En ese sentido, el Ministerio de la Defensa se ha negado, en repetidas ocasiones, a proporcionar información relacionada con las actividades del Ejército durante el enfrentamiento armado, a pesar de que se trata de información solicitada por orden judicial o por instrucciones del Presidente de la República.

Por ejemplo, en el año 2007 el Juzgado Segundo de Primera Instancia del Ramo Penal²⁰ requirió información al Ministerio de la Defensa Nacional sobre los planes de las campañas denominadas Victoria 82, Firmeza 83, Sofía 82 e Ixil 82, pero este solo entregó una parte de la documentación requerida²¹, aduciendo que los planes solicitados habían “desaparecido”²². También cabe mencionar como un obstáculo para la plena vigencia del derecho a la verdad el que no se inicie una persecución penal contra los responsables de esta negativa dentro del Ministerio de la Defensa, y que el Presidente de la República tampoco adopte acciones administrativas para asegurar que el Ministerio de la Defensa cumpla con sus instrucciones.

17 Secretaría de la Paz. (2009). *La autenticidad del Diario Militar, a la luz de los documentos históricos de la Policía Nacional*. Guatemala. Y: Secretaría de la Paz. (2011). *La autenticidad del Diario Militar, a la luz de los documentos históricos de la Policía Nacional*. Guatemala. En la primera edición se estudian 57 casos y en la segunda edición se estudian 66 casos.

18 Congreso de la República. (2008). Decreto n.º 57-2008 del 23 de septiembre de 2008, en *Diario de Centro América*. (Vol. 285). N.º 45. 23 de octubre de 2008.

19 Véase, por ejemplo: Ministerio de Educación. Disponible en: http://www.mineduc.edu.gt/recursos/images/7/75/Curriculum_Nacional_Base_-_Formacion_inicial_de_docentes_del_nivel_primario.pdf

20 Juez que en ese entonces estaba a cargo del proceso penal por la comisión del delito de genocidio contra Efraín Ríos Montt, Manuel Mejía Vítores y Mario López Fuentes.

21 De los archivos solicitados fueron entregados dos, los denominados Victoria 82 y Firmeza 83.

22 Solicitud del Juez 2º de Primera Instancia Penal Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente al Ministerio de la Defensa Nacional, 31 de enero de 2007, expediente penal n.º 6665-2001.

En febrero del año 2008, el entonces recién electo presidente de la República, Álvaro Colom, manifestó que se darían a conocer los archivos militares²³. Una primera reacción ante este anuncio fue la expresada por el General (en retiro) José Luis Quilo Ayuso, integrante de la Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (AVEMILGUA), quien manifestó que los documentos considerados de seguridad nacional no podían ser revelados²⁴.

Durante el segundo semestre de 2008, y derivado de ese anuncio del gobernante, se estructuró el proyecto Archivos de la Paz, con miras al procesamiento de registros documentales provenientes de archivos de diferentes dependencias del Estado, para el diseño de un procedimiento de acceso a la información de dichos registros²⁵.

Derivado de la promesa del Presidente, en marzo de 2009 se creó la Comisión de Desclasificación de los Archivos Militares, la cual se encargaría de revisar los documentos del período de 1954 a 1996, y facilitaría el acceso al público a los archivos del Ejército²⁶, pero sus frutos fueron muy limitados. Así, en la presentación de su primer informe, en diciembre de 2010, la Comisión señaló la identificación de 11 641 documentos, a los cuales se agregan 599 que habrían de ser revisados con más detenimiento, en virtud de reputarse parcialmente secretos, y 103 documentos catalogados como reservados. Además, cabe destacar que la Comisión refirió no haber encontrado los documentos correspondientes al período de 1980 a 1985²⁷. El 20 de junio de 2011 el presidente Colom inauguró el Centro de Desclasificación de Archivos del Ejército, que abarca 12 287 documentos. Otros 55 documentos fueron definidos como reservados, aduciendo que vulneran la estrategia operativa del Ejército²⁸.

Estos documentos se pueden consultar de acuerdo al procedimiento establecido por el Centro, que estipula que la información está digitalizada, pero los ciudadanos deberán hacer una solicitud por escrito sobre la documentación requerida, y posteriormente se notificará cuándo se puede consultar vía electrónica. También se ha indicado que quienes deseen el contenido en papel pueden solicitar una certificación, con base en la Ley de Acceso a la Información²⁹.

Resulta evidente que este procedimiento se convierte en un obstáculo para el acceso a la información, ya que se requiere indicar exactamente qué documento se necesita, sin haber tenido posibilidad de examinar los fondos documentales ni revisar un índice o una base de datos previamente. Entonces, no se cuenta con garantías legales de acceso a la información relevante contenida en los archivos militares.

23 En la conmemoración del Día Nacional de la Dignidad de las Víctimas, el presidente Álvaro Colom reconoció que durante el conflicto armado el Estado participó en abusos, y para esclarecer el paradero de miles de personas desaparecidas prometió hacer públicos los archivos del Ejército, con el fin de que se haga justicia. En: Alvarado, H., Rodríguez, L. (2008). Álvaro Colom ofrece abrir archivos militares, en *Diario Prensa Libre*. 26 de febrero de 2008.

24 *Ibíd.*

25 Secretaría de la Paz. (2008). *Informe sobre avances en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*. 2008. Guatemala.

26 Congreso de la República. Acuerdo Gubernativo n.º 64-2009, en *Diario de Centro América*. (Vol. 284). N.º 42. 5 de marzo de 2009. Conformó la Comisión de Desclasificación de los Archivos Militares, la cual fue integrada por siete funcionarios, encargados de recopilar y ordenar los expedientes, documentos, actuaciones y cualquier información del período 1954-1996. La Comisión fue prorrogada por seis meses más por Acuerdo Gubernativo n.º 2-2010 y tuvo una nueva prórroga de seis meses por el Acuerdo Gubernativo n.º 203-2010 en julio de 2010. Véase: Acuerdo Gubernativo n.º 2-2010, en *Diario de Centro América*. (Vol. 288). N.º 65. 8 de enero de 2010, y Acuerdo Gubernativo n.º 203-2010, en *Diario de Centro América*. (Vol. 284). N.º 68. 9 julio de 2010.

27 Asier, A. (2010). Archivos militares de los años 80-85 no aparecen, en *El Periódico*. 14 de diciembre de 2010.

28 Calderón, R. (2011). Ciudadanos tendrán acceso a 12 287 archivos militares desclasificados, en *Diario de Centro América*. 21 de junio de 2011. Fecha de consulta: 17/08/2011. [En Red]. Disponible en: <http://www.dca.gob.gt/es/20110621/Nacionales/1515/Ciudadanos-tendr%C3%A1n-acceso-a-12287-archivos-militares-desclasificados.htm>

29 Ramírez, A. Gobierno abre más de 12 mil archivos militares, en *Diario Prensa Libre*. 20 de junio de 2011. [En Red]. Disponible en: http://www.prensalibre.com/noticias/politica/archivos-desclasificacion-militares-ejercito_0_502749916.html

Como se indicó, no fue hasta septiembre de 2008 que finalmente se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública, en el contexto de presiones en los medios de comunicación y por parte de la opinión pública para transparentar el uso del erario público. Sin embargo, esta ley no contiene indicaciones concretas sobre el secreto militar y los archivos del Ministerio de la Defensa que permitieran el acceso a esta información. Ello responde a que los temas del pasado y de las violaciones de los derechos humanos no estuvieron presentes en el debate. La legislación es omisa en cuanto a una descripción precisa de qué tipo de información puede ser catalogada como de “seguridad nacional”, por lo que el Ministerio de la Defensa puede continuar decidiendo unilateralmente cuál información se reserva.

Adicionalmente, cabe apuntar que desde que la ley entró en vigencia, en abril de 2009, hasta la fecha, el avance en materia de acceso a la información pública ha sido lento. Se detectan dificultades relacionadas con una resistencia al cambio de paradigma en la gestión pública, así como deficiencias en la preparación técnica.

En otro orden, como un obstáculo adicional para el derecho a la verdad debe mencionarse la ausencia de medidas eficaces, por parte del Estado, para la búsqueda de personas desaparecidas. Dado que el Estado de Guatemala es el responsable de las cerca de 40 000 desapariciones forzadas cometidas durante el conflicto armado interno, es de especial relevancia que el aparato estatal se encargue de esclarecer el paradero de las víctimas. La falta de disposición para la búsqueda de las víctimas directas representa una grave violación al derecho de estas, de sus familiares y de la sociedad guatemalteca en general a conocer la verdad de lo acontecido.

A pesar de haber sido ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁰, no se ha promovido la creación de un registro unificado de datos de personas desaparecidas, y el Congreso de la República no ha aprobado una ley para crear la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. A través del establecimiento y la conformación de esta Comisión podrían disponerse pasos concretos para la creación del registro unificado, la información a los familiares y la eventual entrega de restos. Asimismo, esta Comisión podría llegar a coadyuvar en lo probatorio para incoar investigaciones y juicios contra los responsables. También tendría asignado lo relativo a medidas de reparación para las personas afectadas.

En esa línea, debe destacarse que se encuentra estancado en el Congreso de la República³¹ el análisis y la aprobación de la Iniciativa que dispone aprobar la “Ley de la Comisión de Búsqueda de Personas, Víctimas de la Desaparición Forzada y otras Formas de Desaparición”³². La iniciativa de ley “es una medida que busca hacer efectivos los derechos de las víctimas de estas graves violaciones, en particular su derecho a la verdad”³³. Esta Comisión elaboraría un registro nacional de personas desaparecidas, funcionaría por un periodo de quince años, diseñaría y ejecutaría planes de búsqueda, realizaría estudios y seguimiento a casos.

30 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Molina Theissen vs. Guatemala. (Reparaciones y costas)*. Sentencia de 3 de julio de 2004. Serie C N.º 108.

31 Durante la legislatura 2004-2008, los diputados Myrna Ponce (FRG) y Víctor Sales (URNG), presentaron la iniciativa n.º 3590 para crear una Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la cual recibió dictamen favorable de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, debido en buena parte al fuerte cabildeo de organizaciones sociales. La iniciativa se encuentra aún a la espera de dictamen por parte de la comisión de legislación y puntos constitucionales del Congreso.

32 Congreso de la República. Iniciativa de Ley n.º 3590. Guatemala, 18 de enero de 2007. Desde 2006 un grupo de organizaciones de derechos humanos y de víctimas o familiares ha trabajado en una iniciativa de ley que se concrete en la aprobación de la Comisión de Búsqueda de Personas Víctimas de Desaparición Forzada y otras formas de Desaparición. Con apoyo técnico de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Oficina del Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, las organizaciones presentaron la iniciativa al Congreso de la República a finales de ese mismo año.

33 Iniciativa de Ley n.º 3590.

Las exhumaciones están cargadas con un alto significado emocional y espiritual para los familiares de las víctimas, quienes al recuperar los restos de sus seres queridos pueden darles la sepultura de acuerdo a las creencias culturales y religiosas, y visitarles con posterioridad en un camposanto³⁴. Además, las exhumaciones también abren posibilidades para iniciar procesos penales contra los responsables de los crímenes cometidos. Finalmente, las exhumaciones también fomentan un ambiente propicio para que la sociedad en su conjunto conozca los hechos ocurridos durante el enfrentamiento armado³⁵. Se calcula que en Guatemala se han llevado a cabo 1200 exhumaciones de cementerios clandestinos o fosas, cuya totalidad fueron llevadas a cabo por organizaciones de antropología forense de la sociedad civil³⁶.

Si bien la mayor parte de esas exhumaciones se han dado en el medio rural³⁷, a partir del 1 de marzo del año 2010 expertos de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG) iniciaron trabajos de excavación en el Cementerio de La Verbena de la capital de Guatemala, en busca de unos 900 desaparecidos durante el enfrentamiento armado³⁸.

Sobre este tema, cabe recalcar que constituye un obstáculo para el derecho a la verdad el que el Estado no asuma la responsabilidad de las pruebas de ADN y que estas sean llevadas a cabo únicamente por la FAFG. También es preocupante la falta de apoyo y protección al trabajo que llevan a cabo organizaciones sociales y técnico-forenses. El Estado todavía no provee una dotación adecuada de recursos financieros, no garantiza la seguridad de los técnicos y peritos y de las víctimas y los testigos. En repetidas ocasiones las víctimas y las organizaciones enfrentan dificultades para tramitar la autorización de las exhumaciones. Asimismo, no obstante las evidencias que derivan de las exhumaciones, el Ministerio Público no inicia de oficio la investigación criminal correspondiente.

Anualmente, y desde el año 2004, el 25 de febrero se conmemora el día nacional de la dignidad de las víctimas del conflicto armado interno³⁹. Aunque su finalidad debiera ser honrar, reconocer y dignificar la memoria de todas aquellas personas que fueron víctimas de la violencia durante el conflicto armado, así como también la de sus familiares, los actos conmemorativos son superfluos y carentes de significado para las víctimas, contrariando ese objetivo inicial, dado que no han contado con espacios sociales de participación y un apoyo efectivo a las iniciativas de memoria de las víctimas, más allá de algunos casos puntuales.

En suma, para que el Estado de Guatemala garantice el derecho a la verdad de manera integral es necesario que se tomen medidas mucho más contundentes para asegurar que se conozcan y difundan los sucesos ocurridos durante el conflicto armado interno, que los familiares de las víctimas de desaparición forzada descubran el paradero de sus seres queridos, y que se preserven y sistematicen los archivos policiales y sean accesibles los archivos militares.

34 Mientras dura el proceso de exhumación-inhumación, cuando se ha terminado el trabajo antropológico-forense y previo o durante la etapa de la inhumación, los familiares de las víctimas, las comunidades y las organizaciones que los acompañan elaboran placas y monumentos para conmemorar a sus seres queridos, como cierre de sus procesos de duelo. Las placas son colocadas, la mayoría de las ocasiones, en el lugar en el que se inhuman los restos, previo a una ceremonia o rito acorde con sus creencias y costumbres.

35 La mayor parte de los casos que se han exhumado no están documentados ni reportados por la CEH ni el REMHI. Un ejemplo de esto lo evidencia que de las 579 exhumaciones realizadas en el departamento del Quiché, tan solo 85 han correspondido a testimonios recolectados por el REMHI o por la (CEH). En Reyes, A. (*et al.*). (2009). Mapeo de iniciativas nacionales e internacionales, en *Reconciliación Social. Posguerra en Guatemala (1997-2008)*. Guatemala.

36 *Ibíd.*

37 *Ibíd.* Aproximadamente el 90% de las exhumaciones son realizadas en zonas rurales: Quiché, Chimaltenango, Baja Verapaz, Alta Verapaz y Huehuetenango, regiones de concentración de población indígena, donde la CEH reporta el mayor número de violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado interno.

38 Herrera, O. Exhumaciones en La Verbena iniciarán el lunes, en *El Periódico*. 27 de febrero de 2010. [En Red]. Disponible en: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100227/pais/139817/>

39 Según Decreto n.º 6-2004 del Congreso de la República.

Justicia

Durante todos estos años después de la CEH, los procesos judiciales se siguieron enfrentando a las dificultades en la investigación y a la impunidad. En materia de justicia se rescata que, en particular durante los años 2010 y 2011, el Ministerio Público mostró una tendencia al alza en cuanto a sus esfuerzos enfocados hacia la persecución penal de casos emblemáticos de violaciones de derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno, manteniendo la apertura a querellantes y a víctimas en estos casos. De igual manera, los tribunales fueron receptivos en cuanto a las pruebas y argumentos jurídicos esgrimidos, condenando a varios responsables de crímenes cometidos durante los años de la guerra interna.

En esa línea, cabe destacar el reconocimiento por la Corte de Constitucionalidad de la naturaleza permanente del delito de desaparición forzada, el 7 de julio de 2009, de conformidad con las normas internacionales. Ello fue acogido por el Tribunal de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente del departamento de Chimaltenango, el 30 de agosto de 2009, en el primer fallo condenatorio por este delito⁴⁰. Se trató del caso de la aldea Choatulum, en el municipio de San Martín Jilotepeque, Chimaltenango. Entre septiembre de 1982 y octubre de 1984 tuvieron lugar seis desapariciones forzadas en contra de Alejo Culajay Hic, Santiago Sutuj, Encarnación López López, Filomena López Chajchaguin, Mario Augusto Tay Cajti y Lorenzo Ávila, perpetradas por el Comisionado Militar de aquella época⁴¹, entre otros miembros del Ejército y patrulleros civiles.

Al ser esta la primera sentencia dictada en un caso por desaparición forzada, destacan particularmente algunos puntos. En esa línea, debe resaltarse positivamente que el Tribunal le otorgó valor probatorio al Informe Guatemala Nunca Más, Informe Memoria del Silencio, así como a informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitidos en la década de los ochenta.

Por otro lado, también es positivo que la sentencia hace referencia expresa a la relación profunda que existe entre los vivos y los muertos en la cultura maya, así como a la necesidad de un sepelio, y las implicaciones de la desaparición forzada en el contexto cultural: “Para los mayas, este fenómeno cobra una importancia particular por la relevancia central que tiene en su cultura el vínculo activo que une a los vivos con los muertos. La falta de un lugar sagrado adónde acudir para velar por este nexo constituye una preocupación profunda que brota de los testimonios de muchas comunidades”.

La sentencia aborda lo relativo al derecho a la verdad, memoria colectiva y la garantía de no repetición, al señalar la importancia de la verdad y la memoria en una sociedad. Plantea que “el derecho a la verdad, en su dimensión colectiva, es una concretización directa de los principios del Estado democrático y social de derecho, pues mediante su ejercicio se posibilita que todos conozcamos los niveles de degeneración a los que somos capaces de llegar, ya sea con la utilización de la fuerza pública o por la acción de grupos criminales de terror”. El Tribunal también manifestó:

Las víctimas tienen derecho a saber, pero también el deber de conocer qué es lo que sucedió en nuestro país, a fin de enmendar el camino y fortalecer las condiciones mínimas y necesarias que requiere una sociedad auténticamente democrática, presupuesto de un efectivo ejercicio de los derechos fundamentales. (...) Tras de esas demandas de acceso a la investigación sobre las violaciones a los derechos humanos, desde luego, no solo están las demandas de justicia con las víctimas y familiares, sino también la exigencia al Estado y la sociedad civil para que adopten medidas necesarias a fin de evitar que en el futuro se repitan tales hechos.

40 Centro de Acción Legal en Derechos Humanos. Disponible en: http://www.caldh.org/images/pdf/choatalum/sentencia_desaparicion_forzada.pdf

41 Felipe Cusanero Coj.

Finalmente, el Tribunal expuso “...el derecho a la verdad como un bien jurídico colectivo inalienable”.

En diciembre de 2009, el Tribunal de Sentencia de Chiquimula dictó el segundo fallo por el delito de desaparición forzada cometido en Guatemala. Los responsables, incluyendo un coronel del Ejército y tres comisionados militares⁴², fueron sentenciados a 53 años de prisión cada uno. Este es el primer fallo por dicho delito en contra de un miembro del Ejército. Asimismo, el Tribunal de Chiquimula decidió reclasificar el delito de secuestro por el de desaparición forzada. Además, efectuó un llamado a que el Ministerio Público investigue la cadena de mando, incluyendo el papel del exministro de la Defensa⁴³ y al exjefe del Estado Mayor Conjunto⁴⁴, así como a otros miembros del Ejército que mantuvieron actividades en la base militar de Zacapa en 1981.

En el año 2010 se dictó sentencia en otro caso de desaparición forzada ocurrido en 1984. En el caso de la desaparición del universitario y líder sindical Fernando García, el Tribunal condenó a 40 años a dos ex agentes de policía de la extinta Policía Nacional⁴⁵. Este caso constituye un precedente judicial, pues se da al delito de desaparición forzada la categoría de crimen de lesa humanidad. Las tres sentencias constituyen una herramienta valiosa para llevar ante la justicia los casos de desaparición forzada aún sin juzgar.

Como factor positivo en la búsqueda del derecho a la justicia debe mencionarse, con especial relevancia, el papel que han jugado las organizaciones de víctimas y de derechos humanos. Varias organizaciones acompañan procesos penales por delitos graves del pasado y han sugerido y aportado pruebas para el esclarecimiento de los hechos. Así, lo que se ha logrado en materia de justicia ha sido posible en buena medida por los esfuerzos y el trabajo de las víctimas y de las organizaciones de derechos humanos que las acompañan y asesoran.

Destaca también el que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos siga siendo utilizado por las víctimas y las organizaciones sociales de Guatemala, con miras a atraer la atención internacional sobre la situación de los derechos humanos. El sistema ha funcionado como un espacio importante para condenar al Estado por las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno.

En ese contexto, otro acontecimiento de importancia en época reciente es el relacionado con la masacre de la aldea las Dos Erres, caso en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencia en su sesión extraordinaria en La Paz, Bolivia, en julio de 2009⁴⁶, por la no aplicación de la justicia en el caso de la masacre en esa aldea, ocurrida el 7 de diciembre de 1982. A raíz de ese fallo, y tras su acatamiento por las autoridades, se acusó a un ex soldado de las fuerzas especiales kaibiles de participar en la masacre. Su condena se facilitó al de ser extraditado por el Gobierno de Estados Unidos; luego de enfrentar un juicio por mentir en una solicitud de naturalización en aquel país⁴⁷.

En septiembre del año 2010 el Ministerio Público solicitó al Juzgado Primero de Alto Riesgo abrir juicio contra tres ex militares que habrían participado en la masacre. El 2 de agosto de 2011 el Tribunal Primero de Alto Riesgo dictó sentencia en contra de cuatro de los diecisiete acusados en el caso de la masacre de

42 Marco Antonio Sánchez, José Domingo Ríos Martínez, Gabriel Álvarez Ramos y Salomón Maldonado Ríos.

43 Ángel Aníbal Guevara.

44 Benedicto Lucas García.

45 Héctor Roderico Ramírez Ríos y Abrahán Lancerio Gómez.

46 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso De la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C N.º 211.

47 Véase: [En Red]. Disponible en: <http://noticias.com.gt/nacionales/20110511-ex-kaibil-implicado-en-masacre-sera-deportado-de-los-estados-unidos.html>

la comunidad las Dos Erres, departamento de Petén, ocurrida el 7 de diciembre de 1982⁴⁸. Manuel Pop Sun, Reyes Collin Gualip y Daniel Martínez Méndez, ex kaibiles, fueron sentenciados a 6060 años de prisión por haber participado en la masacre – 30 años por el asesinato de cada una de las 201 víctimas de la masacre, más 30 años por crímenes en contra de deberes de humanidad– y Carlos Antonio Carías López, ex teniente del destacamento militar en Las Cruces, Petén, fue condenado a seis años más por hurto agravado. El Tribunal reconoció que solo serían cumplidos 50 años de reclusión, pena máxima contemplada por el Código Penal en Guatemala, pero subrayó la importancia de hacer un reconocimiento de la vida de cada una de las víctimas.

Cabe destacar también, como muestra de la relevancia del tema de justicia transicional en el Ministerio Público, la emisión de una Instrucción General para la Investigación y Persecución Penal de las Graves Violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el Conflicto Armado Interno⁴⁹. El fin y objeto de la Instrucción es dotar a los fiscales de una herramienta para que realicen una investigación con directrices político-criminales, metodológicas y jurídicas. Además, establece definiciones, principios constitucionales e internacionales, metodología de investigación y planificación de gestiones, calificación jurídica de los hechos e interpretación de los tipos penales.

Sin embargo, a pesar de estos importantes logros, la mayoría de las violaciones cometidas durante el conflicto armado interno permanecen en total impunidad. En materia de justicia, han existido condiciones de hecho y limitaciones que han afectado de manera singular a las víctimas y que han significado obstáculos prácticos para su participación.

Es ostensible que subsisten una serie de obstáculos que contribuyen a la impunidad por los crímenes cometidos en el tiempo del conflicto armado interno. Entre ellos destacan la falta de capacidad o compromiso del sistema de justicia penal para investigar, perseguir y juzgar los delitos del pasado; las carencias de recursos destinados para la persecución penal de los casos de crímenes ocurridos durante el conflicto armado interno; el litigio malicioso, es decir el uso abusivo, por parte de la defensa, de medios de impugnación con fines entorpecedores y dilatorios; las debilidades en materia de independencia judicial y fiscal; el racismo que aún prevalece en el sistema de justicia; la insuficiente protección a testigos y operadores de justicia, y las amenazas sobre ellos; las falencias en la evaluación del desempeño y del régimen disciplinario de los funcionarios de las instituciones que conforman el sistema de justicia penal⁵⁰, y la falta de un respaldo pleno al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En este sentido, el Ministerio Público no inicia investigaciones de oficio, ni actúa penalmente cuando una dependencia o un funcionario del Estado no colabora con las investigaciones, como en el caso del Ministerio de la Defensa, que reiteradamente niega información relacionada con las actividades del Ejército durante el enfrentamiento armado.

Por su parte, la Policía Nacional Civil no cuenta con una unidad específica de investigación para los delitos graves ocurridos en el enfrentamiento armado. En términos generales, su sistema de investigación criminal es deficiente⁵¹.

48 Durante la masacre los elementos kaibiles efectuaron actos de suma crueldad contra la población, incluyendo niñas y niños. Realizaron violaciones a mujeres y niñas al inicio, durante y posterior a la masacre; efectuaron interrogatorios con tortura antes de asesinar a las personas; utilizaron armas de fuego, granadas y objetos contundentes para asesinar a los pobladores. Las exhumaciones realizadas entre 1994 y 1995 lograron individualizar un mínimo de 171 personas, aunque los testigos y los familiares de las víctimas hablaron de más de 201 personas asesinadas.

49 Ministerio Público. (2011). *La Instrucción general para la investigación y persecución penal de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno*. Guatemala.

50 Al no estar sometidos a controles que incidan en su permanencia en el cargo, los funcionarios tienen pocos incentivos para llevar a cabo investigaciones profundas e imponer condenas apegadas a normas jurídicas.

51 Para una descripción de la problemática, véase: Fundación Myrna Mack. (2009). *Impunidad, Estigma y Género: Estudio de procesos penales por muerte violenta en el departamento de Guatemala (2005-2007)*. Documento para el debate. Fundación Myrna Mack. Guatemala.

El Organismo Judicial y la Corte de Constitucionalidad dictan resoluciones de manera tardía, retrasando por meses, e incluso años, los procesos penales. Además, no observan el derecho internacional de los derechos humanos vigente en Guatemala. Por ejemplo, en cuanto al debate acerca de la validez de la jurisdicción universal llevado a cabo a partir del proceso iniciado en la Audiencia Nacional de España⁵², los argumentos de las víctimas no fueron receptados por los tribunales guatemaltecos. La Corte de Constitucionalidad, a través de la sentencia emitida el 12 de diciembre de 2007, dentro del expediente n.º 3380-2007, rechazó criterios internacionales establecidos en relación con la persecución penal y enjuiciamiento de graves violaciones a los derechos humanos⁵³.

En esa sentencia, la Corte de Constitucionalidad rechazó el principio de jurisdicción universal invocado por el Tribunal Constitucional de España para que la justicia de ese país investigue y juzgue el genocidio cometido en Guatemala. Por ende, la Corte de Constitucionalidad obvió que los actos de genocidio, en virtud del derecho internacional consuetudinario y del derecho internacional convencional, son un crimen, el cual debe ser investigado y juzgado por los Estados, así como que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Guatemala establecen la obligación de cooperar con fines del enjuiciamiento y sanción de las violaciones cometidas⁵⁴.

Con relación a esta resolución, Amnistía Internacional señaló que “el pronunciamiento de la CC⁵⁵ reafirma la impunidad imperante en Guatemala, revistiéndola de formas jurídicas inaceptables. Además ha garantizado que los presuntos responsables de crímenes atroces no serán extraditados a terceros Estados ni juzgados localmente”⁵⁶.

A pesar de haber transcurrido más de tres años desde la decisión tomada por la Corte de Constitucionalidad, cuando declaró improcedente la solicitud de la Audiencia Nacional de España relacionada con la detención provisional, con fines de extradición, de varias personas acusadas de genocidio y delitos contra la humanidad, no se reportan aún condenas en estos casos en la justicia interna. Indudablemente, esto compromete la responsabilidad internacional de Guatemala en relación con el principio *aut dedere aut judicare*⁵⁷.

Por otro lado, el sistema de justicia penal invierte pocos recursos y capacidades en la investigación de los delitos graves ocurridos en el enfrentamiento armado. Como corolario de ello, es notoria la falta de acceso físico a las instituciones de justicia y cobertura insuficiente en las áreas rurales. La población indígena, asentada en su mayoría en las zonas rurales, no tiene fácil acceso a las instituciones, en la medida en que estas se ubican, por lo regular, en las zonas urbanas. Aunque la simple cercanía de las instituciones judiciales a la población no garantiza necesariamente un acceso real a la justicia, la lejanía sí constituye una limitante para el acceso físico, toda vez que movilizarse implica costos que en muchos casos no pueden ser asumidos por las personas, menos aún cuando estas reportan graves niveles de pobreza.

52 En ese caso el Tribunal Quinto de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente ordenó la detención provisional de Ángel Aníbal Guevara Rodríguez, Oscar Humberto Mejía Víctores, Germán Chupina Barahona y Pedro García Arredondo, previamente a formalizar la extradición requerida por España por los delitos de terrorismo, homicidio y secuestro.

53 Para un análisis sobre la pertinencia técnica de este fallo, véase: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2011). *Tendencias jurisprudenciales de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en materia de derechos humanos*. Fecha de consulta: 30/08/2011. [En Red]. Disponible en: <http://www.oacnudh.org.gt/documentos/publicaciones/Tendencias%20jurisprudenciales.pdf>

54 Recuérdese que Guatemala tiene la obligación internacional de carácter imperativo de perseguir y castigar el delito de genocidio en virtud de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

55 Se refiere a la Corte de Constitucionalidad.

56 Amnistía Internacional. (2008). *Guatemala: la denegación de las extradiciones solicitadas por España por crímenes de derecho internacional*. Fecha de consulta: 7/07/2011. [En Red]. Disponible en: www.amnesty.org

57 Locución latina que significa “o extraditar o juzgar”, utilizada en el Derecho internacional.

En esa línea, nótese que la Unidad de Esclarecimiento Histórico de la Fiscalía de Derechos Humanos está centralizada en la ciudad capital, cuando la mayoría de las víctimas reside en zonas rurales. Además, la Unidad no cuenta con personal bilingüe, ni traductores, aun cuando la mayoría de las víctimas de los casos son indígenas y muchas de ellas no hablan español.

La Unidad de Esclarecimiento Histórico cuenta con muy poco personal en proporción al número de casos que tiene a su cargo. Además, un componente significativo del personal de la unidad no posee la especialización ni capacitación suficiente para cumplir con su trabajo.

Constituye también un obstáculo en la lucha contra la impunidad, el litigio y retardo maliciosos. Los pocos casos que han logrado avanzar en el trámite judicial, en comparación con el cúmulo de hechos de violencia y violaciones de derechos humanos registrados durante el conflicto armado interno, se ven perturbados por el planteamiento de acciones constitucionales, recursos e impugnaciones que impiden el cumplimiento del debido proceso.

Una de estas es el amparo. La interposición abusiva y excesiva de este se utiliza como una táctica dilatoria de los procesos judiciales. Aunque el amparo es una institución fundamental para la protección de los derechos de las personas, su uso pernicioso y exagerado atrofia el desarrollo de los procesos penales y es utilizado como un mecanismo de impunidad⁵⁸. Además del amparo, se recurre a la interposición de solicitudes de recusación, reposición, amnistía y de inconstitucionalidad, así como a la apelación de las resoluciones judiciales. La tramitación de los recursos y las apelaciones tiene un efecto dilatador de los procesos, provocando el incumplimiento de los plazos procesales.

Adicionalmente, en varios procesos se ha admitido la petición del trámite para acogerse a la Ley de Reconciliación Nacional⁵⁹, aunque esta no aplique en la mayoría de ellos, y solo se use con el fin de retrasar el proceso penal. En relación con la aplicación de la Ley de Reconciliación Nacional, cabe referir que en la práctica ha habido discrecionalidad en la interpretación de los delitos políticos y comunes conexos con estos, cuya distinción es fundamental para la procedencia de los beneficios que esta ley preceptúa. El precedente más inmediato es el fallo dictado dentro del expediente n.º 3380-2007 de la Corte de Constitucionalidad, en el que esta resolvió a favor de la defensa de personas acusadas de haber participado en ejecuciones extrajudiciales, con el argumento, entre otros, de que los hechos denunciados son conexos con delitos políticos⁶⁰.

Al respecto, cabe recordar que si bien es cierto en la legislación guatemalteca la Ley de Reconciliación Nacional contiene la norma que extingue la responsabilidad penal por la comisión de delitos políticos y comunes conexos, este mismo cuerpo legal establece la excepción de la aplicación de la figura de la extinción penal a los delitos de genocidio, tortura y desaparición forzada, así como a aquellos delitos que

58 Sierra, J. (2004). *Propuestas para reducir los efectos dilatorios que provoca el abuso del amparo judicial*. Guatemala.

59 En la Ley de Reconciliación Nacional, Decreto n.º 145-96 del Congreso de la República, se establecen los límites de su aplicación al señalar de forma taxativa: los sujetos activos calificados que pueden solicitar el beneficio de la amnistía, los requisitos que debe llenar la solicitud, el tribunal competente para conocerla, el procedimiento especial que debe aplicarse cuando fuese invocada en un caso concreto y los delitos susceptibles de ser sometidos a su aplicación, catalogados como políticos, los cuales lesionan bienes jurídicos tutelados que únicamente afectan al Estado. Asimismo, esta ley señala expresamente cuáles son los delitos por los que no procede solicitar la exención de la responsabilidad penal, estos son los delitos de genocidio, desaparición forzada y tortura. La Ley de Reconciliación Nacional no solo es limitativa en sí misma, en relación con los límites de su aplicación, como se señaló, sino que también existen otros factores que la restringen. Así, por ejemplo, los compromisos adquiridos en el ámbito internacional por el Estado de Guatemala, a través de la aprobación y ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que incorporan el deber de investigar y juzgar las violaciones a los derechos humanos, sin establecer obstáculo alguno que genere impunidad, y el artículo 27 de la Convención de Viena, que establece que los Estados no pueden dejar de cumplir con sus compromisos internacionales invocando el derecho interno.

60 Ver nota 56.

sean imprescriptibles o que no admitan la extinción, de conformidad con el derecho interno o los tratados internacionales ratificados por Guatemala.

Como obstáculo para alcanzar la justicia en los casos de violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado interno, también cabe referir los ataques a la independencia judicial y la autonomía fiscal. Uno de los factores que afecta la independencia del Organismo Judicial y de la Corte de Constitucionalidad y la autonomía del Ministerio Público es la manipulación política que el Poder Legislativo y el Ejecutivo hacen de los nombramientos en estas instituciones.

El Congreso de la República es el responsable de nombrar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Apelaciones y a la mitad de los miembros del Consejo del Ministerio Público. Sumado a esto, es el Congreso quien decide sobre la asignación del presupuesto para dichas instituciones. Por su parte, el Presidente de la República tiene facultades para nombrar o destituir al Fiscal General del Ministerio Público. Aunque el proceso de selección y nombramiento para estos cargos se realiza a partir de una nómina de candidatos propuestos por una Comisión de Postulación⁶¹, subsisten vicios que atentan contra la independencia y autonomía de las autoridades.

Según el procedimiento establecido en la Ley de Comisiones de Postulación, esta normativa, que fue utilizada por primera vez en el proceso de elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y magistrados de las Cortes de Apelaciones en el año 2009, contempló un espacio para que la población pudiera realizar señalamientos a candidatos. Esto evidenció la infiltración de grupos de poder⁶², así como sus mecanismos para incidir en los nombramientos. También fue evidente la permeabilidad a influencias externas y la consiguiente falta de independencia judicial.

Durante este proceso, los controles contemplados en la Ley de Comisiones de Postulación no resultaron eficaces, toda vez que no se atendieron los vetos técnicamente formulados por organizaciones de la sociedad civil a la elección de ciertos aspirantes. Por ello, en esa ocasión la CICIG presentó objeciones contra ocho aspirantes a los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia⁶³, pero el Congreso de la República incluyó como magistrados a seis de ellos.

Tras un amparo otorgado por la Corte de Constitucionalidad que ordenó la revisión de esa designación⁶⁴, el 7 de octubre de 2009 el Congreso realizó una nueva votación sustituyendo a tres de los magistrados electos para la Corte Suprema de Justicia que habían recibido fuertes señalamientos. Adicionalmente, remitió al Ministerio Público toda la información recibida⁶⁵.

En el proceso de elección de Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, tanto la CICIG como varias organizaciones sociales sugirieron la exclusión de aquellos candidatos sobre los que pesaren dudas en cuanto

61 Desde el año 2009 estas se rigen por la la Ley de Comisiones de Postulación, que pretende desarrollar las normas constitucionales y legales que las crean, e instaurar la idoneidad, la publicidad, la objetividad y la transparencia como sus principios rectores.

62 Véase, por ejemplo, el señalamiento que hiciera la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala en contra de varios postuladores de candidatos a magistrados y de magistrados, en: CICIG. (2009). *La Corte Suprema de Justicia 2009: Los Magistrados no idóneos para representar a Guatemala*. Fecha de consulta: 12/10/2011. [En Red]. Disponible en: <http://cicig.org/uploads/documents/Presentacion%20candidatos%20a%20CSJ%20Octubre%2006-09.pdf>

63 Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2009). *Informe proceso de elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones y otros tribunales colegiados de igual categoría*. Guatemala.

64 Resolución dictada dentro del expediente n.º 3690-2009, tramitado ante la Corte de Constitucionalidad.

65 Para otros aspectos relacionados con las deficiencias en materia de independencia judicial, véase: Fundación Myrna Mack. (2010). *Desafíos a la independencia y transparencia del Organismo Judicial en Guatemala*. Fundación Myrna Mack. Guatemala.

a su independencia respecto de partidos políticos o grupos de presión o intereses; o aquellos que hubieran integrado cuerpos ilegales o aparatos clandestinos de seguridad⁶⁶.

Esa Comisión de Postulación eligió a seis candidatos para integrar la nómina que trasladó al Presidente de la República, quien el día 25 de mayo de 2010 eligió a Conrado Arnulfo Reyes Sagastume como Fiscal General⁶⁷. Según la CICIG, Reyes Sagastume incluyó en su equipo de trabajo a personas relacionadas con cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. Su nombramiento fue impugnado ante la Corte de Constitucionalidad, que ordenó anular todo el proceso y realizar uno nuevo⁶⁸, habiendo resultado electa la Doctora Claudia Paz y Paz Bailey⁶⁹.

Como otro obstáculo, también puede reportarse que en muchos casos existen hostigamientos, amenazas y ataques contra operadores de justicia. Asimismo, la Oficina de Protección de Testigos y Sujetos Procesales del Ministerio Público no ofrece medidas de protección apropiadas y carece de los recursos y capacidad suficientes para cumplir con esta tarea.

Un elemento que refleja la persistencia del racismo en el sistema de justicia penal es el hecho de que los procesos judiciales se desarrollan en idioma español. Esto limita el ejercicio del derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial en el propio idioma. Aunque en los últimos años se han impulsado acciones tendientes a superar la barrera lingüística en los procesos judiciales, entre las que se incluye la contratación de intérpretes, han sido insuficientes⁷⁰. También reflejan esa persistencia las conductas discriminatorias en la actuación de los operadores de justicia.

La falta de mecanismos de evaluación de desempeño y un régimen disciplinario eficaz también se erigen como obstáculos para alcanzar la justicia. Por ejemplo, respecto a la gestión de casos que efectúa el Ministerio Público, en 2008 se realizó un monitoreo⁷¹, el cual evidenció varias dinámicas institucionales como el incumplimiento de funciones de inspección y control del trabajo realizado por las fiscalías, así como deficiencias de tipo administrativo y de dirección institucional. También reveló que los fiscales utilizan criterios personales en la gestión de casos, ante el vacío de mecanismos de supervisión y de disciplina, y existe un obsoleto control de expedientes, que ha derivado incluso en su extravío⁷².

En relación con este tema, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados recomendó al Estado de Guatemala que el proceso de evaluación del desempeño de los jueces fuera transparente, a fin de evitar acusaciones de parcialidad⁷³.

Finalmente, como otro obstáculo en materia de justicia, se reporta la falta de un respaldo pleno al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Por ejemplo, en agosto de 2010 la Corte de Constitucionalidad suspendió en definitiva la resolución emitida por la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia en

66 Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2010). *Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad con ocasión de la elección de Fiscal General y Jefe del Ministerio Público*. Guatemala.

67 Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2010). *Tercer año de labores*. Resumen Ejecutivo. Guatemala.

68 *Ibíd.*

69 Quien hasta ese momento era una prominente figura del movimiento de derechos humanos en Guatemala.

70 Al respecto, véase: ASIES. (2008). *Proceso de Fortalecimiento del Sistema de Justicia: avances y debilidades*. (V Estudio del Sistema de Justicia). Guatemala.

71 Fundación Myrna Mack. (2009). Guatemala. Este monitoreo abarcó la Fiscalía de Delitos contra la Vida y las Fiscalías Municipales del Departamento de Guatemala, excepto la Fiscalía de Villa Canales, durante el periodo de enero 2006 a junio 2008.

72 Véase: a) *Ibíd.* b) Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, 1 de octubre de 2009. c) Impunity Watch. (2008). *Informe de investigación "Reconociendo el pasado, desafíos para combatir la impunidad en Guatemala"*.

73 Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Misión Guatemala. (2009). Documento de las Naciones Unidas n.º A/HRC/11/41/Add.3, 27 de mayo de 2009. Párrafo 27.

diciembre de 2009, en la que reconoció el carácter autoejecutable de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en febrero de 2002. En ese caso, la abogada y activista estadounidense Jennifer Harbury, viuda de Efraín Bámaca -sobre cuya desaparición forzada versa el proceso- y varias organizaciones de derechos humanos solicitaron, sin éxito, a la Corte de Constitucionalidad que revocara la resolución que ordenó esa suspensión.

De esa cuenta, el Estado de Guatemala no implementó las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de superación de los obstáculos de hecho y de derecho que impiden la investigación, persecución y sanción de los crímenes, y con ello provocó el cierre de este caso, creando brechas significativas en el combate a la impunidad para violaciones de derechos humanos del conflicto armado interno.

En suma, para avanzar en el combate a la impunidad y en la consecución de la justicia deben superarse ciertas condiciones y limitaciones relacionadas con las debilidades del sistema de justicia guatemalteco. Entre estas se encuentran deficiencias en la investigación, retrasos en el proceso penal debido a la tramitación de múltiples procesos de amparo e inconstitucionalidades, recursos de apelación, así como lentitud y displicencia en la resolución de solicitudes de aplicación de la Ley de Reconciliación Nacional. Aunado a ello, también deben suprimirse las presiones externas de individuos y grupos interesados en mantener la impunidad por los crímenes ocurridos durante el conflicto armado interno, muchas veces expresadas a través de hostigamientos, amenazas y ataques contra víctimas y sus familiares, testigos y operadores de justicia. Finalmente, deben honrarse las obligaciones internacionales del Estado de Guatemala.

Reparación

El Estado de Guatemala carece de una política de reparación, lo cual se manifiesta en los constantes cambios que ha sufrido la Comisión Nacional de Resarcimiento y el Programa Nacional de Resarcimiento. La primera Comisión Nacional de Reparación (CNR) fue inaugurada el 16 de julio de 2003, al tenor del Acuerdo Gubernativo n.º 258-2003. La que podría llamarse la segunda CNR (2004) se inauguró con Oscar Berger en la Presidencia de la República y amplió su conformación a seis representantes del Estado y siete organizaciones de la sociedad civil, a partir del Acuerdo Gubernativo n.º 188-2004. La tercera CNR (2005-2007), a partir del Acuerdo Gubernativo n.º 619-2005, modifica su estructura, excluyendo la participación de la sociedad civil y dejando cinco representantes de instituciones del Estado. Es entonces cuando se prioriza la indemnización económica. En 2006 un grupo de organizaciones de víctimas independientes solicitan al Procurador de los Derechos Humanos una investigación del Programa Nacional de Resarcimiento. La cuarta CNR (2008), que inicia con la administración del Gobierno de Álvaro Colom, continúa conformada por cinco representantes del Estado⁷⁴.

La entrega de viviendas⁷⁵, el resarcimiento económico⁷⁶ y los actos de dignificación⁷⁷ son medidas positivas en materia de reparación a las víctimas del conflicto armado.

74 Un delgado del Presidente de la República, el Ministro de Finanzas Públicas, el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Secretario de la Paz de la Presidencia (SEPAZ) y el Presidente de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH).

75 Por ejemplo, en el año 2010, en el marco del convenio de cooperación entre FONAPAZ, la Secretaría de la Paz y el Programa Nacional de Resarcimiento, que incluye la construcción de 2372 viviendas, se entregaron 343 de estas.

76 Por ejemplo, en el año 2010, se entregaron Q.32 354 666.66

77 Por ejemplo, durante el año 2010, se realizaron las conmemoraciones del Día Internacional de la Mujer “Mujeres y Memoria” y los 28 años de la Masacre de Cuarto Pueblo, Ixcán.

En el marco de un convenio de cooperación interinstitucional entre el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), la Secretaría de la Paz⁷⁸ y el Programa Nacional de Resarcimiento, celebrado el 22 de junio de 2009 y modificado en noviembre del mismo año, se acordó el diseño, suministro de materiales y construcción de 2372 viviendas, por un monto de Q.90 271 479. Para noviembre de 2010 se habían entregado 456 viviendas, ubicadas primordialmente en Quiché, Sololá, Petén y Suchitepéquez⁷⁹.

En el año 2009, 3725 personas recibieron compensaciones económicas por un monto de Q.77 051 649. Durante el año 2010, el monto de resarcimiento monetario ejecutado por el Programa Nacional de Resarcimiento fue de Q.32 762 324.16, trasladado a beneficiarios en dieciséis municipios del país, ubicados principalmente en el altiplano occidental, con un total de 1505 personas beneficiarias⁸⁰.

Empero, todavía se requiere avanzar en una legislación adecuada que fortalezca y brinde estabilidad a las políticas del Estado en términos de reparaciones. También es necesario asegurar la continuidad y coordinación interinstitucional, así como la inclusión plena de estándares internacionales en materia de reparación, incluyendo aquellos relativos a la perspectiva de género y no discriminación.

El Programa Nacional de Resarcimiento, que surge de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, se ha quedado hasta ahora en un intento fallido por diseñar y ejecutar una política de reparación integral a las víctimas y sus familias. El programa se encuentra limitado a la entrega de dinero a los sobrevivientes y a los familiares de las víctimas, pero ni siquiera en eso ha sido verdaderamente exitoso. Desde un comienzo hubo falta de voluntad política para crear el programa y asignar los recursos financieros necesarios, y también hubo problemas en la forma de estructurar el programa, porque propició el enfrentamiento entre víctimas y entre organizaciones de víctimas⁸¹.

En esta línea, es posible identificar varios obstáculos a las reparaciones en Guatemala, a saber: su desvirtuación como enlace con las medidas de justicia, la ausencia de pertinencia cultural, la debilidad institucional del Programa Nacional de Resarcimiento, la inestabilidad en su conformación, su burocratización y la falta de medidas integrales de reparación.

Al apreciar que durante los años 2008 y 2009 el Programa Nacional de Resarcimiento remitió 10 118 casos al Ministerio Público⁸², y en el año 2010 hizo entrega de 4075 denuncias⁸³, es notorio que ese elevado número de casos únicamente congestionará al ente encargado de la persecución penal, evitando que se produzcan resultados no solo en estos casos, sino en los que ya figuraban en la carga de trabajo preexistente.

Si bien en el discurso el Programa Nacional de Resarcimiento reconoce el respeto a la identidad cultural como uno de los principios rectores en materia de reparaciones, es evidente que no hay un entendimiento a cabalidad de su significado. Por ejemplo, durante el año 2009 reportó como reparación moral y simbólica

78 La Secretaría de la Paz es una Secretaría del Organismo Ejecutivo que, a partir del artículo 9 de la Ley de Reconciliación Nacional (n.º 145-96), se crea en 1997 por el Decreto del Congreso de la República n.º 17-1997. Como objetivo tiene asegurar que las instancias del Ejecutivo y sus políticas cumplan los compromisos de los Acuerdos de Paz. Este decreto es sustituido por el Acuerdo Gubernativo n.º 115-2001 que la “concibe como una entidad de apoyo, asesoría y coordinación del cumplimiento de los compromisos gubernamentales originados de los Acuerdos de Paz”.

79 Secretaría de la Paz. (2010). *Informe 2010. Avances sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*. Guatemala.

80 *Ibíd.*

81 Reflexiones presentadas por Helen Mack, presidenta de la Fundación Myrna Mack, en el panel “La contribución de la justicia transicional en la construcción y consolidación de la democracia”, que tuvo lugar en el marco de la conferencia regional: “El legado de la verdad: impacto de la justicia transicional en la construcción de la democracia en América Latina”. Bogotá, Colombia, del 19 al 21 de junio de 2007.

82 Secretaría de la Paz. (2009). *Informe 2009. Avances sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz: 13º Aniversario de la Firma de los Acuerdos de Paz*. Guatemala.

83 Secretaría de la Paz. (2010). *Informe 2010. Avances sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*. Guatemala.

la impresión, grabación y distribución de un estudio etnográfico sobre la música garífuna⁸⁴. Aunque este tipo de acciones son encomiables, es difícil enmarcarla en el contexto del resarcimiento con ocasión del conflicto armado interno, puesto que la población garífuna, como grupo, no figura entre los pueblos que fueron víctimas de la represión y violencia estatal.

La debilidad institucional se caracteriza por su endeble sustento legal y sus carencias presupuestarias⁸⁵, y limita la implementación de una política de reparación más integral.

En cuanto al presupuesto, cabe mencionar que el asignado para inversión en los años 2008, 2009 y 2010 ascendía a Q.270 000 000 y Q.220 000 000⁸⁶, mientras que el presupuesto ejecutado, al final del ejercicio fiscal, únicamente llegó a Q.164 978 519.26, Q.95 628 002.75 y Q.37 039 954.75, respectivamente⁸⁷. Ello hace ostensible que el Programa Nacional de Resarcimiento es incapaz de diseñar proyectos y llevar a cabo actividades tendientes al empleo de los recursos que se le han asignado.

La actual regulación del Programa Nacional de Resarcimiento restringe y dificulta el desarrollo de su labor, por cuanto está estipulado en un acuerdo gubernativo que puede ser modificado por el Presidente de la República en cualquier momento, sin necesidad de consulta o autorización de ningún otro órgano del Estado. Desde su creación en 2003 el acuerdo de creación del Programa Nacional de Resarcimiento ha sufrido tres modificaciones sustanciales, de lo cual se colige su inestabilidad legal.

La ausencia de una política integral en materia de reparación en Guatemala responde, especialmente, al hecho de que el Congreso de la República no ha aprobado leyes sobre las que dicha política pueda cimentarse. En ese contexto, el Programa Nacional de Resarcimiento actúa solo, cuando debiera tratarse de una efectiva coordinación de esfuerzos entre diversos ministerios, secretarías, fondos del Ejecutivo y los Gobiernos locales.

Ha habido también sindicaciones relativas a la nula ejecución del presupuesto del Programa Nacional de Resarcimiento⁸⁸. Así, se ha referido que durante el primer trimestre del año 2010 no se ejecutó nada, por lo que ninguna víctima recibió tan siquiera un pago. En contraste, se constató que para la dirección y coordinación del Programa se erogaron Q.3 600 000 en ese periodo. Ello puede deberse a que, ante la ausencia de lineamientos claros sobre la orientación de la reparación, la entidad sea incapaz de destinar los recursos a las actividades.

Como otro obstáculo, es posible citar también la constante rotación, tanto en la integración de la Comisión como respecto a cambios en el personal que labora en el Programa. De esa cuenta, la Comisión Nacional de Resarcimiento, a partir del Acuerdo Gubernativo n.º 619-2005, modificó su estructura, excluyendo la participación de la sociedad civil y dejando únicamente cinco representantes de instituciones del Estado. Los funcionarios de la Secretaría de la Paz y del Programa Nacional de Resarcimiento que pretendían limitar al programa como un mero emisor de cheques maniataron su gestión. La cuarta Comisión Nacional de Resarcimiento, que inicia con la administración del Gobierno de Álvaro Colom, continúa conformada por cinco representantes del Estado, como se indicó.

Así, a partir de estas modificaciones sufridas se pasó de tener un Programa Nacional de Resarcimiento dirigido casi exclusivamente por representantes de organizaciones de la sociedad civil, entre los que destacaba

84 Secretaría de la Paz. (2009). *Informe 2009. Avances sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz: 13º Aniversario de la Firma de los Acuerdos de Paz*. Guatemala.

85 Secretaría de la Paz. (2010). *Informe 2010. Avances sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*. Guatemala.

86 Años 2009 y 2010.

87 Secretaría de la Paz. (2010). *Informe 2010. Avances sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*. Guatemala.

88 Pronunciamiento del Grupo de Apoyo Mutuo. Guatemala, 25 de marzo de 2010.

especialmente Rosalina Tuyuc hasta 2004, a que desde 2005 el ente político rector del Programa, la Comisión Nacional de Resarcimiento, esté integrado enteramente por funcionarios del Organismo Ejecutivo. Al no contar ya con la presencia de organizaciones de víctimas en lo interno del Consejo Consultivo, no se ha escuchado su voz en el diseño de las medidas y políticas de reparación.

Por otro lado, la alta rotación de personal dificulta el establecimiento de relaciones de confianza con las víctimas y sus organizaciones, lo cual es de particular relevancia en los casos de violación sexual. La rotación perturba el fortalecimiento de las capacidades instaladas en el Programa, y la mejora en el desempeño favorecido por el conocimiento acumulado y las lecciones aprendidas derivadas de la experiencia. El Programa tampoco cuenta con personal especializado en reparación psicosocial, medidas simbólicas, ni exhumaciones. Además, la constante rotación de personal no estimula la especialización de quienes laboran él. Nótese que el personal está contratado en el rubro presupuestario n.º 029, que viola los derechos laborales de las personas trabajadoras del Programa Nacional de Resarcimiento, negándoles estabilidad en el trabajo⁸⁹. Ello pone en juego la posibilidad de dar continuidad a las estrategias de mediano y largo plazo previstas por el Programa⁹⁰.

La burocratización del Programa Nacional de Resarcimiento también se ha señalado como un obstáculo para la reparación. En ese orden de ideas, se indica que el Programa descarga en las víctimas la obligación de demostrar su condición, por medio de la recolección de la documentación requerida para probar su caso y ser aprobadas para recibir resarcimiento. Para diciembre de 2010, el Programa Nacional de Resarcimiento reportaba 70 404 víctimas registradas⁹¹.

De modo similar, el Programa tampoco ha coordinado suficientemente con las municipalidades, y ahora con el Registro Nacional de las Personas (RENAP), para que se agilicen los trámites con las víctimas y sus organizaciones. Además, se otorga preeminencia a las normas de Derecho Civil sobre los principios orientadores de la Administración Pública –sencillez, celeridad, no formalismo– con lo que se incrementa el riesgo de revictimizar a la población meta que solicita el resarcimiento económico⁹².

A pesar de que el mandato del Programa Nacional de Resarcimiento contempla medidas integrales de reparación, en la práctica se ha limitado al resarcimiento económico individual. Además, la entrega de cheques, luego de realizar largos trámites, se compara con otros programas de entrega directa de dinero, como lo es la indemnización de los ex patrulleros de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) a quienes desde 2003 el Gobierno viene haciendo pagos monetarios por servicios brindados durante el enfrentamiento armado, así como las transferencias condicionadas del programa “Mi Familia Progresiva”⁹³, que instauró el Gobierno de Álvaro Colom. No se cuestiona aquí el resarcimiento económico como medida de reparación, sino que se llama la atención acerca del hecho de que su aplicación, como medida exclusiva, es problemática.

Las medidas de reparación psicosocial y rehabilitación por parte del Estado siguen faltando. Por ejemplo, aunque el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social dispuso un Protocolo para la atención en salud mental a poblaciones que sufrieron violaciones a los derechos humanos y violencia política durante el

89 Solís, M. E. (2008). El Resarcimiento: Una deuda más pendiente con las mujeres en Guatemala, en *Sin tregua: Políticas de reparación para mujeres víctimas de violencia sexual durante dictaduras y conflictos armados*. Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género.

90 Los empleados contratados en este rubro no tienen calidad de funcionarios públicos, por lo que no se les pueden deducir responsabilidades ni a ellos, ni solidariamente al Estado de Guatemala, en caso de que no cumplan con su función a cabalidad.

91 Secretaría de la Paz. (2010). *Informe 2010. Avances sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*. Guatemala.

92 PNUD y PCON-GIZ. (2007). *Informe de la evaluación conjunta del Programa Nacional de Resarcimiento y de los programas de apoyo al PNR*. Guatemala.

93 Ver: Mi familia progresiva, en: www.mifamiliaprogresiva.gob.gt

conflicto armado interno⁹⁴, y se supone que este debiera erigirse como una herramienta para fortalecer al recurso humano, en la oferta de atención integral en materia de recuperación psicosocial, tanto institucional como también de la red del sistema de salud, los resultados en este ámbito siguen siendo mínimos⁹⁵.

Paralelamente, la institucionalidad no promueve iniciativas de atención psicosocial públicas, ni propicia espacios de coordinación y diálogo intercultural entre las comunidades, las organizaciones sociales y las entidades del Estado. Tampoco se identifica una estrategia en el nivel estatal para el fortalecimiento del personal de salud mental con que cuenta el Ministerio de Salud y Asistencia Pública Social, ni la cobertura territorial y la cualificación de esta obligación⁹⁶.

Entonces, debe indicarse que el Programa Nacional de Resarcimiento no cuenta con una estrategia de reparación integral que incluya la dimensión psicosocial. La orientación del trabajo tendría que apuntar hacia la construcción de nuevas relaciones sociales en marcos que reconozcan la realidad de cada comunidad, incluyendo, cuando fuera relevante, la relación víctimas-victimarios que sigue dándose en muchas comunidades.

Es preciso abordar, en este punto, lo referente a la cuestión de género. En esa línea, cabe destacar que el tema de las reparaciones no ha sido considerado como una prioridad por la mayoría de las organizaciones feministas, que se ocupan en la actualidad de la violencia contra las mujeres (doméstica, sexual y muertes violentas) sin vincularla con las violaciones de derechos humanos contra las mujeres cometidas durante el conflicto armado interno.

Por su lado, las organizaciones de víctimas dan prioridad a la búsqueda de la justicia para sus parientes desaparecidos o asesinados, y las organizaciones de mujeres indígenas agregan a sus agendas los problemas de la viudez, el acceso a la tierra y la exigencia de reconocimiento, por parte del Estado, de la existencia de un genocidio contra el pueblo maya. Así, la violencia contra las mujeres se incluye, e incluso se invisibiliza, tras asuntos étnicos y políticos más generales⁹⁷.

En esa línea, la obtención de reparaciones para las mujeres ha debido afrontar una serie de obstáculos particulares. Primero, la falta de voluntad política de parte del Estado para resarcir a las víctimas en general; segundo, las divisiones existentes dentro de las organizaciones de la sociedad civil; tercero, la minimización, por parte de actores políticos, de la magnitud de las violaciones de derechos humanos cometidas contra las mujeres durante el conflicto, y, finalmente, el temor y la vergüenza social que experimentan las mujeres que han sido víctimas de la violencia, especialmente de actos violencia sexual, que les impide denunciar estos crímenes⁹⁸.

Así las cosas, es evidente que el principal obstáculo al derecho a la reparación es que el Estado de Guatemala carece de una política integral de justicia transicional. El Programa Nacional de Resarcimiento está desarticulado del resto de la estructura estatal, por lo que las reparaciones se han limitado a actos puntuales dirigidos a las víctimas, pero que difícilmente pueden vincular el derecho a las reparaciones con

94 Disponible en: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social:

<http://mepas.emaginacion.net/images/files//Salud%20Mental/Violencia%20Politica.pdf>

95 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*. Supervisión de cumplimiento de sentencia, 21 de febrero de 2011. [En Red]. Disponible en:

http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/sanchez_21_02_11.pdf

96 Reyes, A. (et al). (2009). Mapeo de iniciativas nacionales e internacionales, en *Reconciliación Social. Posguerra en Guatemala (1997-2008)*. Guatemala.

97 Paz y Paz, C. (2010). Guatemala: Género y reparaciones para las violaciones de derechos humanos, en R., Rubio-Marín. (Ed.). *¿Y qué fue de las mujeres? Género y reparaciones de violaciones de derechos humanos*. International Center for Transitional Justice. Bogotá.

98 *Ibíd.*

los derechos a la verdad, a la justicia y a la no repetición. Esto resulta contradictorio con los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala, así como para las víctimas, quienes tienden a percibir la reparación como algo más integral.

A manera de conclusión

Considerando los aspectos tratados en este capítulo, es posible arribar a algunas conclusiones. En Guatemala, en los últimos cuatro años, se han logrado avances importantes en la promoción de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno a la verdad, la justicia y la reparación. Entre los principales logros relativos al derecho a la verdad destacan el apareamiento del Archivo Histórico de la Policía Nacional, las exhumaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil, una iniciativa para crear un registro de víctimas, así como la regulación del acceso a la información pública y los archivos. En materia de justicia, se reportan como avances las primeras sentencias condenatorias por el delito de desaparición forzada y la labor de las organizaciones sociales que acompañan los procesos penales. En cuanto a la reparación, se han entregado medidas de reparación económica a algunas víctimas.

Sin embargo, más allá de esos importantes pero aislados avances, el proceso de transición política y de reconciliación en Guatemala se encuentra estancado. No existe una política pública que se oriente a asumir el pasado y transformar las relaciones políticas y sociales en el presente. El mismo Estado excluyente sigue manifestándose hoy, con amenazas sobre el proceso y definiendo un marco de relaciones sociales alejado de lo firmado en los Acuerdos de Paz de 1996 entre la URNG y el Gobierno, que han dejado de ser un referente político para el país. No se tiene acceso a los archivos militares, la persecución penal de casos del pasado sigue siendo muy limitada y la continuidad de las acciones emprendidas depende, en buena medida, del mantenimiento de la Fiscal General actual, mientras que el Programa Nacional de Resarcimiento ha perdido el norte y se encuentra más fragmentado que nunca, con lo que su impacto en las comunidades afectadas ha sido escaso y, en muchos casos, contraproducente.

A estas debilidades estructurales que impiden el abordaje integral de las políticas de verdad, justicia y reparación, se suman las amenazas y ataques que sufre el Estado de Guatemala debido al narcotráfico y al crimen organizado, con la escalada de violencia e impunidad que suponen.

Por ello, se debe impulsar el diálogo entre la sociedad y el Estado, con miras a promover procesos de entendimiento que resulten en la búsqueda de un mejor tratamiento de la conflictividad social y de los problemas que originaron el conflicto armado interno y que no están resueltos aún. Aunque las nuevas manifestaciones y formas de violencia empujen a nuevas dinámicas, los acuerdos de paz deben convertirse en la plataforma de todo esfuerzo encaminado a impulsar una mejor convivencia social, por lo que es necesario estimular su cumplimiento para iniciar un proceso de reconciliación en el que se dé respuesta a las demandas de verdad, justicia y reparación de las víctimas.

Memorias compartidas

Las Comisiones de Verdad de Paraguay y Ecuador

Alejandro Valencia Villa

Solo avanzando hacia atrás se puede llegar al futuro
Augusto Roa Bastos, Vigilia del Almirante

Solo con la acción de la verdad se puede acabar con la muerte
Hermann Broch, La muerte de Virgilio

La Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay (en adelante “CVJ del Paraguay” o “la Comisión”) y la Comisión de Verdad del Ecuador (en adelante “CV del Ecuador” o “la Comisión”) son las últimas comisiones de verdad oficiales de Sudamérica. Las violaciones de derechos humanos ocurridas en el pasado en ambos países no son muy conocidas en el contexto internacional, ni siquiera en el propio continente americano, de ahí la relevancia de estas iniciativas que se enmarcan en las actuales dinámicas de la llamada justicia transicional.

El Paraguay ha tenido una de las dictaduras militares unipersonales más largas y represivas en América, cerca de 35 años estuvo Alfredo Stroessner en el poder (1954–1989), que se caracterizó por métodos totalitarios que desconocieron los derechos de decenas de miles de paraguayos y paraguayas. El Ecuador tampoco escapó a la violencia estatal en los últimos años, y de manera particular durante el Gobierno de León Febres Cordero (1984–1988) elegido por voto popular, se vivió un clima de persecución política contra sus opositores, durante el cual se llevaron a cabo graves violaciones de derechos humanos.

Ambos países no tuvieron, en estricto sentido, un conflicto armado interno. Aunque en el Paraguay, hacia finales de la década de los sesenta, se constituyeron los grupos de resistencia armada Movimiento 14 de Mayo y el Frente Unido de Liberación Nacional (FULNA), y en el Ecuador, hacia mediados de la década de los ochenta, inició sus acciones el grupo armado Alfaro Vive Carajo (AVC), ninguna de estas organizaciones logró desarrollar un número de hostilidades que permitieran calificar sus acciones como un conflicto armado no internacional. Lo que vivieron ambos países fue un persistente modelo de represión y persecución política, con la violación de derechos fundamentales de manera generalizada y sistemática, incluyendo crímenes que fueron considerados por ambas comisiones como de lesa humanidad.

En el presente capítulo se destacarán los hallazgos y conclusiones más relevantes de ambas comisiones de la verdad. Las siguientes páginas serán, en su gran mayoría, predominantemente descriptivas, sobre todo porque son tan recientes sus informes finales, que apenas los efectos de su trabajo se empiezan a visibilizar, y ha pasado muy poco tiempo para hacer una evaluación más crítica y profunda. La primera parte hace una breve descripción de los contextos políticos que fueron objeto de análisis por ambas comisiones. La segunda, presenta la composición, mandato y características de cada una de las comisiones, así como algunos aspectos comunes y diferenciados propios de su mandato y trabajo. La tercera, subraya algunos de los hallazgos más importantes de sus informes finales y describe las partes de este. La cuarta, de manera muy breve, relaciona los impactos de los informes de ambas comisiones ante los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Por último se reseñan las situaciones de Paraguay y Ecuador después de la entrega de sus informes finales.

El contexto paraguayo¹

Desde la independencia del Paraguay, dos fenómenos han marcado su historia de forma traumática. La Guerra de la Triple Alianza, contra Uruguay, Argentina y Brasil, en la que se dio una pérdida importante de territorio. Más adelante, la Guerra del Chaco que se libró contra Bolivia, entre 1932 y 1935, y la revolución de febrero de 1936, que marcaron el inicio de la hegemonía militar en el Paraguay. El general Alfredo Stroessner, aprovechando una aguda confrontación interna en el partido oficialista, el Partido Colorado, llevó a cabo un golpe de Estado el 4 de mayo de 1954.

La dictadura de Stroessner se sustentó y prolongó por 35 años gracias a lo que se conoció como la unidad granítica entre su gobierno, las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado. Durante ocho elecciones

1 Sobre el contexto paraguayo pueden consultarse con más detalle los párrafos 1 a 19 de las conclusiones y el capítulo II, y las características del régimen stronista en el tomo I del informe final de la CVJ. Está disponible en: www.verdadyjusticia-dp.gov.py

presidenciales Stroessner fue postulado como candidato único por el Partido Colorado, partido que controló toda la burocracia estatal, incluyendo las Fuerzas Armadas. Las elecciones se realizaron bajo estado de sitio y sin ninguna garantía para la oposición política. En un contexto internacional dominado por la Guerra Fría y la Doctrina de la Seguridad Nacional, no solo el partido comunista estaba prohibido, sino que se perseguía y eliminaba cualquier otro intento de crítica al régimen.

El *stronismo* elevó el terrorismo de Estado a una forma de gobierno totalitario y como una política permanente. Este dominio sobre el conjunto de la sociedad paraguaya produjo un cuadro sistemático y generalizado de violaciones de derechos humanos durante 35 años. El que no estaba con el régimen, estaba contra él.

Las detenciones arbitrarias y las torturas fueron las violaciones más numerosas, pero también se presentaron desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, y miles de paraguayos fueron obligados a exiliarse. Dice la conclusión 35 del Informe Final de la CVJ:

Una de las diferencias importantes que se encuentran en el modelo represivo paraguayo a diferencia de otros en la región, es que no se crearon estructuras militares o policiales clandestinas diferentes o paralelas a las oficiales y públicas del Estado paraguayo. Las distintas estructuras del aparato político, militar y policial perpetraron graves violaciones de derechos humanos de manera visible y publicitada. Tampoco existieron centros de detención y tortura clandestina, usándose para ese efecto dependencias policiales, militares, gubernamentales y civiles conocidas.

El aparato represivo cometió graves violaciones de derechos humanos contra los sectores populares, campesinos y obreros; pero ejerció una brutal y particular persecución contra los miembros de organizaciones proscritas y clandestinas, tanto políticas como armadas, integrantes del partido comunista, dirigentes populares y otros opositores políticos e, incluso, militares no alineados con el régimen.

Aunque el proceso de transición en el Paraguay se inicia en 1989 con la caída de Stroessner, este se caracterizó por un fuerte pulso entre los sectores democráticos y el atavismo autoritario. A pesar de que se intentó dismantlar el aparato jurídico de la dictadura, en particular con la promulgación de una nueva Constitución en 1992, y con la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos básicos de los sistemas universal e interamericano, los cambios en la realidad del país fueron demasiado lentos y sin una ruptura política con el pasado. El Partido Colorado continuó en el poder hasta el 2008 y solo con el triunfo de Fernando Lugo en la Presidencia de la República, que inició su mandato en agosto de ese año, el país inició su verdadero proceso de transición. Aunque hace más de veinte años finalizó la dictadura stronista, sus efectos siguen siendo tan fuertes y permanentes, que apenas y poco a poco el Paraguay se empieza a sacudir del clientelismo y cultura autoritaria y el Estado comienza a asumir sus deberes de respeto y garantía hacia sus ciudadanos. Después de la caída de la dictadura se dieron pequeños intentos en la reparación hacia las víctimas, y es el Informe final de la CVJ uno de esos primeros pasos con que la sociedad paraguaya asume su pasado.

El contexto ecuatoriano²

En agosto de 1984, León Febres Cordero fue elegido Presidente de la República del Ecuador, por voto popular, en representación de los sectores de derecha. Su régimen impuso un modelo económico de corte neoliberal y un estilo de gobierno autoritario y de permanente confrontación con los sectores que discrepaban con su proyecto político. Su discurso violento siempre estuvo dirigido a atacar a la oposición, especialmente

² Sobre el contexto ecuatoriano puede consultarse con más detalle la sección del contexto socioeconómico y político del resumen ejecutivo y la primera sección del tomo II del Informe final de la CV. En: www.coverdad.org.ec

a los sectores de izquierda. Para reprimir a los movimientos sociales, el Gobierno utilizó especialmente las fuerzas policiales y servicios de inteligencia, creando, además, con el apoyo de la empresa privada, los escuadrones volantes de fuerzas policiales, que junto con grupos paramilitares reprimieron manifestaciones estudiantiles, huelgas obreras y ocasionaron el desalojo de muchos pobladores.

Durante su mandato, la organización Alfaro Vive Carajo (AVC) realizó varias acciones de propaganda armada (como tomas de medios de comunicación, pintas en las paredes, sustracción de la espada y de un busto del líder histórico Alfaro Vive, entre otras) y utilizó como método de financiamiento los asaltos a bancos y a empresas, llevando a cabo algunos secuestros. La respuesta del Estado a estas acciones de AVC se hizo al margen del marco legal y constitucional, llevando a cabo ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, torturas y violaciones sexuales. Intencionalmente, el Gobierno sobredimensionó la peligrosidad de esta organización armada y continuó persiguiendo a falsos insurgentes, aún cuando los miembros políticamente más importantes de AVC estaban presos o habían sido asesinados. Así, se justificó la persecución a otros dirigentes sociales y políticos de izquierda, se instauró un clima de terror y se entregó un poder autoritario a la Policía y a las Fuerzas Armadas.

Este Gobierno tuvo una concepción excluyente de los derechos humanos, que estuvieron reservados para quienes el régimen consideraba que respetaban el orden establecido. Se institucionalizó la tortura en dependencias policiales, especialmente en el Servicio de Investigación Criminal (SIC) y en algunos cuarteles militares. Junto a la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, las muertes bajo custodia militar o policial y otros abusos de la fuerza y de la autoridad, se practicó, en algunos casos, la desaparición forzada de personas.

Después del Gobierno de Febres Cordero, entre los años 1988 y 2007 se continuó implementando el modelo neoliberal que agudizó las condiciones de vida de la mayoría de los ecuatorianos y ecuatorianas, lo que provocó descontento y descomposición social. La crisis y la inestabilidad política fue una tendencia persistente a lo largo de todos estos años. En el período que abarca desde 1995-1997 hasta las elecciones de 2006, se profundizó la crisis política de las elites dominantes, la cual se evidenció en la caída de los tres presidentes elegidos durante esos años: Abdalá Bucaram (1996-1997), Jamil Mahuad (1998-2000) y Lucio Gutiérrez (2002-2005).

Los diversos Gobiernos utilizaron la Ley de Seguridad Nacional, declarando el estado de emergencia, para mantener lo que denominaban el orden y la paz de la República. Las huelgas obreras, los levantamientos indígenas, los paros provinciales o regionales, las manifestaciones estudiantiles y otras formas de lucha empleadas por sectores populares para conseguir sus reivindicaciones, fueron calificados como amenazas a la seguridad del Estado o, incluso, como asuntos delincuenciales.

Las concepciones excluyentes de los derechos humanos, vigentes en el periodo de León Febres Cordero para supuestos narcotraficantes, delincuentes y “terroristas”, continuaron vigentes durante el periodo 1988-2007, lo que produjo también violaciones de derechos humanos como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y torturas. La aplicación del modelo neoliberal trajo como consecuencia el deterioro de las condiciones de vida, así como el incremento y el surgimiento de nuevas formas delincuenciales de carácter transnacional, que se desarrollan de la mano de la globalización, tales como el narcotráfico, la trata de personas, el secuestro, el robo internacional de vehículos, etc. Para afrontar estos problemas que fundamentalmente tienen orígenes y causalidades de carácter estructural, se optó por métodos represivos, el endurecimiento de las penas, e incluso operativos de limpieza social realizados por grupos de ajusticiamiento, que actuaron con total impunidad. Esta situación se dio, especialmente, en ciertas zonas del país como las provincias cercanas a la frontera con Colombia.

La mayor parte de violaciones de derechos humanos, cometidas por elementos policiales o militares, no han sido sancionadas ni sus responsables han sido juzgados y sentenciados. La impunidad ha sido posible al mantenerse fueros especiales que permiten que policías y militares sean juzgados en sus propios tribunales, en los que, por lo general, han sido absueltos. Adicionalmente, se ha mantenido un espíritu de cuerpo que ha sido el principal obstáculo para que se descubra la verdad, se haga justicia y se repare a las víctimas.

Composición, mandato y características de la Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay³

La CVJ constituyó un logro de la sociedad civil y del Estado paraguayo. Su creación respondió a la demanda de las asociaciones de víctimas de la dictadura y de los organismos de derechos humanos cuando cayó el régimen de Stroessner. Esto se concretó con un acuerdo del Parlamento Nacional y del Poder Ejecutivo, que permitió la sanción de la Ley 2225/03.

Aunque la ley que creó la CVJ fue del 6 octubre de 2003, esta solo se instaló formalmente el 20 de julio de 2004, debido a razones presupuestales. Aunque se preveía inicialmente una duración de dieciocho meses de trabajo, prorrogables a seis meses más, el mandato se extendió por veinticuatro meses más. La CVJ finalmente entregó su informe el 28 de agosto de 2008.

El mandato de la CVJ estaba centrado en casos de violaciones de derechos humanos, en particular desapariciones forzadas, torturas, exilio y otras graves violaciones ocurridas desde mayo de 1954 (mes en que llegó a la presidencia del Paraguay Alfredo Stroessner) hasta octubre de 2003 (mes en que fue promulgada la ley). El artículo 2° de la ley señalaba como funciones y objetivos de la CVJ los siguientes:

- a) analizar e investigar las condiciones políticas, sociales y culturales, así como los comportamientos que, desde las distintas instituciones del Estado y otras organizaciones contribuyen a las graves violaciones de los derechos humanos.
- b) colaborar con los órganos pertinentes en el esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos ejecutados por agentes estatales y paraestatales.
- c) preservar la memoria y testimonio de las víctimas, procurando determinar el paradero y situación de los afectados por estas violaciones e identificar en la medida de lo posible a los victimarios.
- d) preservar las pruebas de las violaciones a los derechos humanos.
- e) aportar todos los elementos probatorios al Poder Judicial para que el sistema de justicia actúe de inmediato en procura de precautelarse los derechos de las víctimas y evitar la impunidad de los responsables de tales violaciones.
- f) contribuir a esclarecer la verdad de manera oficial, lo que implica establecer moral y políticamente la responsabilidad del Estado.
- g) contribuir a esclarecer la vinculación de violaciones de los derechos humanos con políticas autoritarias estatales, nacionales e internacionales.
- h) recomendar cursos de acción y reformas institucionales, legales, educativas y de otro tipo, como garantías de prevención, a fin de que sean procesadas y atendidas por medio de iniciativas legislativas, políticas o administrativas.
- i) elaborar propuestas de reparación y reivindicación de las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, las que servirán de base para las medidas que se adopten para su instrumentación.
- j) elaborar un informe final oficial de todas las investigaciones y propuestas realizadas durante el período investigado.

3 Algunas características y las actividades adelantadas por la CVJ pueden verse en “Comisión de Verdad y Justicia, Memoria de Gestión, 2004–2008”, Asunción, 2008.

La CVJ estuvo integrada por nueve comisionados: un representante de la Iglesia Católica, que la presidía, un representante del Poder Legislativo, un representante del Poder Ejecutivo, tres representantes de las organizaciones de víctimas de la dictadura y tres representantes de la sociedad civil. La CVJ contó con una coordinación general a cargo de una comisionada, de la cual dependían áreas temáticas y de trabajo. De estas, las primeras, dirigidas a la investigación, estaban conformadas por la unidad de toma de testimonios, de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, de tortura y exilio, y de investigación del sistema represivo; las segundas, estaban conformadas por las áreas: legal, salud integral, comunicación, educación y relaciones institucionales. Además, se contó con una planta de personal administrativo, un coordinador de investigaciones y algunos consultores nacionales e internacionales, pero su tamaño en términos generales fue pequeño, en comparación con otras comisiones.

La sede principal de la CVJ estaba en Asunción y contó con sedes regionales en las ciudades de San Ignacio de Misiones, Caaguazú, Caacupé y Alto Paraná, que tuvieron como objetivo prioritario la toma de testimonios. Una de las campañas de la CVJ fue: “2000 testimonios para la historia”, cifra que fue superada al final de su mandato.

Con el lema, “Quien olvida, repite”, la CVJ organizó seis audiencias públicas nacionales y dos internacionales. Las tres primeras audiencias nacionales se realizaron en las ciudades de Asunción, San Juan Bautista de Misiones y Caaguazú, respectivamente, con el propósito de escuchar a las víctimas de la dictadura stronista. Las audiencias internacionales se desarrollaron en las ciudades argentinas de Buenos Aires y Posadas, la una para dignificar a los miles de paraguayos exiliados en ese país y la otra para documentar el exilio paraguayo en la frontera argentina. Las dos últimas audiencias fueron temáticas y se realizaron en Asunción, sobre “mujeres, niños y niñas en la dictadura stronista” y sobre “pueblos indígenas y dictadura”. Una consecuencia importante de la audiencia pública de Buenos Aires fue la destitución del embajador paraguayo en esa ciudad, Orlando Fiorotto Sánchez, al ser acusado, en dicha audiencia, de delación y persecución de opositores durante la dictadura de Stroessner.

Composición, mandato y características de la Comisión de Verdad del Ecuador⁴

Las demandas de las organizaciones de víctimas en el Ecuador se vieron atendidas con la creación de la CV, mediante el Decreto Presidencial 305 del 3 mayo de 2007, gracias a la voluntad política del presidente Rafael Correa, para “investigar y esclarecer e impedir la impunidad respecto de los hechos violentos y violatorios de los derechos humanos, ocurridos entre 1984 y 1988 y otros períodos”⁵. Los objetivos de la Comisión, según el artículo 2 del decreto, fueron:

- a) Realizar una investigación profunda e independiente sobre las violaciones de derechos humanos ocurridas entre 1984 y 1988, y otros casos especiales, como el llamado caso Fybeca, así como las causas y circunstancias que las hicieron posibles.
- b) Solicitar la desclasificación de archivos del Estado que tengan carácter confidencial o de seguridad nacional.
- c) Promover un reconocimiento a las víctimas de dichas violaciones y diseñar las políticas de reparación.
- d) Recomendar las reformas legales e institucionales necesarias, así como los mecanismos efectivos para la prevención y sanción de las violaciones de derechos humanos.
- e) Determinar la existencia de probables indicios de responsabilidades civiles, penales y administrativas para derivarlas a las autoridades pertinentes.

4 Sobre las características de la CV véase la introducción del Informe final de la CV.

5 Decreto Presidencial n.º 305, 3 de mayo de 2002. Artículo 1.

La CV del Ecuador inició funciones el 14 de enero de 2008. Aunque se previó inicialmente que tendría una duración de solo nueve meses prorrogables por tres más, su mandato fue prorrogado en tres ocasiones mediante decretos presidenciales, estableciendo como fecha de terminación de su trabajo la presentación del Informe final, la cual tuvo lugar en Quito, el 7 de junio de 2010.

La Comisión estuvo integrada por cuatro comisionados y contó con un comité de soporte de cinco personas, tres de las cuales eran víctimas y familiares de víctimas. La CV contó con una secretaría ejecutiva y un equipo investigativo interdisciplinario de profesionales con sede en la ciudad de Quito, además de consultores nacionales e internacionales y un equipo técnico administrativo. Estos profesionales viajaron permanentemente por todo el país para recibir los testimonios de las víctimas de las violaciones de derechos humanos.

Una comparación de ambas comisiones

La CVJ del Paraguay y la CV del Ecuador compartieron durante sus labores algunos aspectos, en cuanto a sus mandatos, metodologías y resultados, que merecen reseñarse brevemente. Incluso, vale la pena resaltar ciertas fortalezas y debilidades, obstáculos y aportes inéditos, entre otros.

Las detenciones arbitrarias y las torturas fueron las violaciones de derechos humanos de mayor ocurrencia en Paraguay y Ecuador durante los regímenes de Stroessner y Febres Cordero, según lo reportan los informes finales de ambas comisiones de la verdad. El mandato de las violaciones que debían ser analizadas por cada una de ellas coincide en gran parte, puesto que se centra en los derechos más fundamentales, como son la vida, la integridad personal y sexual y la libertad personal. Por lo tanto, dirigieron sus investigaciones hacia las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, las detenciones arbitrarias, las torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y la violencia sexual.

Ambas comisiones contaron con periodos de investigación muy amplios. La CVJ del Paraguay no solo investigó las violaciones ocurridas durante la dictadura de Stroessner (1954–1989), sino que también tenía mandato para estudiar las perpetradas entre 1990 y 2003, aunque con resultados menos importantes, debido a la ausencia de testimonios que recibió la Comisión relacionados con ese periodo. La CV del Ecuador no solo investigó las violaciones ocurridas durante el Gobierno de León Febres Cordero (1984–1988), sino que le correspondió analizar las sucedidas entre 1985 y 2008. En cierta medida, la extensión de los periodos más allá de Stroessner y de Febres Cordero pudo deberse a la necesidad de indagar las nuevas formas de violencia que se presentaron años después, como una extensión de esos Gobiernos represivos, así como de señalar las políticas y reformas institucionales que estaban permitiendo esas nuevas violaciones de derechos humanos.

En Paraguay se extendió el mandato más allá de los años de la dictadura stronista, sobre todo, por la exigencia del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), cuyo presidente era el general (r) Lino Oviedo, que reclamaba la investigación de los hechos conocidos como el “marzo paraguayo”⁶. En Ecuador, la amplitud de su mandato no solo no permitió que los esfuerzos investigativos y analíticos se concentraran en el Gobierno de Febres Cordero, sino que tuvo como resultado que el examen de los otros periodos presidenciales no fuera demasiado profundo y completo.

6 El “marzo paraguayo” fue una crisis política acaecida por el asesinato del entonces vicepresidente Luis María Argaña, el 23 de marzo de 1999. De este hecho la oposición responsabilizó inicialmente al presidente de ese momento, Raúl Cubas Grau y también al líder político Lino Oviedo. La muerte de Argaña provocó una serie de manifestaciones de opositores y adherentes a Oviedo y al Gobierno de Cubas, que desembocó en la masacre del marzo paraguayo, en la que murieron siete manifestantes contrarios al Gobierno de ese momento, lo cual produjo la renuncia de Cubas a la presidencia.

Aunque en la práctica la CVJ del Paraguay se centró, principalmente, en las violaciones de derechos humanos de la dictadura stronista, el investigar los años de transición siempre fue difícil y su abordaje resultó bastante pobre e incompleto. En el tomo VII, que presenta algunos casos paradigmáticos, aparece un apartado llamado “Avances en la transición democrática”, con escasas 30 páginas, el cual aborda de manera superficial algunos episodios relacionados con la situación de derechos humanos durante esos años. Por su parte, la CV del Ecuador abordó 51 casos de años posteriores al Gobierno de Febres Cordero, sin embargo, aunque la mayoría de ellos pueden considerarse ilustrativos de las dinámicas de cada uno de los otros períodos presidenciales, su número no es representativo en relación con las violaciones realmente ocurridas.

Una particularidad en la integración de ambas comisiones fue no solo que todos los comisionados eran nacionales de sus países, sino que buena parte de ellos eran víctimas. La CVJ del Paraguay contó con tres comisionados que expresamente representaban a las organizaciones de víctimas, además de otros comisionados que también fueron víctimas directas de la dictadura stronista, y otros funcionarios de la propia comisión eran hijos de víctimas. En la CV del Ecuador uno de los cuatro comisionados era víctima y tres miembros del comité de soporte también lo eran. Este peso tan marcado de las víctimas en ambas comisiones no se había presentado en otras experiencias similares en América Latina. Dicha singularidad les imprimió un mayor compromiso en el trabajo, al ser más patentes las demandas de los derechos de las víctimas en ambos países.

Sin embargo, esta situación levantó voces de inquietud y de rechazo de algunos sectores opositores, en cuanto a la independencia e imparcialidad de su trabajo. Una evaluación ponderada de este aspecto se puede realizar a partir de sus informes finales, que demuestra objetividad en sus análisis. Esclarecer violaciones de derechos humanos ocurridas en el pasado implica un compromiso con la dignidad de las víctimas y con una sociedad afectada, y esa misión no es y no puede ser neutral. Decir la verdad frente a hechos de violencia política significa tomar partido por los humillados y ofendidos. Estas comisiones, desde su composición, estuvieron siempre del lado de las víctimas, en el sentido de acoger sus testimonios y escuchar sus demandas, proporcionar espacios de diálogo y participación, pero dicha opción no limitó la independencia de su trabajo.

Cada una de las comisiones tuvo fortalezas que determinaron, en buena medida, sus resultados. Ambas aprendieron de las experiencias de otras comisiones de verdad de América Latina y no partieron de cero para implementar sus mandatos. Ambas gozaron, desde el comienzo hasta el final, de apoyo estatal, en particular gubernamental. Merece destacarse el apoyo presidencial a la CV del Ecuador, tanto en recursos como en el respaldo para sacar adelante su mandato. El compromiso de la comunidad internacional, a través de embajadas y agencias de cooperación en el otorgamiento de recursos, fue mayor en el caso paraguayo; la CV del Ecuador se financió, casi en su totalidad, con recursos provenientes del Estado.

El respaldo personal del presidente Rafael Correa, del Ecuador, a la labor de la CV, contrasta con la apatía del Gobierno de Nicanor Duarte, del Paraguay, durante el desarrollo de su mandato. Incluso, estas actitudes fueron motivo de críticas. Como en otros países, la actitud de quienes se sintieron señalados por las revelaciones de la Comisión les llevó a tratar de limitar su impacto. En el caso de Ecuador, tildando de forma infundada el Informe final de la CV, como un informe que solo buscaba desprestigiar a los rivales políticos del presidente Correa, herederos de León Febres Cordero. Por su parte, la apatía del Gobierno de Duarte hacia la CVJ del Paraguay se explicó porque era un Gobierno del Partido Colorado, al cual perteneció Strossner, y que solo fue derrotado hasta las elecciones del 20 de abril de 2008, en el que fue elegido como presidente del Paraguay Fernando Lugo. El presidente Lugo, en un emotivo acto dos semanas después de tomar posesión presidencial, recibió formalmente el Informe final de la CVJ, y solo a partir de su Gobierno se ha iniciado, en muchos aspectos, una verdadera transición en Paraguay. Entre ellos se encuentra el diseño y la ejecución de una política de Estado basada en el respeto y garantía de los derechos humanos.

De manera comparativa, en relación con sus dos más inmediatas predecesoras en el continente, la guatemalteca y la peruana, estas dos comisiones de la verdad fueron más modestas en sus recursos. Los equipos de investigación de Paraguay y Ecuador fueron pequeños y con jóvenes profesionales, lo que de alguna manera se refleja en que el análisis de los casos no tiene las dimensiones de profundidad de otras comisiones de la verdad. A pesar que el personal de la CV del Ecuador realizaba, de manera permanente, viajes fuera de la ciudad de Quito, esta Comisión no contó con ninguna oficina fuera de esta sede y ambas comisiones no hicieron campañas de promoción masivas y permanentes como las hechas en otras latitudes. El bajo perfil en el trabajo, en ambos casos, se ilustra con la aportación modesta de recursos por parte de la comunidad internacional e, incluso, por un marcado desconocimiento, en muchos lugares, de que ambos países estaban embarcados en un ejercicio de justicia transicional, desde la modalidad de comisiones de verdad.

El número de testimonios recogidos por ambas comisiones es muy diverso, y tiene que ver con los efectos diferentes de la violencia política en ambos países: 2059 en Paraguay y 659 en Ecuador. Esta diferencia se explica no solo por el tipo de violaciones ocurridas y por el impacto de estas, sino por las particularidades en cuanto a cómo se desarrolló el mandato de las comisiones. Una explicación parcial, pero objetiva del caso ecuatoriano, se debe a que no se contó con oficinas fuera de Quito para este propósito, así como a la tímida campaña de difusión realizada desde la propia comisión. Además, en el caso ecuatoriano, la actitud hacia las violaciones de derechos humanos cometidas en dicho periodo fue de ocultamiento, silencio y aislamiento de las víctimas. En ambos países, las violaciones más frecuentes fueron las detenciones arbitrarias y torturas, y se contó con un número de sobrevivientes importante, lo que permitió documentar, de manera más coherente y completa, los diversos períodos.

La CV del Ecuador logró la desclasificación de más 300 000 documentos provenientes del Estado (sobre todo del Consejo de Seguridad Nacional, el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional), y recibió algunas denuncias documentales de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU) del Ecuador; sin embargo, no contó con bases de datos previas, como en el caso paraguayo. La CVJ del Paraguay tuvo en cuenta otras fuentes de información distintas y previas a las propias para identificar a las víctimas. En primer lugar, los datos oficiales de las detenciones realizadas por la Policía en Asunción, información que reposa particularmente en el Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, conocido como *el archivo del terror*, descubierto el 1993. En segundo lugar, las listas de personas indemnizadas por la Defensoría del Pueblo que fueron reconocidas como víctimas de violaciones de derechos humanos después de 1989. Además, la información de los archivos procedentes de ONG como el Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencias (CIPAE) y el Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG).

También la CVJ del Paraguay y la CV del Ecuador compartieron algunos obstáculos en la investigación. La verdad de los perpetradores de las violaciones de derechos humanos sigue siendo una asignatura pendiente en América Latina. Desde la CEH de Guatemala, las comisiones de la verdad en el continente han intentado develar cuáles, cómo eran y cómo funcionaban las estructuras responsables de las violaciones de derechos humanos. A pesar de los esfuerzos de la CVJ del Paraguay por caracterizar el aparato represivo, y de la CV del Ecuador por señalar cuáles fueron las principales estructuras militares y policiales involucradas en las violaciones de derechos humanos, las páginas respectivas de sus informes finales son muy limitadas en sus análisis para revelar de manera definitiva el accionar de estos cuerpos policiales y militares. A pesar de que en el Paraguay se contaba ya con valiosos documentos consignados en el archivo del terror, y de que el Gobierno ecuatoriano desclasificó, expresamente para la CV, cerca de 300 000 folios de estamentos policiales y militares de la época del Gobierno de León Febres Cordero, la reconstrucción de la estructura de dichos aparatos represivos, así como su *modus operandi*, no fue nada fácil.

A esto se le debe sumar la escasa información suministrada por personas que pertenecieron a dichas unidades, y que pudo haber sido valiosa. Aunque la CVJ del Paraguay contó con algunos testigos que trabajaron en el Estado durante la dictadura de Stroessner y que a la CV del Ecuador comparecieron personalmente 61 presuntos responsables de violaciones de derechos humanos, sus declaraciones no se constituyeron en testimonios clave para develar de manera contundente el accionar de los perpetradores. De todos modos, vale la pena reconocer que ambas hicieron esfuerzos meritorios en esta búsqueda. De manera particular, la CV del Ecuador hizo dos convocatorias públicas para concertar un encuentro reservado con presuntos responsables. El 6 de abril de 2009 se emplazaron a 211 personas y el 21 de mayo de ese mismo año a 84 más, de las cuales solo asistieron 61, como se acaba de indicar.

Otro aspecto que llama la atención fue el involucramiento de la sociedad civil y de las organizaciones de derechos humanos en el trabajo de ambas comisiones. Precisamente como un rezago producto de la dictadura stronista, el movimiento de derechos humanos en el Paraguay es mucho más reciente y, por lo tanto, no tiene la fortaleza y la experiencia acumulada por sus similares en otras partes de América Latina. La CVJ del Paraguay siempre contó con el respaldo de esas organizaciones, máxime cuando tres comisionados representaban su perspectiva, al igual que la CV del Ecuador, en la que su presidenta también lo es de una de las organizaciones más tradicionales de derechos humanos. Sin embargo, llama la atención que durante el proceso de trabajo muchas de esas organizaciones no mantuvieron una actitud más activa y participativa frente a las respectivas comisiones de la verdad.

Se destaca en el caso paraguayo el aporte del Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias (CIPAE), la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), la Mesa Coordinadora “Memoria Histórica y Archivos de la Represión”, y en el caso ecuatoriano, el papel de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU). Tal vez por mantener una actitud de respeto y para garantizar un trabajo más objetivo e independiente, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, en ambos países, cumplieron un papel más de espectadoras que de interlocutoras protagonistas. Mantuvieron un bajo perfil y, sobre todo en el caso ecuatoriano, tuvieron una escasa interlocución con la CV. De manera que se desaprovechó una ocasión única para colaborar decididamente con el esclarecimiento de las violaciones del pasado y, probablemente, se limitó también su involucramiento en la puesta en marcha de las recomendaciones de las comisiones.

El papel de las organizaciones de víctimas fue diferente al de los organismos de derechos humanos. En ambos países prácticamente fueron las organizaciones de víctimas las que impulsaron la creación de ambas comisiones. Quizás por esa razón las dos contaron con comisionados víctimas de violaciones de derechos humanos, como también la Coordinadora general de la CVJ del Paraguay y varios miembros del Comité de soporte de la CV del Ecuador. La participación de estas organizaciones fue fundamental, sobre todo para incentivar que un número importante de personas rindieran sus testimonios ante las comisiones. Se puede destacar al Movimiento Nacional de Víctimas de la Dictadura Stronista (MNV) y a la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos del Paraguay (FADDAPY) en el caso paraguayo, y al Comité Ecuatoriano No Impunidad (CENIMPU) en el caso ecuatoriano.

Una falencia propia de lo que ha sido la trayectoria de las organizaciones de derechos humanos y de víctimas en ambos países, y que se evidenció en estas dos comisiones de la verdad, es la escasa atención psicosocial que han tenido -y tienen- las víctimas de violaciones de derechos humanos. Ni Paraguay ni Ecuador tienen trayectoria en la capacitación de personal especializado en la atención de víctimas, ni cuentan con programas especializados en la materia, más allá de algunas pequeñas organizaciones comprometidas. Es una asignatura pendiente en ambos países y constituye una de las tareas más urgentes. Los dos informes finales aportan importantes recomendaciones para afrontar este vacío, en el apartado de medidas de rehabilitación.

Ambas comisiones tenían la posibilidad de judicializar casos durante su mandato, es decir, podían impulsar causas penales ante las instancias judiciales nacionales competentes, pero cada una de ellas optó por una vía distinta. La CVJ del Paraguay, al igual que la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, interpuso algunas denuncias contra presuntos victimarios ante las autoridades paraguayas, pero los resultados no fueron satisfactorios, al no obtenerse ninguna decisión judicial positiva contra las personas encausadas. Quizá, uno de los resultados más destacados en relación con estas causas fue que estas impulsaron a que el Estado paraguayo se hiciera parte de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad de las Naciones Unidas, y que se interpretaran algunos tipos penales de manera más acorde con la noción de tortura del derecho internacional de los derechos humanos. La actual Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación de la Defensoría del Pueblo del Paraguay (en adelante la DGVJR-DP) le continúa dando seguimiento a esas denuncias y ha formulado otras nuevas ante el Ministerio Público.

La CV del Ecuador, al contrario, no decidió presentar ninguna causa penal durante su mandato. Sin embargo, sí presentó a la Fiscalía General de la República, una vez publicado el Informe final, una estrategia general de cómo encausar en el Ecuador, y en el nivel internacional, los hechos investigados. Esta estrategia fue denominada “Elementos para la judicialización de los casos de violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad”, documento complementado con un análisis en detalle de las evidencias que recabó en cerca de 40 casos, con el propósito de que fueran evaluados por las autoridades judiciales ecuatorianas. La presentación de estos casos, con los criterios de judicialización, produjo que la Fiscalía General del Estado creara por primera vez una Unidad Especializada de la Comisión de la Verdad, mediante la Resolución 49-2010.

Aunque son los Ministerios Públicos de ambos países quienes tienen la última palabra para sacar adelante estas investigaciones, la propuesta de litigio en el Ecuador es más estratégica que la de Paraguay. Todavía las fiscalías de ambos países están en deuda con las víctimas y es de esperar que satisfagan el derecho a la justicia, como la mejor garantía a la no repetición de las violaciones perpetradas.

A la CV del Ecuador, durante su mandato, se le encomendó la función de investigar un caso de violación de derechos humanos adicional al período 1984–2008: la investigación del caso Bosco Wisuma, profesor de la etnia shuar, quien murió el 30 de septiembre de 2009 como consecuencia de un enfrentamiento con los miembros de la Policía Nacional, en una protesta que su comunidad realizaba en la ciudad de Macas, capital de la provincia de Morona Santiago, en contra de un proyecto de ley de aguas. En vista de que hubo reacciones de manera inmediata por diversos sectores, imputando la autoría de esta muerte tanto a la Policía como a los propios indígenas, el Gobierno decidió que la CV realizara una investigación independiente e imparcial al respecto. Bajo sus auspicios, se hizo un peritaje forense y balístico, en el que se concluye que Wisuma murió como consecuencia de un perdigón de plomo que no era de dotación oficial de la Policía, pero que pudo haber sido disparado tanto por policías como por indígenas. Esta investigación resulta inusual, ya que las comisiones de la verdad han sido creadas para esclarecer hechos del pasado, no casos del presente, función que es propia, en el Ecuador, de la Fiscalía General de la República.

Uno de los productos más singulares de la CVJ del Paraguay, que se enmarca precisamente como una de las medidas de no repetición, fue lograr que durante su mandato se creara una materia optativa como parte del programa de estudios del Ministerio de Educación y Cultura para los estudiantes del tercer ciclo de educación escolar básica, llamada “Autoritarismo en la historia reciente del Paraguay”, para que las personas jóvenes y generaciones futuras conozcan lo ocurrido durante el régimen militar stronista. Esta cátedra optativa fue incluida en el currículo escolar desde 2008, y está acompañada de una publicación que lleva el mismo nombre, materia que viene siguiendo siendo impulsada por el Ministerio de Educación y por la DGVJR-DP.

El Informe final de la Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay

Una de las 2059 víctimas de violaciones de derechos humanos que acudió a la CVJ del Paraguay expresó lo siguiente:

Una de esas recomendaciones que uno puede dar, yo ya tengo sesenta años... es colaborar para que no vuelva la dictadura, yo estaría dispuesto, para que la gente no olvide más lo que ha pasado, ¡porque es muy grave lo que ha pasado! ¡si se tuviera conciencia de lo que verdaderamente pasó! Incluso estoy escuchando a gente que dice ‘que se vivía mejor en el tiempo de la dictadura’, pero yo no puedo vivir nunca mejor faltándome la libertad que en ese momento no había. Por eso lo que yo recomiendo es que no olvide la gente todo lo que ha pasado.

Este testimonio de Norberto Acosta Lugo, un paraguayo detenido arbitrariamente en Asunción en 1976 y brutalmente torturado en el Departamento de Investigaciones de la Policía Nacional, sintetiza el mensaje del Informe final de la Comisión de Verdad y Justicia “Anivehaguaoiko”, una frase en guaraní que significa “para que no se repita”.

Las cifras del informe hablan por sí solas. Se puede estimar que durante el régimen de Stroessner por lo menos hubo 20 090 víctimas directas de las siguientes violaciones de derechos humanos: 19 862 personas fueron detenidas en forma arbitraria o ilegal, 18 772 fueron torturadas, 58 ejecutadas extrajudicialmente, 337 desaparecidas y 3470 exiladas. Prácticamente ninguna persona detenida se salvó de la tortura y casi todas las víctimas fueron objeto de esta grave violación. De las víctimas registradas por la CVJ, el 86 % (17 277 personas) fueron objeto de por lo menos una forma de tortura física, y 83% (16 675 personas) fueron objeto de por lo menos una forma de tortura psicológica. Por su parte, 18 772 personas fueron torturadas, lo que constituye el 94,5% de quienes fueron privados ilegalmente de la libertad. Muchas personas sufrieron más de una violación y se debe tener en cuenta que en estas cifras existe un enorme subregistro de exilio y de otras formas de violencia como las violaciones de derechos contra mujeres y niñas, y la violencia sexual. La CVJ también estimó que hubo víctimas indirectas, que fueron cerca de 107 987 personas, familiares o allegados de las víctimas directas que sufrieron enormes consecuencias negativas de los hechos, o la violación de sus derechos por causa de alguna de aquellas violaciones. Hay que tener en cuenta que la población media del Paraguay, en el periodo estudiado, era de 2 500 000 habitantes (1 300 000 en 1950 y 4 100 000 en 1992), lo que muestra el nivel de impacto producido.

Las torturas más frecuentes fueron los golpes con y sin instrumentos y las situaciones denigrantes y de mal trato en la detención, estas fueron: la insuficiente alimentación, la incomunicación y las condiciones insalubres. Las huellas de las brutales palizas que sufrieron muchas víctimas llegan hasta la actualidad. Casi la mitad de las víctimas fueron amenazadas de muerte, lo que reitera la política de Estado de generar terror y zozobra en la población civil, sin el menor respeto por sus derechos ni su integridad física o psicológica. La aplicación de ciertas técnicas de tortura de enorme intensidad en cuanto al dolor o sufrimiento físico y psicológico (como la utilización de electricidad o picana eléctrica, la pileta, colgamiento o posiciones extremas, presenciar torturas de terceros) afectaron, aproximadamente, a una de cada cuatro personas detenidas. La tortura fue el mayor y más extendido instrumento de control social de la dictadura, contando para ello con métodos brutales y con victimarios instruidos en hacer del tormento una muestra de su poder y un intento de destruir a las víctimas.

Formar parte de un sector social, como por ejemplo las ligas agrarias o el movimiento estudiantil, los partidos de oposición o movimientos armados, así como las incipientes organizaciones del Frente Unido de Liberación Nacional (FULNA) o la Organización Político Militar (OPM), fue el motivo determinante para ser víctima de las violaciones de derechos humanos. La sospecha se extendió a todos los sectores sociales que no mostrasen una adhesión al régimen. Las privaciones ilegales de la libertad y las torturas afectaron,

sobre todo, a los miembros de partidos políticos y a los movimientos sociales, especialmente campesinos. El mayor número de desapariciones forzadas y de ejecuciones extrajudiciales se dirigió contra miembros de grupos armados.

La CVJ logró identificar, con nombres y apellidos, a 423 personas que fueron víctimas de estas violaciones, lo que corresponde a 336 víctimas de desapariciones forzadas, 59 de ejecuciones extrajudiciales y 28 casos considerados sin convicción para su tipificación.

Muchas mujeres sufrieron violaciones de derechos humanos que, generalmente, fueron invisibilizadas. En ocasiones porque las mujeres hablan más de los dolores y las violaciones de sus compañeros, hijos o familiares. En otras, porque algunas formas de violencia contra las mujeres están teñidas, injustamente, no de la crueldad y el desprecio de los victimarios, sino de un estigma hacia las víctimas, como la violencia sexual. Sin embargo, el estudio de la CVJ demuestra que las mujeres fueron objeto permanente de violaciones de los derechos humanos durante la dictadura, por ser familiares de otras personas, por ser miembros de comunidades que sufrieron ataques, o por ser líderes y parte de organizaciones.

Las violaciones de derechos humanos se extendieron durante todos los años del régimen stronista y en todos los departamentos del país. No solamente afectaron a un enorme número de víctimas individuales, sino que también afectaron a comunidades enteras. En la década de los setenta, las comunidades campesinas fueron violentamente reprimidas, en particular las vinculadas a las Ligas Agrarias Cristianas. Hubo comunidades que fueron prácticamente arrasadas, como el caso ocurrido en San Isidro de Jejuí (departamento de San Pedro) en febrero de 1975, y otras fueron gravemente afectadas por ataques colectivos, como las comunidades de Costa Rosado (departamento de Caaguazú), Acaray (departamento de Alto Paraná), Simbrón (departamento de Paraguari) Sangre de Drago (departamento de Misiones) y Pueblo de Dios (departamento de Caaguazú), entre otras. Dichas comunidades constituían experiencias de resistencia no violenta a la dictadura, en un movimiento de origen cristiano que propugnaba por la autogestión económica, la concientización, la educación alternativa y la autoorganización política. También, durante este régimen se desconoció la dignidad humana de los indígenas y se cometieron graves violaciones a sus derechos humanos, como los ataques de civiles y militares contra comunidades de los Pueblos Aché, Ayoreo, Maskoy y Toba Qom, como ejecuciones extrajudiciales de adultos y también de niños y ancianos, así como violaciones sexuales a las mujeres.

Las violaciones de derechos humanos estuvieron acompañadas de pérdidas materiales y de tierras, las cuales fueron usurpadas y adjudicadas ilegalmente. La CVJ examinó las adjudicaciones de tierra rural y los títulos de propiedad respectivos otorgados por los organismos estatales responsables de la reforma agraria, desde 1954 a 1989 y de 1989 a 2003, a fin de determinar si las adjudicaciones y el otorgamiento de los títulos de propiedad se habían hecho conforme a las leyes que rigen la materia y si habían reunido los presupuestos legales requeridos vigentes en el momento de las concesiones de referencia. La CVJ investigó el otorgamiento de tierras públicas en fuentes documentales primarias y secundarias, y encontró serias irregularidades en la adjudicación que las tornan nulas. Recomendó que el Estado promoviera las acciones pertinentes ante la justicia, y la reparación de los daños y perjuicios causados.

La CVJ estableció la responsabilidad del Estado en estas violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen stronista, en particular del Poder Ejecutivo, ejercido en forma unipersonal por el Presidente de la República, de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas de la Nación, así como en general de la administración pública. También, estableció la responsabilidad del Poder Legislativo, de la entonces Junta Electoral Central y del Poder Judicial, en particular de la Corte Suprema de Justicia. De manera especial, se subrayaron las responsabilidades personales de Alfredo Stroessner Matiauda, de los miembros de las Fuerzas Policiales, de los miembros de las Fuerzas Armadas, de los ministros responsables de entes y

empresas del Estado, y otros funcionarios públicos. Así también, de algunos parlamentarios, integrantes de la Corte Suprema de Justicia, jueces de primera instancia y miembros de tribunales de apelación.

La CVJ también señaló que fue responsable por las violaciones de derechos humanos ocurridas la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), con las honrosas excepciones del Movimiento Popular Colorado (Mopoco) y de la Asociación Nacional Republicana del Exilio y la Resistencia (ANRER), por su disidencia y resistencia a la dictadura. Del mismo modo, fueron responsables los particulares que actuaron con el apoyo y la tolerancia de agentes del Estado y de su partido, especialmente dirigentes de las seccionales coloradas, milicias, guardias urbanas o militantes que participaron con o sin uniforme, policial o militar. También hubo responsabilidad, en la actitud personal e institucional, de algunos empresarios privados y de gremios empresariales, de algunos medios de prensa, en particular la prensa del partido oficialista, de la jerarquía de la Iglesia Católica, especialmente en la primera década del sistema dictatorial, y de miembros de otros grupos religiosos.

Asimismo, indicó la responsabilidad de algunas administraciones gubernamentales de los Estados Unidos de América, de algunos Gobiernos del Estado brasileño y de la cooperación de los sistemas represivos vinculados con la Operación Cóndor (promovida por los Gobiernos de las dictaduras militares de Argentina, Uruguay y de Augusto Pinochet en Chile) en las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura de Stroessner.

El informe está compuesto por ocho tomos. El primero, incluye las conclusiones y recomendaciones y caracteriza el régimen stronista; en él, se subrayan los antecedentes del golpe de Estado de 1954 y las características del régimen político de la dictadura que tuvo un carácter totalitario.

El segundo, presenta las principales violaciones de derechos humanos; las violaciones en las que se centró la CVJ, como parte de su mandato, fueron: las detenciones arbitrarias y privaciones ilegales de la libertad; las torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes; las desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, y el exilio.

El tercero, se relaciona con las violaciones de derechos de algunos grupos específicos en situación de vulnerabilidad y riesgo, y que son frecuentemente invisibilizados: las violaciones de derechos de las mujeres y las violaciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y algunas violaciones de los derechos de los pueblos indígenas. El cuarto, es sobre tierras mal habidas; la CVJ examina las adjudicaciones de tierra rural y los títulos de propiedad respectivos otorgados por los organismos estatales responsables de la reforma agraria, desde 1954 a 1989 y de 1989 a 2003.

El quinto, analiza las secuelas de las violaciones de derechos humanos y la experiencia de las víctimas; en este apartado se estudian las características de la represión desde un punto de vista psicosocial y el impacto del terror en las conductas colectivas. Las consecuencias de la tortura, el exilio, la desaparición forzada o las ejecuciones, la violencia sexual y los ataques a comunidades suponen, aún hoy, un desafío para las políticas de reconocimiento hacia las víctimas, la reparación y la reconstrucción del tejido social.

El sexto, se centra en las responsabilidades por las violaciones de derechos humanos; caracteriza el aparato represivo e incluye una lista de las principales autoridades, tanto civiles como militares, que fueron sindicadas por los testimonios como presuntas responsables de las violaciones de derechos humanos, así como de otras personas que repetidamente fueron denunciadas por las víctimas.

El séptimo, estudia algunos casos paradigmáticos y sus consecuencias; dichos casos fueron elegidos en función de los diferentes períodos de la dictadura y muestran la amplitud del tipo de víctimas y una

multiplicidad de acciones represivas contra diferentes movimientos sociales, grupos políticos e incipientes organizaciones armadas.

El último, incluye documentos suplementarios, el listado de las víctimas, fichas de personas desaparecidas, documentos fotográficos de lugares de detención y cuadros estadísticos.

Los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, con posterioridad a la caída del régimen stronista, no han sido asumidos de manera apropiada y proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Han sido insuficientes las medidas adoptadas por el Estado paraguayo en materia de satisfacción, restitución, indemnización, rehabilitación y no repetición. Por esta razón, la CVJ, en aras de buscar una reparación plena y efectiva, formuló 178 de recomendaciones. Estas recomendaciones constituyen tanto un programa para profundizar en el respeto y la garantía de los derechos humanos, como una necesaria reforma del Estado paraguayo para librarse de las herencias de la dictadura, así como para un funcionamiento efectivo de la justicia. Estas medidas deberían tender hacia una articulación de la política de reparación y de vigencia de los derechos humanos de los próximos años.

El Informe final de la Comisión de Verdad del Ecuador

(Antes) ... era una persona alegre, optimista, siempre positiva, plena de energía. A pesar de que en ese año nefasto destruyeron una parte muy importante de lo que constituía mi «yo», a pesar de haber minado la confianza en los otros y en mí misma, mi salud, haberme privado «de lo pude construir» durante los años con mayor potencial creativo y productivo, haber destruido lo más importante de lo que constituía «mi vida» y «mi mundo». ... Durante muchos años no pude tocar este tema. Porque sé que no es nada fácil hacerlo, quisiera hablar no solamente en mi nombre, sino en el de quienes han sido obligados a vivir la tortura y sus consecuencias... sin poder decirlo.

Este testimonio de Miryam Muñoz, quien fue empleada civil del Ministerio de Defensa, detenida el 27 de agosto de 1984 y torturada en el Batallón de Inteligencia Militar Conocoto, de la Ciudad de Quito, acusada de supuesta vinculación con Alfaro Vive Carajo, resume el objeto del informe: hablar en nombre de las víctimas que sufrieron graves violaciones de derechos humanos por parte del Estado ecuatoriano. El olvido no solo es una antítesis de la memoria, sino también de la justicia.

La CV del Ecuador se creó por iniciativa de un grupo de víctimas de violaciones de derechos humanos, que venían exigiendo al Estado ecuatoriano una satisfacción adecuada de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación. En Ecuador, en su pasado reciente, se han presentado atropellos contra la dignidad humana perpetrados por agentes del Estado. En particular, durante el Gobierno de León Febres Cordero se diseñó y ejecutó una política estatal en la que de manera sistemática y generalizada se cometieron privaciones ilegales de la libertad, torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. Además, durante los Gobiernos que lo sucedieron, entre los años 1988 y 2008, también se registraron casos de violaciones de derechos humanos.

Durante el período 1984-2008, la Comisión pudo establecer que 456 personas, en 118 casos, fueron víctimas directas de algunas de las 831 violaciones de los derechos humanos identificadas: 269 víctimas de privación ilegal de la libertad, 365 de tortura, 86 de violencia sexual, diecisiete de desaparición forzada, 26 de atentados contra el derecho a la vida y 68 de ejecución extrajudicial.

Por el número de violaciones de los derechos humanos, las más frecuentes fueron la tortura y la privación ilegal de la libertad, seguidas por la violencia sexual, las ejecuciones extrajudiciales, los atentados contra el derecho a la vida y las desapariciones forzadas. Resalta la predominante relación entre la privación ilegal de la libertad y la tortura, violaciones que, en la mayoría de los casos, se dieron en una sucesión de hechos.

La práctica de la violencia sexual afectó al 18% del total de las víctimas, especialmente en el marco de detenciones arbitrarias y como forma de tortura. La desaparición forzada, con ocultamiento del paradero y situación de la víctima, en algunos casos fue temporal, y sirvió para que los agentes estatales consumaran otras violaciones de los derechos humanos en contra de la misma víctima. La ejecución extrajudicial se dio en situaciones diferentes; además de la muerte que sobrevino por efecto de las prácticas de tortura, también comprendió la muerte originada en el uso excesivo de la fuerza, aunque no mediara en el agente estatal la deliberada intención de provocarla o, al contrario, ocurrió por efecto de los golpes, heridas u otros medios deliberadamente utilizados o, más aún, por la directa voluntad de segar la vida de la víctima.

El mayor número de violaciones se produjo en el Gobierno de León Febres Cordero, en el cual se agrupa el 68% de las víctimas, es decir, 311 personas. En el discurso gubernamental de León Febres Cordero, los derechos humanos fueron un concepto relativo, sin contenido ni validez. La criminalización de los enemigos políticos demostró que la dignidad humana fue un valor precario durante ese Gobierno.

La estrategia aplicada por el régimen de León Febres Cordero para desarticular los grupos insurgentes en el país -aniquilar a su dirigencia y reprimir a la oposición política- se sustentó en el uso de estructuras especiales, tanto de la Policía como de las Fuerzas Armadas. Mediante estos mecanismos, el Gobierno manejó información privilegiada con respecto a la oposición política, y manipuló la información del Estado en beneficio de sus intereses. El uso de seudónimos, centros de detención y tortura clandestinos al interior de dependencias policiales o militares, casas de seguridad, entre otros, delató la clara intención de no dejar huella sobre la autoría material o intelectual de los actos, exculpar de responsabilidad a los agentes del Estado e instaurar la impunidad.

En 94 de los 118 casos (80% del total), la Comisión identificó a presuntos responsables e involucrados en las violaciones de derechos humanos investigadas. Cuando los indicios lo permitieron, se incluyó entre los responsables a los superiores directos o autoridades máximas de las dependencias en que se produjeron los hechos. De los 459 presuntos responsables identificados, el 49,6% corresponde a oficiales y miembros activos y pasivos de la Policía Nacional, el 28,3% a miembros activos y pasivos de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, el 10% son autoridades de Gobierno, el 5,4% funcionarios judiciales y el 5,9% autoridades o agentes de Estados extranjeros. Esta identificación no tuvo ninguna consecuencia legal, puesto que la Comisión no ostentaba carácter jurisdiccional. En su lugar, deberá servir para que la Fiscalía, los organismos internacionales competentes u otros Estados lleven a cabo la necesaria investigación de las responsabilidades.

En el Ecuador, durante el Gobierno de León Febres Cordero, se cometieron crímenes de lesa humanidad contra la población civil ecuatoriana. La CV analizó detenidamente casos de violaciones de derechos humanos cometidos contra los miembros de la organización Alfaro Vive Carajo y los excomandos de la Base Aérea de Taura. En ambos casos, se confirmó la concurrencia de los elementos que permitieron calificar los hechos como crímenes de lesa humanidad. En contra de estas dos poblaciones existió un ataque generalizado y sistemático, y los perpetradores actuaron con conocimiento del contexto y del alcance de las conductas en las que incurrieron.

Durante este Gobierno hubo una clara persecución contra cualquier manifestación de oposición política. Alfaro Vive Carajo fue una organización que decidió alzarse en armas e intentó desarrollar una guerra de guerrillas, pero fue tan implacablemente perseguida por el régimen de Febres Cordero que los crímenes perpetrados contra sus militantes no tienen otro calificativo que de lesa humanidad. Prácticamente toda su dirigencia fue ejecutada extrajudicialmente y su militancia detenida y torturada, de manera sistemática y generalizada. Un caso similar fue el de los comandos de la Base Aérea de Taura, que luego de secuestrar por un día al presidente Febres Cordero se rindieron con la garantía de que se les respetarían sus derechos

y, al contrario, fueron objeto de detenciones arbitrarias, torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes; sometidos a un juicio penal militar y condenados, sin el respeto de unas garantías judiciales mínimas. Estos dos casos, bien diferentes, demuestran que este Gobierno diseñó y ejecutó una política de Estado que buscaba eliminar y someter a todos los que representarían un posible enemigo político.

El hecho de que la Comisión se haya centrado en el análisis e investigación de estos dos casos colectivos no excluye, en absoluto, la existencia de otros crímenes de lesa humanidad cometidos contra la población civil de Ecuador, en el mismo periodo, o posteriormente. Se escogieron los casos de Alfaro Vive Carajo y ex comandos de Taura por el impacto que han tenido para la historia reciente del Ecuador y para el pueblo ecuatoriano.

En el caso de los exintegrantes de Alfaro Vive Carajo, la CV fue una oportunidad para salir del ostracismo y una cierta marginación social, en un contexto de fragmentación política. También, constituyó una primera oportunidad para reconstruir relaciones sociales fracturadas por la violencia, así como una mejor inserción en el país, aun cuando sus efectos a medio plazo estén por valorarse.

El informe está compuesto por cinco tomos. En el primer tomo se incluyen cinco secciones sobre metodología y proceso de investigación, marco jurídico, descripción de las violaciones de derechos humanos, violencia sexual y enfoque de género, y el impacto psicosocial de las violaciones de derechos humanos en el Ecuador. El segundo trata acerca de crímenes de lesa humanidad y contiene cuatro secciones: contexto socioeconómico y político, principales estructuras militares y policiales involucradas en las violaciones de derechos humanos en el Ecuador, análisis de la violencia en el discurso represivo de León Febres Cordero y su período de Gobierno, y violaciones de derechos humanos que constituyen crímenes de lesa humanidad.

El tercer tomo, centrado en relatos de casos durante el período 1984–1988, contiene 67 relatos de casos de violaciones de derechos humanos perpetrados durante el Gobierno de Febres Cordero. El cuarto tomo analiza los casos del período 1989–2008, y contiene 51 relatos ocurridos durante esos años, incluyendo dos casos calificados como especiales, por su particular impacto: Sucumbíos (provincia en la frontera con Colombia, caso integrado por las versiones en un solo relato de múltiples víctimas de violaciones de derechos humanos ocurridas entre 2000 y 2008), y Colope (caso sobre la detención y tortura de diecisiete miembros de Alfaro Vive Carajo, en la provincia de Esmeraldas, en 1983), así como 36 casos documentales que no fueron de competencia de la Comisión.

El último tomo, además de las conclusiones y 155 recomendaciones, incluye un listado alfabético y fichas de 458 presuntos responsables y su grado de participación en los hechos investigados, un listado alfabético y fichas de 459 víctimas de violaciones de derechos humanos investigadas por la Comisión y el texto de una propuesta de ley de víctimas, una de las recomendaciones más importantes. Además, se publicó en un solo tomo un resumen ejecutivo que incluye las temáticas tratadas en los tres primeros tomos, incluyendo las conclusiones y recomendaciones⁷.

Algunos aspectos comparativos de los informes finales

La articulación y clasificación de las recomendaciones en ambos informes sigue los parámetros de la actual doctrina en materia de reparaciones, desarrollada por el derecho internacional de los derechos humanos. Estas dos comisiones de la verdad son posteriores a 2005, año en que la Organización de las

7 Otra síntesis del Informe final de la CV puede verse en: Bahamonde, C. (2010). Breve descripción y contenido del Informe Final de la Comisión de la Verdad de Ecuador. En *Develando el desencanto. Informe sobre derechos humanos Ecuador. Versión ampliada*. Quito: Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador. pp. 83 a 92.

Naciones Unidas avala dos importantes instrumentos sobre la materia: el Conjunto de Principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad y los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves al derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Por esta razón, las recomendaciones en ambos informes están cobijadas bajo los grandes bloques de medidas de satisfacción, restitución, rehabilitación, indemnización y garantías de no repetición, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, siguiendo además, la doctrina y jurisprudencia del sistema interamericano de protección de derechos humanos.

El catálogo de recomendaciones, 178 en el de Paraguay y 155 en el de Ecuador, surgió de un proceso de consulta y de construcción de manera paulatina, sobre todo en el caso ecuatoriano. En ese país se hizo una revisión preliminar de recomendaciones que desde años atrás venían siendo sugeridas por organismos estatales y no gubernamentales de derechos humanos, tanto de carácter nacional como internacional, como por ejemplo, la Defensoría del Pueblo del Ecuador, las ONG de derechos humanos nacionales e internacionales, la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, los comités de las Naciones Unidas y algunos mecanismos no convencionales, también de las Naciones Unidas, tales como los Relatores Especiales o los Grupos de Trabajo, que habían realizado algunas visitas al país.

Con base en esas recomendaciones, y teniendo en cuenta algunas sugerencias que emanaban de entrevistas de personas que rindieron su testimonio a la CV, se diseñaron una serie de preguntas que fueron formuladas en tres talleres con víctimas en las ciudades de Guayaquil, Quito y Loja, con el propósito, por una parte, de indagar qué sería reparador para las víctimas y, por otro lado, de preguntar acerca de algunas posibles medidas de reparación que se desprendían de una revisión preliminar. Los resultados de estos talleres permitieron sistematizar un listado de recomendaciones, que posteriormente fueron presentadas, debatidas y enriquecidas en una reunión en grupos temáticos y con representantes de entidades gubernamentales. Después, se realizó una reunión con algunos organismos no gubernamentales de derechos humanos, para obtener sus puntos de vista sobre el catálogo de recomendaciones que se estaba valorando. Como se puede observar, el conjunto de medidas de reparación tuvo una dinámica participativa, que tomó en cuenta las demandas de las víctimas y las opiniones de entes gubernamentales y no gubernamentales, lo que le otorga una importante legitimidad como proceso de construcción de las recomendaciones.

En el Paraguay no se hizo de manera tan participativa, pero sí se tuvieron en cuenta las exigencias que formularon las víctimas en sus testimonios ante la CVJ, así como las manifestaciones de algunas ONG de derechos humanos, que por escrito respondieron a un cuestionario enviado por la Comisión.

Ambas comisiones analizaron el impacto o las secuelas de dichas violaciones, estudio que se tradujo en un capítulo respectivo en cada informe final. Este aspecto debe valorarse, ya que los informes trascienden la mera descripción de las violaciones perpetradas, para analizar de manera más puntual la afectación de tales violaciones en los niveles individual, familiar y colectivo, y cómo desestructuraron los tejidos comunitarios y sociales.

A diferencia de otras comisiones de la verdad en América Latina, tanto la del Paraguay como la del Ecuador señalan los nombres de los presuntos responsables de las violaciones ocurridas. El informe del Paraguay señala 447 nombres y apellidos de personas señaladas por las víctimas; y el del Ecuador, 460 que fueron determinados como fruto de la investigación. Aunque en ambos informes finales se subraya que esa mención no tiene ningún carácter legal ni judicial, constituye una sanción social mencionar con nombres y apellidos a los presuntos perpetradores de tan graves violaciones de derechos humanos.

También, se encuentran análisis inéditos en los informes de ambas comisiones, en relación con otras experiencias en América Latina. Ambas, aunque de manera limitada, intentan documentar casos de violaciones de derechos humanos contra personas LGBTI (lesbianas, gay, bisexuales, transgénero e intersexuales). El informe del Paraguay lo hace a partir de dos casos paradigmáticos que aparecen en el tomo VII, el de Bernardo Aranda en 1959 y el de Mario Luis Palmieri en 1982; y el informe del Ecuador, en la sección final del capítulo de violencia sexual y enfoque de género, en el tomo I, llamado “Homofobia y transfobia: violencia y discriminación contra el colectivo LGTBI en la década de los 1990 y 2000”.

Destacando otros aspectos analíticos que son novedosos, cabe mencionar los temas de exilio y tierras rurales mal habidas en el informe del Paraguay; y en el Ecuador, el análisis de la violencia en el discurso represivo de León Febres Cordero y los estudios de caso en el acápite de crímenes de lesa humanidad. El exilio paraguayo durante la dictadura stronista fue de tal magnitud, que se consideró en el mandato de la CVJ como una violación que debía ser analizada de manera particular. La forma en que cada uno de los informes finales aborda estos temas se distingue tanto por su singularidad como por el análisis ofrecido, temas que son un aporte sustantivo al estudio de los derechos humanos en la región.

Merece destacarse un resultado adicional que ofreció la CV del Ecuador: la propuesta de un proyecto de ley de víctimas. Como una de sus recomendaciones más importantes, la CV elaboró un proyecto de ley para la reparación de las víctimas y la judicialización de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008. Dicho proyecto está estructurado con seis títulos: objeto y principios, medidas para la reparación de las víctimas, estructura institucional para la reparación y judicialización, procedimiento para el otorgamiento de medidas individuales de reparación administrativa, medidas para la investigación y judicialización, y disposiciones transitorias y reformatorias. El proyecto de ley sugiere la creación de un programa de reparación por vía administrativa como el mecanismo más eficaz para avanzar en la reparación de las víctimas.

La elaboración del proyecto tuvo en cuenta un juicioso estudio de experiencias comparadas de programas de reparación en América Latina y contó con valiosos comentarios de algunos expertos y de funcionarios gubernamentales ecuatorianos. Fue presentado formalmente a la Asamblea Nacional a principios del segundo semestre de 2010, y todavía el parlamento ecuatoriano no le ha dado el trámite y el debate que se merece. Esta es una importante iniciativa para implementar las recomendaciones de la CV y, sobre todo, para construir un camino sólido que impida la repetición de las violaciones de derechos humanos.

El proyecto de ley prevé dos tipos de medidas reparadoras: las medidas individuales de reparación administrativa y las medidas de reparación de alcance general. Las medidas individuales son aquellas que van dirigidas específicamente a las víctimas directas y sus allegados. Las medidas de alcance general son las que buscan reparar a la sociedad ecuatoriana como conjunto, y emprender las reformas institucionales y legales que se requieren para propender a que los hechos no se vuelvan a repetir. El proyecto de ley sugiere una estructura institucional para la implementación de las medidas de reparación y para la judicialización de las personas responsables de las violaciones de derechos humanos; crea un procedimiento para el otorgamiento de medidas individuales de reparación administrativa, y desarrolla las medidas consideradas indispensables para superar los principales obstáculos normativos para la judicialización de las violaciones de derechos humanos investigadas por la CV, así como para garantizar los derechos de las víctimas durante el procedimiento.

Sin embargo, no todo es positivo y existen falencias compartidas que se dieron en el transcurso del trabajo de ambas comisiones y que se reflejan en los informes finales. Las dos comisiones tuvieron un obstáculo común con otros procesos de verdad y de justicia transicional, el subregistro en la documentación de casos de violencia sexual, incluyendo la violación sexual. Este subregistro se debe no solo al temor de las mujeres

de denunciar estas violencias, sino que ellas priorizan las denuncias de los otros: esposos o compañeros, hijos y otros familiares. También, en ambos casos, hubo pequeños equipos específicos que, desde un enfoque feminista, trabajaron sobre este tema, lo cual supuso un avance respecto de otras experiencias. Asimismo, se dieron dificultades para integrar estos grupos dentro del enfoque más general de las comisiones. De todas maneras, en ambos informes se destacan algunos casos relevantes en los respectivos capítulos de violencia sexual y enfoque de género. En este sentido, por su singularidad, llaman la atención el caso de esclavitud sexual que aparece en el capítulo VI, sobre diferencias de género e impacto de la violencia en las mujeres, del tomo V, relacionado con las secuelas de las violaciones, del Informe final del Paraguay; y los casos de homofobia y transfobia contra el colectivo LGBTI que aparecen en la cuarta sección del tomo I del informe final del Ecuador.

Los derechos de los pueblos indígenas no fue un tema abordado como problemática central por cada una de estas comisiones, cuando la presencia de los pueblos indígenas, en ambos países, es relevante y, sobre todo, cuando sus derechos han sido desconocidos y vulnerados históricamente. Aunque en Paraguay se intentó enmendar este vacío con la celebración de la última audiencia pública sobre esta materia, y con un capítulo en el Informe final, es una lástima, por ejemplo, que no se haya realizado una investigación más a fondo para determinar la posible configuración del crimen de genocidio contra algunos pueblos indígenas, tal como lo sugiere una de las conclusiones del Informe final, la número 167, en particular contra el pueblo Aché. La ausencia es más notoria en el informe del Ecuador, pues no hay ninguna sección específica sobre ello y, ni siquiera desde un comienzo, se tuvo el interés de investigar casos contra estos pueblos. Uno de los pocos casos documentados es el de la comunidad kichwa, ocurrido en agosto de 2005, caso número 106.

Algunas de las problemáticas y hechos que aparecen en el tomo VII del Informe final de la CVJ del Paraguay, referido a los casos paradigmáticos, hubiese ameritado una investigación más completa y profunda. Las violaciones de los derechos a la libertad de expresión, opinión y prensa, la Operación Cóndor y la represión del partido comunista, por mencionar solo estos tres temas, justificaban un análisis más detenido. Definitivamente, las comisiones de la verdad arrojan desde una cima una gran bola de nieve que en su recorrido debe empezar a develar muchas realidades ocultas, o no suficientemente develadas. Como de manera acertada lo sugiere Michael Ignatieff, las comisiones de la verdad inician la tarea de disminuir un cúmulo de mentiras públicas en las sociedades⁸ y, más que un punto de llegada, son un punto de partida para afrontar las atrocidades del pasado.

Entre las conclusiones más atrevidas de ambos informes, desde un punto de visto político, se encuentran las caracterizaciones de los regímenes de Strossner y de Febres Cordero; y desde un punto de vista jurídico, las calificaciones de las violaciones de derechos humanos como crímenes de lesa humanidad. El régimen político stronista no es caracterizado como una simple dictadura militar autoritaria, sino como un régimen totalitario que practicó el terrorismo de Estado. El régimen político de León Febres Cordero no es caracterizado como un Gobierno democrático que desconoció ocasionalmente los derechos humanos, sino como un Gobierno autoritario que criminalizó y reprimió a la oposición política, degradando la dignidad humana. Ambos informes califican algunas violaciones de derechos humanos como crímenes de lesa humanidad, es decir, que hubo ataques contra la población civil de manera sistemática y generalizada y que no fueron hechos aislados o esporádicos de violencia. La calificación de esas violaciones para los hechos perpetrados durante el régimen stronista contra la población civil y opositores políticos, y al menos para los casos de Alfaro Vive Carajo y los comandos de Taura en el régimen de Febres Cordero, tienen singular importancia a la luz del derecho internacional.

8 “Una Comisión de Verdad solo puede aspirar a reducir el número de mentiras que circulan sin que nadie las desmienta, a cambiar el marco público del discurso y la memoria, pero nadie las puede acusar de fracaso porque no hayan cambiado las conductas y las instituciones. No era su función. El pasado es siempre una discusión y la función de estas Comisiones, consiste en purificarla para disminuir el porcentaje de mentiras permisibles”. En: Ignatieff, M. (1999). *El Honor del guerrero*. Barcelona: Taurus. pp. 165.

Ambas comisiones produjeron documentales que fueron presentados públicamente con posterioridad a la entrega formal de sus informes finales. La CVJ del Paraguay produjo un video documental de cerca de 45 minutos que reproduce el contexto y las principales conclusiones del Informe final. La CV del Ecuador produjo un documental llamado “Archivos de la Comisión de la Verdad”, imágenes y testimonios de una historia que no se debe repetir, con una duración de 107 minutos, que revela los hallazgos y las conclusiones más importantes de la CV.

En la presentación de ambos informes finales, el 28 de agosto de 2008 en Asunción y el 7 de junio de 2010 en Quito, los presidentes de ambos países, Fernando Lugo del Paraguay y Rafael Correa del Ecuador, realizaron pedidos de perdón públicos por las violaciones de derechos humanos ocurridas, gesto simbólico que constituye un reconocimiento de la responsabilidad del Estado por tan lamentables hechos.

Los impactos de los informes finales de ambas comisiones ante los sistemas internacionales de protección de derechos humanos

Los impactos de los informes finales, y de su seguimiento en algunos escenarios internacionales, son diferenciados. El caso paraguayo ha generado mayores movilizaciones de instancias más cercanas al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que al sistema interamericano. El Mercado Común del Sur busca la integración de los Estados de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y desde 2009 cuenta con un Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos. De manera periódica se reúnen las altas autoridades competentes en el área de derechos humanos, entre otras, la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación de la Defensoría del Pueblo del Paraguay (DGVJR-DP), que viene participando en la discusión de un Protocolo sobre Principios Básicos de Sitios Históricos y de Conciencia, en el impulso de un observatorio sobre crímenes de lesa humanidad y en la elaboración de un informe del Nunca Más sobre la Operación Cóndor en la región.

El caso ecuatoriano, aunque despertó un interés inicial ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya que su informe fue presentado en audiencia el 29 de octubre de 2010, todavía no logra movilizar de manera más activa al sistema interamericano, en cuanto a la utilización del informe en sus pronunciamientos y al seguimiento de sus recomendaciones. Algunos mecanismos de las Naciones Unidas, en informes recientes, han hecho alusión al trabajo de la CV del Ecuador.

El Comité contra la Tortura, en sus observaciones finales al Estado del Ecuador, correspondientes al examen de los informes periódicos que debe presentar, conforme a la Convención contra la Tortura, y aprobadas en su sesión de noviembre de 2010, le solicita al Estado que le presente información completa sobre:

... la respuesta dada a las [sic] 115 recomendaciones incluidas en el Informe Final ... El resultado del examen por parte de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional y del posterior trámite de aprobación del proyecto de ley de reparación de víctimas propuesto por la Comisión de la Verdad; el resultado de las investigaciones y procesos penales, incluidas las condenas impuestas, que se puedan dar como resultado de las informaciones remitidas por la Comisión de la Verdad a la Fiscalía General del Estado⁹.

9 Naciones Unidas. Comité contra la Tortura (2010). *Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo n.º 19b de la Convención., Observaciones finales del Comité contra la Tortura, Ecuador, CAT/C/ECU/CO/4-6*. 45º período de sesiones, 1ª a 19 de noviembre de 2010. (Versión no editada).

Por su parte, el informe del Relator de Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, acerca de su misión al Ecuador, distribuido el 9 de mayo de 2011, señala en su resumen que: “La Comisión de la Verdad del Gobierno, que examinó las violaciones cometidas entre 1984 y 2008, constituye un importante golpe a la impunidad. Aunque algunos han cuestionado su composición y su independencia, la Comisión acumuló una cantidad inestimable de información sobre las violaciones perpetradas. Ahora es fundamental que se adopten las medidas correspondientes”¹⁰. En el cuerpo del Informe de relatoría señala, entre otros aspectos, lo siguiente:

89. Las personas que han criticado a la Comisión han planteado preocupaciones importantes y destacado la necesidad de que las investigaciones sean independientes y objetivas y se perciban como tales. Personalmente, también tengo inquietudes relacionadas con las garantías procesales y con cuestiones de seguridad debido al hecho de que al final del informe se citan los nombres de los presuntos autores. Sin embargo, la información amplia y detallada que aporta el informe constituye un gran logro, sobre todo por el ingente volumen de material oficial desclasificado y los centenares de testimonios de testigos y víctimas recopilados.

90. El desafío que se plantea ahora es asegurarse de que esa información se archive de modo seguro y de lugar a actuaciones penales en los casos en que proceda. [...] El Gobierno deberá velar porque se preste asistencia a las familias durante ese proceso, se llegue hasta las víctimas y se brinde protección en los casos necesarios¹¹.

Es de esperar que los sistemas universal e interamericano ejerzan un verdadero monitoreo de los informes finales de ambas comisiones. Para que estos esfuerzos no sean simples batallas de papel, los organismos intergubernamentales de derechos humanos deben comprometerse con las causas paraguayas y ecuatorianas.

Paraguay después de la entrega del Informe final de la CVJ

La Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación de la Defensoría del Pueblo del Paraguay (DGVJR-DP)¹², creada el 13 de enero de 2009, es la instancia que le ha dado seguimiento y continuidad al trabajo de la CVJ. Aunque la pretensión inicial de los comisionados de la CVJ del Paraguay era, inspirados en el modelo argentino, crear una Secretaría Nacional de Derechos Humanos, adscrita a la Presidencia de la República, que impulsara la implementación y el seguimiento a las recomendaciones del Informe final, fue la Defensoría del Pueblo, como organismo de control del Estado, la que asumió esta tarea. Aunque el cumplimiento de las recomendaciones ha sido lento y discreto¹³, hay algunos avances que vale la pena señalar.

Desde 2006, durante el mandato de la CVJ, se empezó la búsqueda de restos óseos humanos de personas desaparecidas y/o ejecutadas, y se realizaron cinco procedimientos de excavación en los que se encontraron y exhumaron tres restos óseos humanos. Desde la creación de la DGVJR-DP, en 2009, se han encontrado siete restos óseos humanos en excavaciones realizadas en la sede de la hoy denominada Agrupación Especializada de la Policía Nacional en Asunción (antes funcionaron allí el Cuartel de la Guardia de Seguridad y el Batallón 40), y cinco restos óseos humanos en el distrito de Carlos A. López, departamento de Itapúa.

Se ha conformado un equipo de trabajo para las excavaciones conformado por funcionarios de la DGVJR-DP, la Criminalística de la Policía Nacional y el Ministerio Público, con el asesoramiento del Equipo

10 Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos (2011). *Informe del Relator especial de Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Misión al Ecuador, A/HRC/17/28/Add.2, 9 de mayo de 2011*. 17º período de sesiones.

11 *Ibidem*, párr. 89 y 90.

12 Agradezco la información suministrada por esta Dirección para reseñar sus actividades, tanto a su directora Yudith Rolón como a su equipo de colaboradoras y colaboradores.

13 Ver ABC Digital: <http://www.abc.com.py/2011/06/13/nota/estado-incumple-recomendacion-de-la-comision-de-verdad-y-justicia/>

Argentino de Antropología Forense. La DGVJR-DP evalúa la posibilidad de realizar otras excavaciones en Asunción y en el interior del país. Los restos óseos encontrados han sido trasladados al Laboratorio Forense del Ministerio Público y, muy seguramente, correspondan a personas desaparecidas. La identificación de los restos exhumados constituye un proceso complejo y oneroso que, además, implica el concurso y cooperación de las instituciones del Estado, y la Dirección está en la búsqueda de cooperación, tanto técnica como económica, para tal efecto.

La DGVJR-DP le viene dando seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones del Informe final de la CVJ y, sobre este particular, se realizó en Asunción un “Seminario Internacional sobre Políticas Reparatorias: Verdad, Justicia y Memoria” del 1° al 4 de junio de 2010, que pretendió hacer una primera evaluación de dónde se estaba y hacia dónde se debía seguir con la implementación de las recomendaciones de la CVJ. Aunque el balance, como se está reseñando, es modesto, lo importante es que existe presión de las víctimas, de las organizaciones de derechos humanos y de la DGVJR-DP para sacar adelante las recomendaciones.

También la DGVJR-DP ha dado seguimiento a los juicios iniciados por la CVJ ante las autoridades judiciales y ha instaurado nuevas causas. Como ya se manifestó, no hay ninguna sentencia relacionada con las causas presentadas por la CVJ o por la DGVJR-DP, incluso, la percepción es que tres años después de la presentación del Informe final, apenas ahora el Ministerio Público empieza a demostrar un interés más sentido por las recomendaciones. Está por verse si esa actitud se traduce en fallos judiciales, que es como, de manera eficaz, se puede medir si la justicia paraguaya quiere y puede sancionar a los violadores de derechos humanos.

Nuevas formas de victimización por las violaciones de derechos humanos han sido frecuentes, sobre todo en los escenarios judiciales, situación que también ocurre en el Ecuador. El señor Guillermo Weyer, ciudadano paraguayo radicado en Argentina hacía 35 años, regresó al Paraguay en abril de 2011 para ratificar con su testimonio una querrela interpuesta en relación con violaciones que había sufrido durante el régimen stronista, declaración que fue rendida ante una agente fiscal de la Unidad especializada de derechos humanos del Ministerio Público. Todo parece indicar que la diligencia causó mucho estrés para él y no tuvo acompañamiento, ni hubo una actitud cuidadosa en su trato, lo que desencadenó en un infarto. Finalmente, el señor Weyer falleció el 27 de abril de 2011. Este caso demuestra la carencia de una perspectiva psicosocial para adelantar cualquier diligencia judicial y demanda correctivos inmediatos en esta materia.

La DGVJR-DP ha impulsado la creación -y es la coordinadora- de la Red de sitios históricos y de conciencia del Paraguay, establecida por decreto del Poder Ejecutivo 5619 de diciembre de 2010. Entre otros, se han declarado como sitios históricos y de conciencia el antiguo Departamento de Investigaciones de la Policía de Asunción y la Casa Paraguaya en la ciudad argentina de Corrientes. Esta red, conformada por organizaciones de víctimas y organismos gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos, está evaluando otros sitios que fueron lugares de detención y tortura, para su declaración como sitios históricos y de conciencia.

La realización de eventos de memoria, como marchas y conciertos, coincide con otras actividades de promoción y difusión del Informe final, incluyendo la declaratoria de este informe como de interés nacional por parte del Presidente de la República, mediante Decreto 1875 del 23 de abril de 2009. Como una labor adicional a las actividades de difusión, la DGVJR-DP ha realizado otras publicaciones complementarias al Informe final. Merece destacarse el libro “La situación de derechos humanos en el Paraguay entre 1978 y 1990: el procedimiento confidencial 1503 de las Naciones Unidas”. En él se describe en qué consiste ese procedimiento a partir del caso paraguayo y narra lo sucedido al interior de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas entre 1978 y 1990 y, sobre todo, se compilan algunos importantes documentos que

hicieron parte de este. Documentos que son un fiel reflejo de la situación de derechos humanos durante la dictadura de Stroessner y, en muchos aspectos, esclarecen casos y hechos puntuales. También la DGVJR-DP ha celebrado algunos convenios de cooperación interinstitucional con entidades estatales y organismos internacionales, para realizar algunas de estas actividades¹⁴.

El 25 de julio de 2011 se lanzó a la red el museo virtual MEVES, “Memoria y Verdad sobre el Stronismo”¹⁵, que busca promover los valores democráticos a través de la difusión del Informe final de la CVJ, utilizando una plataforma multimedia en Internet. El museo virtual cuenta con tres grandes áreas: recorridos temáticos, que ilustran la dictadura stronista; noticias, destinada a difundir informaciones de derechos humanos; y un aula virtual de derechos humanos, dirigida, especialmente, a docentes y alumnos. El proyecto fue realizado por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), con la cooperación de la Unión Europea y con el apoyo de la DGVJR-DP.

En todas estas labores se ha contado con una amplia participación de las víctimas y de las organizaciones de derechos humanos. Quienes lideran el trabajo en la DGVJR-DP son víctimas de la dictadura stronista, igual situación se presenta en muchas otras organizaciones. Las mujeres participan en todas estas organizaciones, incluso algunas tienen papeles destacados en liderar estos procesos. El compromiso de estas personas, ONG y víctimas ha sido clave para sacar adelante estas propuestas.

En relación con las indemnizaciones a las víctimas de las violaciones de derechos humanos de la dictadura stronista, estas se vienen otorgando desde el año 2001 conforme a la Ley 836 de 1996, con sus respectivas modificaciones. Las violaciones que se indemnizan son la desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura y privación ilegítima de la libertad. La Ley 3603, de 2008, amplía el espectro de las personas que tienen derecho a reclamarlas, incluyendo a los parientes consanguíneos hasta el primer grado y “los hijos/as de víctimas que, en el momento de privación de libertad de sus progenitores, hayan sido menores de edad y sufrido violaciones físicas y/o psíquicas de sus derechos humanos por parte de agentes del Estado”¹⁶.

Según datos proveídos por la Coordinación de obligaciones diversas del Estado, perteneciente a la Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio de Hacienda del Paraguay, se han entregado, en un solo pago, el siguiente número de indemnizaciones a víctimas de la dictadura: en 2010 se pagaron importes a 195 personas, en 2009 a 490, en 2008 a 442, en 2007 a 355, en 2006 a 338, en 2005 a 457, en 2004 a 197. En total, se han pagado indemnizaciones a 2474 personas. Según esta misma dependencia, lo presupuestado hasta el 2010 fue 4 939 068 5054 guaraníes (US\$ 12.737.857 aproximadamente), y lo pagado ha sido 49 311 650 912 guaraníes (US\$ 12.717.474 aproximadamente). El saldo por pagar, de beneficiarios que no se han presentado, es de 79 034 142 guaraníes (US\$ 20.382,90). Se ha ejecutado el 99,84% y el saldo es de 0,16%¹⁷.

Los esfuerzos de la DGVJR-DP y de la sociedad civil, así como de las víctimas, por posicionar el Informe final y, especialmente, por implementar las recomendaciones, contrastan con la actitud del Gobierno. El mandato del presidente Fernando Lugo, en la medida en que rompió con la cadena de Gobiernos del

14 Una investigación que registra algunas políticas públicas de verdad y memoria, antes de la CVJ, durante su mandato y algunas de la DVJR-DP es la de Garretón, Francisca; González, Marianne; y Lauzán, Silvana. *Estudio de Políticas Públicas de Verdad y Memoria en 7 países de América Latina*. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2011. [Recurso en línea en <http://www.democraciadh.uchile.cl/>].

15 Puede consultarse en: www.meves.org.py

16 Ley 3603, art. n.º 2.

17 Información suministrada por la la Coordinación de Obligaciones Diversas del Estado perteneciente a la Dirección General de Administración y Finanzas del Ministerio de Hacienda del Paraguay a la DVJR-DP. Agradezco a la directora de la DVJR-DP por facilitármela.

Partido Colorado, generó muchas expectativas entre los sectores sociales paraguayos históricamente más desfavorecidos, entre ellos el de las víctimas de la dictadura stronista. Se demandaba una auténtica transición, en la que el tema de los derechos humanos tuviese un amplio protagonismo. Aunque no se puede afirmar que el Gobierno no ha respaldado estas exigencias, la divulgación e implementación del Informe final de la CVJ no se ha hecho con el compromiso que se esperaba. Ha sido de manera lenta y paulatina, como sucede con muchos otros asuntos políticos en el Paraguay, que el Gobierno de Lugo se viene interesando más en la ejecución de las recomendaciones de la CVJ, sobre todo respaldando las actividades de la DGVJR-DP.

Ecuador después de la entrega del Informe final de la CV¹⁸

Una de las recomendaciones de la CV del Ecuador fue la creación de una estructura institucional en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que liderara la implementación de sus recomendaciones. Un año después de la entrega del Informe final, es la CV quien sigue impulsando la puesta en vigor de dichas recomendaciones y no ha permitido que los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación sean un simple catálogo de buenas intenciones. Es decir, la CV no culminó su mandato con la entrega de su Informe final, sino que en tres ocasiones se le ha prorrogado su mandato para que le dé seguimiento a este; la última prórroga se extiende hasta el 30 de septiembre de 2011.

La razón principal para que continúe la CV se explica, tal vez, por los continuos cambios políticos, especialmente en la cartera de Justicia. Desde que se creó la CV hasta agosto de 2011 han tomado posesión cuatro ministros de Justicia y derechos humanos, e igual número de subsecretarios de derechos humanos de ese ministerio, dependencias que desde un inicio fueron designadas como el enlace formal del Gobierno con la CV y las encargadas de liderar la implementación de sus recomendaciones. Este cambio permanente de funcionarios ha obligado a mantener una planta mínima de la CV, ya que es la que conoce del tema, para que siga al frente de algunas actividades y permita que el Informe final no quede en el olvido. De manera particular, su trabajo con posterioridad a la entrega del Informe final se ha centrado en la difusión y promoción de este -tanto en su versión escrita como en su documental- en todo el país, en impulsar la judicialización de los casos en la recién creada Unidad Especializada de la Comisión de la Verdad de la Fiscalía General de la República, en promover la atención acerca del proyecto de ley de víctimas y en mantener estrecho contacto con ellas.

La CV continúa con actividades de promoción y divulgación del Informe final. Entre ellas, realizaron veinte programas de radio en el primer semestre de 2011, de 30 minutos cada uno, que fueron transmitidos por más de 175 radios en el país. Tradujo el documental “Archivos de la comisión de la verdad” al inglés, y está preparando un nuevo documental sobre reparaciones. La celebración del primer año de la entrega del Informe final tuvo amplia cobertura por los medios de comunicación del país, tanto escritos como televisivos. Los archivos de la CV fueron entregados al Archivo Nacional del Ecuador, a través del Ministerio de Cultura, y actualmente se busca que el Ministerio Coordinador de Patrimonio declare el Informe final como patrimonio cultural del Ecuador. Durante la primera prórroga de su mandato, de agosto a diciembre de 2010, a la CV se le facultó para recibir y documentar nuevos casos de violaciones de derechos humanos ocurridos entre 1984 y 2008. En esos cinco meses, la CV recibió 22 nuevos casos, algunos del período de León Febres Cordero y otros de años más recientes.

La Unidad Especializada de la Comisión de la Verdad de la Fiscalía General de la República, creada en noviembre de 2010, con seis fiscales y con personal investigativo de apoyo, recibió documentación sobre 118 casos entregados por la CV. Sus integrantes han recibido capacitación por parte de la CV, con cursos

18 Agradezco la información suministrada por Christian Bahamonde, Secretario Ejecutivo de la CV del Ecuador, acerca de las actividades que viene realizando actualmente la Comisión.

realizados en Quito, realizados en diciembre de 2010, enero de 2011 y algunos de ellos en mayo de 2011. Visitaron las ciudades argentinas de Buenos Aires y Corrientes, para conocer de primera mano algunas experiencias sobre la investigación e imputación de casos de crímenes de lesa humanidad.

Hasta mediados de julio de 2011 esta unidad había iniciado la indagación previa de cerca de 88 casos. Entre las diligencias realizadas en las indagaciones se cuentan la de visitar los lugares donde ocurrieron los hechos, incautar algunos archivos policiales con la documentación de los casos y recibir las declaraciones de las víctimas y de los presuntos responsables. En ninguno de estos casos se ha abierto de manera formal la instrucción. Ya es tiempo de que en algunos de ellos se formulen cargos a los presuntos perpetradores y se inicie su instrucción. Los cambios en la dirección de esta unidad en mayo de 2011, así como en la designación y posesión del nuevo Fiscal General del Estado durante 2011, no le han otorgado confianza ni celeridad a la Unidad Especializada. La CV, a partir de agosto de 2011, ha decidido brindar asistencia a las víctimas en el proceso penal, principalmente para que estén presentes en la toma de sus testimonios.

Hasta agosto de 2011 solo hay un caso que fue conocido por la CV, del cual se ha abierto instrucción por parte de la Fiscalía. Se trata de la ejecución extrajudicial del estudiante de secundaria, de dieciséis años, Damián Peña, ocurrida en Cuenca, el 11 de enero de 2002, por miembros de la Policía Nacional. El 1 de julio de 2011 un fiscal de Cuenca, no de la Unidad Especializada -porque no es la competente-, inició formalmente la instrucción.

Una situación que se viene presentando en las indagaciones previas es que la mayoría de las víctimas se han sentido presionadas, ya que las entrevistas que viene realizando dicha Unidad Especializada no tienen en cuenta su dolorosa vivencia. En pocas palabras, se está presentando un cuadro de victimización secundaria. Lo preocupante, como en el caso paraguayo ya señalado, es que no hay ningún tipo de acompañamiento o atención psicosocial por parte de la Fiscalía. Como ya se indicó, la ausencia de un programa psicosocial para la atención a víctimas de violaciones de derechos humanos es una grave carencia de la situación ecuatoriana que debe corregirse de inmediato.

Un grupo de miembros pasivos de la Policía Nacional, con el nombre de Comisión de Defensa Jurídico Institucional de la Policía Nacional, presentaron dos publicaciones en respuesta al Informe final de la CV. Una se titula “Terrorismo y subversión, la verdad que no se ha dicho”, y la otra “Réplica al informe de la Comisión de la Verdad”. En ambas se pretende descalificar a quienes fueron comisionados y miembros del comité de soporte y se hacen valoraciones sobre algunos hechos perpetrados por Alfaro Vive Carajo. Esta reacción solo pretende desacreditar con argumentaciones sesgadas e ideologizadas el trabajo y el Informe final de la CV, que es categórica con la responsabilidad que tuvo la Policía en la perpetración de graves violaciones de derechos humanos durante el Gobierno de León Febres Cordero.

La propuesta de aprobar en la Asamblea Nacional el proyecto de ley de víctimas recomendado por la CV se vio obstaculizada durante 2010 por diferentes avatares políticos. La Asamblea cambió de agenda legislativa durante el segundo semestre de 2010, sobre todo por la sublevación policial y retención del presidente Rafael Correa, el 30 de septiembre de 2010. Este hecho enterró prácticamente la iniciativa durante 2010. En los primeros meses de 2011, el Ministerio de Justicia presentó una nueva propuesta, ya no de una ley, sino de un decreto presidencial que fue discutido con la Procuraduría General del Estado, entidad que tiene la función de cumplir las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos. Después de unas visitas de funcionarios de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia a Argentina, Chile y Perú, en mayo de 2011, para conocer las experiencias de los programas de reparación en esos países, el Ministerio ha revisado su posición y viene insistiendo en la necesidad de crear, mediante una ley orgánica, un programa de reparación integral a las víctimas. Es de esperar que esta importante iniciativa de la CV sea retomada con la suficiente seriedad, tanto por los entes gubernamentales ecuatorianos como por la propia Asamblea Nacional.

La agenda política ecuatoriana durante 2011, en materia de justicia y derechos humanos, se ha centrado en el impulso de una gran reforma a la justicia, para lo cual se realizó una consulta popular el 7 de mayo de 2011, que ganó el Gobierno por un escaso margen, pero que le ha generado una amplia oposición. La consulta crea nuevos delitos, endurece las penas, limita la caducidad de la prisión preventiva y cambia el mecanismo de selección de jueces, entre otras. La reforma a la justicia ha monopolizado, en la práctica, todos los esfuerzos gubernamentales, y ha impedido impulsar las propuestas incorporadas en el Informe final de la CV.

Por su parte, las organizaciones de derechos humanos y de víctimas no se han apropiado lo suficiente del Informe final de la CV, y no se han constituido en un grupo de presión para sacar adelante la implementación de las recomendaciones. La aparente apatía o debilidad por parte de los organismos no gubernamentales de derechos humanos es un factor negativo en este escenario. Además, en Ecuador no existen organizaciones de víctimas lo suficientemente fortalecidas, ni una dinámica de colaboración colectiva. La CV se ha convertido en el puente entre las víctimas y la Fiscalía y tiene como de sus propósitos inmediatos articular más su trabajo. Ese es uno de los desafíos en la actualidad en materia de justicia.

A manera de epílogo

Saldar cuentas con un pasado violento no es tarea fácil. Si las sociedades son más democráticas y si existe un Estado social de derecho, los países estarán mejor preparados para afrontar los desafíos de la justicia transicional. Si las sociedades son más desiguales y no se respetan y garantizan de manera adecuada los derechos humanos, habrá condiciones menos favorables para enfrentar la impunidad y resarcir a las víctimas.

En los casos de Paraguay y Ecuador todavía se está construyendo la democracia, en medio de esfuerzos por mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y ciudadanas. La creación de las comisiones de la verdad en Paraguay y Ecuador, y especialmente sus informes finales y los empujes que se están adelantando para implementar sus recomendaciones, son un punto de partida para cancelar esa deuda con un pasado marcado por violaciones graves de derechos humanos, y mejorar la calidad de sus democracias. Siguiendo a Avishai Margalit¹⁹, los paraguayos y paraguayas, ecuatorianos y ecuatorianas, apenas empiezan a tener personalidad y a tener algún sentido ético porque han empezado a recordar.

Aunque las demandas de justicia pueden decrecer a medida que pasa el tiempo desde que ocurrieron los hechos²⁰, eso no significa que las víctimas de violaciones de derechos humanos en Paraguay y Ecuador no tengan los derechos de exigir verdad, justicia y reparación. Como bien dice Tzvetan Todorov, cuanto mayor haya sido la ofensa en el pasado, mayores serán los derechos en el presente²¹. Una de las mejores reparaciones que se les debe ofrecer a las víctimas es el derecho a saber y su derecho a la justicia. “No es lo mismo recordar para que la historia no se repita, que para que se haga justicia: en el primer caso pensamos en nosotros mismos y, en el otro, en las víctimas”²².

Tal como plantea el texto *Las políticas hacia el pasado*: “Si como Hannah Arendt dijo, el primer acto del totalitarismo es matar el impulso legal de los ciudadanos, parte de la función que tienen instituciones de las transiciones como las comisiones de la verdad es revivir ese impulso”²³. Ojalá las comisiones de

19 Avisahi, M. (2000). *Ética del Recuerdo*. Barcelona: Herder.

20 Filippi, A. (2007). *Damnatio memoriae y humanitas del derecho*. En P., Eiroa, J., Otero. En *Memoria y derecho penal. Colección Más derecho*. (3). Buenos Aires: Fabián J. Di Plácido Editor.

21 Todorov, T. (2002). *Memoria del mal, tentación del bien, indagación sobre el siglo XX*. Barcelona: Península.

22 Reyes, M. (2003). *Memoria de Auschwitz, actualidad moral y política*. Madrid: Editorial Trotta.

23 Barahona de Brito, A.; Aguilar Hernández, P.; González Enríquez, C. (Editores). (2002). *Las políticas hacia el pasado*. Madrid: Istmo.

Paraguay y Ecuador hayan revivido el impulso de muchos de sus ciudadanos y ciudadanas y que ese empuje no se debilite o desaparezca, sino al contrario, se fortalezca y permanezca, y así alcancen una auténtica reconciliación fundada en los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Referencias bibliográficas

Avisahi, M. (2000). *Ética del Recuerdo*. Barcelona: Herder.

Bahamonde, C. (2010). Breve descripción y contenido del Informe Final de la Comisión de la Verdad de Ecuador. En *Develando el desencanto. Informe sobre derechos humanos Ecuador. Versión ampliada*. Quito: Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador. pp. 83 a 92.

Barahona de Brito, A.; Aguilar Hernández, P.; González Enríquez, C. (Eds.). (2002). *Las políticas hacia el pasado*. Madrid: Istmo.

Comisión de la Verdad. (2010). *Archivos de la Comisión de la Verdad*. (Documental). Quito. Disponible también en: <http://www.coverdad.org.ec/>

Comisión de la Verdad. (2010). *Informe de la Comisión de la Verdad. Sin verdad no hay justicia*. (Cinco Tomos). Quito.

Comisión de la Verdad. (2010). *Informe de la Comisión de la Verdad. Resumen Ejecutivo*. Quito.

Comisión de Verdad y Justicia. (2008). *Informe Final*. (Ocho Tomos). Asunción. También disponible en: <http://www.verdadyjusticia-dp.gov.py/>

Comisión de Verdad y Justicia. (2008). *Informe Final. Capítulo de conclusiones y recomendaciones sobre DDHH en Paraguay*. Asunción.

Comisión de Verdad y Justicia. (2008). *Informe Final*. (Video documental). Asunción. Disponible también en: <http://www.meves.org.py/>

Comisión de Verdad y Justicia. (2008). *Memoria de Gestión, 2004–2008*. Asunción.

Comisión de Verdad y Justicia; Ministerio de Educación y Cultura. (2008). *El autoritarismo en la historia reciente del Paraguay*. Asunción.

Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación; Defensoría del Pueblo. (2010). *Calendario de la Memoria, Detenidos – desaparecidos y ejecutados extrajudiciales del Paraguay*. Asunción.

Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación; Defensoría del Pueblo. (2009). *Informe de Gestión*. Asunción.

Filippi, A. (2007). *Damnatio memoriae y humanitas del derecho*. En P., Eiroa, J., Otero. En *Memoria y derecho penal. Colección Más derecho*. (3). Buenos Aires: Fabián J. Di Plácido Editor.

Garreton, F.; González, M.; Lauzán, S. (2011). *Políticas públicas de verdad y memoria en 7 países de América Latina*. Universidad de Chile. Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos. Programa Derechos Humanos y Democracia. Santiago.

Naciones Unidas. Comité contra la Tortura (2010). *Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo n.º 19b de la Convención, Observaciones finales del Comité contra la Tortura, Ecuador, CAT/C/ECU/CO/4-6*. 45º período de sesiones. (Versión no editada).

Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos (2011). *Informe del Relator especial de Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Misión al Ecuador, A/HRC/17/28/Add.2*. 17º período de sesiones.

Reyes, M. (2003). *Memoria de Auschwitz, actualidad moral y política*. Madrid: Editorial Trotta.

Todorov, T. (2002). *Memoria del mal, tentación del bien, indagación sobre el siglo XX*. Barcelona: Península.

Valencia, A. (Ed.). (2010). *La situación de derechos humanos del Paraguay entre 1978 y 1990: el procedimiento confidencial 1503 de las Naciones Unidas*. Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación. Defensoría del Pueblo. Asunción.

El caso de Perú: itinerario y dificultades de una agenda transicional

Rolando Ames y Félix Reátegui

Introducción

En los primeros años de la década del dos mil el Perú se dispuso a afrontar el pasado de violencia armada y masivas violaciones de derechos humanos de las dos décadas anteriores. Dicho proceso se dio en el contexto de una transición a la democracia tras el colapso del Gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000). Se conjugaban, así, dos momentos de quiebre en la vida política peruana: un tránsito de un periodo de violencia armada a uno de paz, y un paso del autoritarismo a la restauración del Estado de Derecho.

El núcleo de esa experiencia fue el trabajo realizado, entre los años 2001 y 2003, por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (en adelante, CVR, o la Comisión) y el legado que esta dejó. Se podría descomponer ese legado en tres dimensiones. Primero, una reconstrucción del pasado con énfasis en mostrar las violaciones de derechos humanos cometidas por las organizaciones subversivas y por los agentes del Estado, así como en la existencia de numerosas víctimas silenciadas y ocultas; segundo, un conjunto de recomendaciones de justicia, reparaciones y reformas que permitieran consolidar una paz con justicia y atender a los derechos de las víctimas; y tercero, y no menos importante, un impulso de la verdad y la memoria que florecerían entre diversas poblaciones afectadas en los años subsiguientes.

En este texto se describe el itinerario seguido por el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la CVR y, por lo tanto, se muestra en qué grado ha sido atendido el derecho de las víctimas a verdad, justicia y reparaciones, y qué dificultades se ha encontrado en ese proceso¹. Sin embargo, para entender mejor dicho proceso, conviene presentar una imagen sucinta del caso peruano y sus dilemas, de lo cual nos ocuparemos en esta sección introductoria.

El Perú experimentó un conflicto armado interno con características particulares, pues estuvo influido por rasgos históricos recurrentes en su constitución como sociedad. Las relaciones verticales entre las etnias y culturas originarias y la población europea que llegó desde el siglo XVI, marcaron los tres siglos del periodo colonial, e incluso gravitaron, con modificaciones leves, durante el primer siglo de la República. La democratización social que se impulsó desde la década de los treinta fue acelerada por el proceso migratorio hacia la costa y la urbanización. Pero las pautas discriminatorias más fuertes subsistieron en el campo andino y en el oriente amazónico. Fue justamente en los Andes donde la organización subversiva de ideología maoísta, conocida como Partido Comunista del Perú -Sendero Luminoso- (en adelante, Sendero Luminoso) obtuvo cierto enraizamiento cuando inició sus acciones armadas en 1980.

El tiempo transcurrido desde la presentación del Informe Final de la CVR² ha servido para verificar la persistencia de este hecho fundamental, que parece ser menos perceptible en la cotidianidad de la capital y de la costa urbana. La opinión pública predominante en Lima ha sido resistente a aceptar la reconstrucción de los hechos presentada en aquel informe, como lo fue durante los doce años de mayor violencia. Este aspecto político-cultural del proceso peruano debe ser colocado al comienzo de un balance de lo ocurrido en los últimos seis años con la agenda de verdad, justicia y reparaciones.

Hablamos, pues, de restricciones socioculturales propias de un país caracterizado por hondas brechas socioeconómicas y por abismos de reconocimiento que separan a la población urbana y criolla de la población rural, dentro de la cual existe la capa de población indígena hablante de quechua y de otras

1 Los autores agradecen la eficiente colaboración de Álvaro Paredes, estudiante de Sociología de la PUCP, en el recuento de hechos y acciones relativos al cumplimiento de las recomendaciones de la CVR en el periodo de análisis.

2 El Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación fue presentado el 28 de agosto de 2003, después de 26 meses de trabajo. Consta de nueve tomos y doce volúmenes de anexos. Véase: CVR. (2003). *Informe Final*. Lima. Remitimos al lector, igualmente, a la versión abreviada del informe final elaborada por la Comisión de Entrega de la CVR. Véase: CVR. (2004). *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima.

lenguas nativas³. Sin embargo, el informe de la CVR hizo variar en cierto grado la imagen deformada por el temor a la violencia que durante la década de los noventa se había extendido en buena parte de la sociedad. Las poblaciones menos involucradas o afectadas por el conflicto aceptaban la tesis según la cual la intervención militar del Estado había salvado al país del terrorismo indiscriminado de Sendero Luminoso. De esa idea, ampliamente difundida, se pasó al reconocimiento, por un considerable sector de la población, de que los actores violentos habían sido no solo las organizaciones subversivas, sino también las fuerzas armadas y policiales⁴.

No obstante, la toma de conciencia sobre la necesidad de un proceso de justicia transicional es aún limitada. Los hábitos de discriminación, la escasa valoración y el poco poder de los sectores campesinos que estuvieron en el epicentro de la guerra interna, han obstaculizado una comunicación más horizontal entre peruanos. Por otro lado, la brutalidad de muchas acciones de Sendero Luminoso, la experiencia de una guerra cruenta y factores económicos que crearon una crisis extrema a comienzos de los años noventa, favorecieron la gestación de una corriente de opinión que se dio por satisfecha con la derrota militar de Sendero Luminoso, sin importar cuáles fueran sus costos. En este clima de opinión triunfaba la autopercepción del Perú como un país que había vencido a los demonios del terrorismo, la hiperinflación y la demagogia de los partidos, gracias a tres grandes fuerzas: el estamento militar, la inversión extranjera y el autoritarismo por momentos cuasidictatorial de Fujimori.

La CVR pudo ser creada por una coyuntura particular: un intento de segunda reelección por Fujimori dividió a la sociedad, y la revelación de la corrupción y de algunos crímenes emblemáticos del fujimorismo saltó al primer plano. Ello lo forzó a abandonar la presidencia y a huir del país. La imagen de una cúpula militar comprometida directamente con la corrupción se añadió a ese cuadro. Y fue dentro de él que el breve -pero ejemplar- Gobierno de transición de Valentín Paniagua, los primeros meses del de Alejandro Toledo y un clima internacional favorable (previo al ataque terrorista en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001) facilitaron la realización del informe de la Comisión.

Dados estos antecedentes, un análisis del proceso inmediatamente posterior a la presentación del informe -es decir, entre 2003 y 2005- debía dar cuenta de la intensa polémica que este suscitó, y de la agresividad de la prensa limeña, marcada por su mayoritaria sumisión al fujimorismo. Pues si bien el proceso de justicia transicional empezó en un momento favorable de transición a la democracia, tras la presentación del informe y de las recomendaciones se iniciaba un reacomodo de actores y fuerzas.

Los sectores conservadores rechazaron desde el comienzo el informe. Se mostraron hostiles a una reconstrucción de la verdad de carácter imparcial y que no defendía a las fuerzas armadas, ni justificaba los delitos de agentes estatales. Muy pronto se enarboló la tesis del “daño a la imagen de las fuerzas armadas” y se acusó a la CVR de equiparar al Estado peruano con una organización terrorista.

Los grupos que habían liderado la oposición a la dictadura, los familiares de las víctimas, ciertos núcleos intelectuales críticos y diversos sectores juveniles, dieron la batalla desde el lado contrario. La polémica atravesó las instancias estatales durante el Gobierno de Toledo, escindido entre el apoyo que dio a la Comisión y el ataque de sectores ideológicos cercanos a los grupos de mayor poder en la sociedad y en los medios de comunicación.

3 Según la Encuesta Nacional de Hogares 2001, del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), la población indígena constituye el 32% de la población nacional. Véase: Del Pollo, F.; Oyarse, A., Shkolnik, S., Velasco, F. (2009). Censos 2010 y la inclusión del enfoque étnico: hacia una construcción participativa con pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina. En *Serie Seminarios y Conferencias*. (57). Santiago: CEPAL.

4 Nos referimos a los resultados de encuestas de opinión pública en ciudades en el nivel nacional, comparando las de 1998, durante el régimen de Fujimori, y las de 2003, cuando la CVR entrega su informe (cf. principalmente Encuestadora Apoyo, Opinión y Mercado, hoy, Ipsos Apoyo).

El trabajo de la CVR

El trabajo de la CVR, alrededor del cual se suscitó la polémica mencionada, consistió en una exhaustiva investigación durante la cual se recogieron casi 17 000 testimonios en las zonas del país más afectadas por la violencia. Son testimonios de víctimas o testigos directos de crímenes y violaciones de derechos humanos cometidos por las organizaciones subversivas Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA); por agentes de la policía nacional o de las fuerzas armadas; y por otros actores armados como los comités de autodefensas rurales y grupos paramilitares que surgieron durante el periodo. Esa investigación arrojó conclusiones que se sintetizan a continuación.

La CVR obtuvo reportes directos de 24 000 víctimas fatales (muertos y desaparecidos), pero estimó que el total de víctimas fatales se sitúa alrededor de 70 000 personas muertas o desaparecidas. Asimismo, llegó a demostrar que los actores armados estatales y no estatales cometieron crímenes de lesa humanidad. La Comisión estableció nueve pautas o patrones de violaciones de derechos humanos cometidas durante el periodo: 1) asesinatos y masacres, 2) ejecuciones extrajudiciales, 3) desapariciones forzadas, 4) secuestros, 5) torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, 6) violencia sexual contra mujeres, 7) violencia contra niñas y niños, 8) violación de derechos colectivos, 9) violación del debido proceso.

La CVR también hizo interpretaciones acerca del sustrato cultural, institucional y político de la violencia y de la vulnerabilidad de la vida y de la integridad humana durante el conflicto armado interno. Así, señaló las grandes brechas económicas y sociales preexistentes y subsistentes y la prevalencia del racismo en la sociedad peruana⁵. En esa misma lógica, señaló las falencias de instituciones clave como el Poder Judicial y el Congreso de la República y, en otro orden de análisis, del sistema educativo nacional y el sistema de partidos políticos. Asimismo, señaló la debilidad del Estado y su incapacidad de ejercer la autoridad democrática en el territorio nacional como un factor importante para la generación del clima de violencia y la desprotección de la vida humana

Finalmente, la CVR presentó recomendaciones sobre verdad, justicia, reparaciones y reforma institucional. Propuso un plan integral de reparaciones compuesto por seis programas: reparaciones económicas, reparaciones en educación, reparaciones en servicios de salud, restitución de derechos ciudadanos, reparaciones colectivas y reparaciones simbólicas. De otro lado, planteó sugerencias acerca de la constitución de un subsistema judicial especializado que se encargara del oportuno procesamiento de los crímenes cometidos durante el periodo, y señaló los criterios normativos y de marco jurídico que correspondía adoptar para que se cumpliera el derecho de las víctimas a verdad y justicia. En conexión con este derecho, se efectuaron propuestas para una política nacional hacia personas desaparecidas y una política nacional de investigaciones antropológico-forenses. Finalmente, se presentó un amplio programa de reformas del Estado como una forma de **reconciliar** a este con la sociedad civil: ello implicaba fortalecer y ampliar la presencia del Estado como autoridad democrática y garante de derechos y, por consiguiente, mejorar en muy diversos aspectos sus redes de servicios sociales. Las reformas también implicaban, en la lógica de ofrecer **garantías de no repetición**, modificar el funcionamiento de instituciones que, como el aparato militar y el aparato judicial, tuvieron injerencia en la acumulación de violaciones de derechos humanos en el periodo⁶.

5 La Comisión determinó que el 75% de las víctimas fueron indígenas, tomando como base de esa definición étnica el criterio de lengua materna.

6 Véase una presentación sucinta del caso y el escenario inmediatamente posterior al trabajo de la CVR de Perú en: Ames, R. (2005). *Violencia, verdad..., ¿Reconciliación en el Perú?* En: IIDH-IDEA. *Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*. San José. Puede consultarse también la versión abreviada del Informe final de la Comisión: CVR. (2004). *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima.

Desde los primeros años posteriores a la presentación del informe final de la Comisión, en 2003, se estimó que el cumplimiento pleno de sus recomendaciones –a las cuales nos referimos en este texto como una **agenda transicional**- sería difícil e incluso improbable. No obstante, también se entendió que la correlación de fuerzas políticas, así como la existencia de una opinión pública sensibilizada ante los abusos cometidos durante el periodo de violencia armada, harían posible obtener ciertos avances relevantes.

En el periodo 2003-2005 algunos avances, si bien tímidos, fueron posibles. A diferencia de lo sucedido en otros países, en Perú no se adoptaron mecanismos de impunidad tras el trabajo de la CVR. La acción de la justicia siguió su curso, si bien lentamente y con tropiezos. En cuanto a los derechos a la verdad y memoria las acciones de parte del Estado fueron escasas. En cambio, empezó un florecimiento de iniciativas locales emprendidas por poblaciones afectadas. La más grande omisión en esta materia es la inexistencia de una genuina política nacional sobre personas desaparecidas.

En materia de reparaciones se consiguió, al final de aquel periodo, una ley que creaba una política de Estado con ese fin, aunque el marco institucional y la dotación de recursos no fueron los adecuados⁷. Sin embargo, en materia de reformas institucionales las acciones del Estado fueron prácticamente nulas.

El periodo 2006-2011 puede ser considerado como aquel en que se extenúa el impulso transicional y transformador en la sociedad peruana. Ello no significa que no se haya producido ningún avance en materia de cumplimiento de las recomendaciones. No son pocos ni desdeñables los logros conseguidos, comenzando por el procesamiento judicial y condena del ex presidente Alberto Fujimori Fujimori por crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, se percibe un abandono de parte del Estado, y en particular del Poder Ejecutivo, de todo lenguaje transformador, así como la instauración de un enfoque conservador y renuente a las exigencias de la justicia.

Pero esto se conjuga con otros tres procesos concurrentes. El primero es la persistencia de una demanda de las víctimas que se manifiesta en el florecimiento de organizaciones con ese fin y en la consolidación de redes que les permiten ganar mayor audiencia y capacidad de actuar coordinadamente⁸. El segundo es la valoración de la democracia que incluye componentes importantes de la agenda transicional por parte de sectores sociales jóvenes y por expresiones liberales nuevas, a lo largo de esta década. El tercero es la presencia de una demanda de justicia social con una vertiente nacionalista poco organizada, por una parte, y por una vertiente más heredera de las izquierdas, por la otra. Este tercer proceso, ya presente en las elecciones de 2006, generó un viraje importante en el escenario político nacional a través del triunfo de esas opciones de cambio en las elecciones para la alcaldía de Lima (2010) y otras circunscripciones, y, sobre todo, en la elección del Presidente y del Congreso (2011)⁹.

En este texto se presenta una exposición del proceso seguido por la agenda de verdad, justicia y reparaciones en Perú, en el periodo que va desde el año 2005 hasta la actualidad. Ese lapso abarca desde el final del Gobierno del presidente Alejandro Toledo hasta el final del Gobierno del presidente Alan García

7 En julio de 2005 se dio la Ley n.º 28592, mediante la cual se crea el Plan Integral de Reparaciones. El reglamento de esa ley sería dado un año después. En el año 2004 el Gobierno de Alejandro Toledo había creado la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, encargada de coordinar la ejecución de las reparaciones.

8 La principal entre ellas es el Movimiento Ciudadano Para que no se Repita, el cual, según información institucional, “articula 38 grupos activos en las 25 regiones del país” los cuales “reúnen más de 600 instituciones”. Véase su portal electrónico en: <http://www.paraquenoserepita.org.pe/pqnsr/>

9 En las elecciones generales en Perú se elige a los representantes al Congreso de la República, compuesto de una sola cámara, así como al Presidente de la República. En el año 2011 las elecciones se dieron en dos “vueltas”. En la segunda vuelta, disputada entre los dos candidatos ganadores de la primera ronda, Ollanta Humala venció por escaso margen a Keiko Fujimori, hija y heredera política del ex presidente Fujimori, quien hoy cumple una condena de prisión por sus responsabilidades en crímenes de lesa humanidad.

Pérez, con una breve prolongación hasta las elecciones presidenciales de 2011 y la asunción del mando por el nuevo jefe de Estado, Ollanta Humala. Se presenta una imagen sucinta de lo que ha ocurrido en el periodo y se ofrece una interpretación del proceso sociopolítico que subyace a los resultados registrados, y el impacto a medio plazo del proceso de la CVR. Toda agenda transicional es, por definición, incómoda para los poderes establecidos, y está sujeta a variaciones de escenario que la hacen más o menos viable. El caso peruano sirve para observar esa vida complejamente dinámica de las demandas de verdad, justicia y reparaciones.

Parte I: Itinerario de la agenda transicional

En esta sección se presenta el itinerario seguido por la agenda de verdad, justicia y reparaciones en el periodo 2006-2011. Se puede decir, desde una visión general, que el grado de compromiso o de decisión del Estado y del Gobierno con respecto a la agenda transicional ha atravesado por cuatro fases distinguibles en los últimos cinco años. Esas fases indican un paulatino debilitamiento de esos compromisos y decisiones.

Conviene realizar una precisión antes de abordar la caracterización de los periodos mencionados. Estos han sido considerados desde el punto de vista de la continuidad e intensidad de las acciones en materia de verdad, justicia y reparaciones. Haremos mención al tema de reformas institucionales, pero el eco de las recomendaciones de la CVR en este aspecto ha sido casi nulo.

El componente de reparaciones también sigue un camino político e institucional relativamente constante y, de alguna forma, menos sujeto a inflexiones tajantes como en el caso de la justicia y en el de las manifestaciones políticas del Gobierno. Desde el periodo 2003-2005 hasta el periodo 2006-2011 se puede percibir la gestación paulatina de un marco institucional y organizativo conducente a cumplir con el derecho de las víctimas a reparaciones.

Es cierto que lo actuado hasta el momento dista de ser satisfactorio y que el marco institucional adolece de problemas de coherencia y de financiamiento. No obstante, se puede percibir una continuidad de este tema en las agendas de Gobierno, en un camino que lleva desde la creación de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), la promulgación de una ley de reparaciones, la creación de un Consejo de Reparaciones (CR), encargado de elaborar un registro único de víctimas, el otorgamiento de reparaciones colectivas a comunidades afectadas por la violencia armada y el dictado de una norma legal para ejecutar las reparaciones individuales.

En consecuencia, la diferenciación entre momentos tiene como un eje más visible al componente de justicia, y junto con ello, otras dimensiones fundamentales del proceso como son verdad y memoria y, en un plano más amplio, las manifestaciones políticas del Gobierno.

Primer momento: mantenimiento del impulso anterior pese a cambio del Gobierno

Este periodo puede ser considerado como una continuidad de la dinámica establecida en el Gobierno de Alejandro Toledo, pese a la presencia en el Gobierno de figuras militares y políticas abiertamente enfrentadas al Informe Final de la CVR. Durante el periodo final de Toledo, se había gestado un cierto marco normativo que abría las posibilidades para el juzgamiento de violaciones de derechos humanos. Lo mismo cabe decir con respecto a la política de persecución penal de delitos de corrupción cometidos en el Gobierno de Fujimori. Los inicios del periodo gubernamental 2006-2011 son herederos de ese impulso. Los procesos que estaban abiertos siguen su curso, aunque la falta de colaboración de actores clave, como el Ministerio de Defensa, se mantiene. Lo mismo cabe decir respecto de la política de reparaciones. Se sigue

dibujando un marco institucional para tales reparaciones. El punto importante es que el Estado ya reconoce la existencia de esa obligación legal y que el relevo de Gobierno no expresa ninguna voluntad política de desconocer esa obligación.

Este momento tarda todo el primer año del nuevo Gobierno, iniciado en julio de 2006, e incluso llega hasta fines de ese año. Se podría notar, también, que este es un tiempo en el cual el propio presidente García está vacilante acerca de lo que serían los grandes lineamientos políticos de su gestión. El fantasma de su fallido Gobierno anterior (1985-1990) todavía está presente y lo anima a una actitud poco voluntariosa sobre lo que sería su nuevo periodo presidencial. Es en esta tónica en la que se puede interpretar la continuidad con respecto a los temas de justicia y reparaciones.

Segundo momento: un viraje conservador (2007-2008)

En el año 2007 se anuncia un giro en el tratamiento de los temas de justicia y verdad, una tendencia que se acentuaría hacia el año 2008. Se puede notar que paulatinamente en el seno del Poder Judicial la convicción de los criterios para procesar casos de violaciones de derechos humanos empieza a ceder, y se produce un viraje hacia posiciones más proclives a exculpar a agentes del Estado en los casos judiciales que se estaban desarrollando.

Estamos hablando de un cambio en el ámbito del Poder Judicial, es decir, que no se manifiesta directamente desde el Poder Ejecutivo. Este aparece aún, hasta cierto punto, comprometido con el proceso de reparaciones, aunque los pasos que da en esa dirección (centrados fundamentalmente en la provisión de reparaciones colectivas) son criticados por las organizaciones de víctimas y otros actores involucrados.

Lo más resaltante es la gestación del cambio de orientación y personalidad política del régimen. El Presidente toma una opción clara a favor de las grandes empresas dedicadas a la explotación de recursos naturales, al asumir como meta de su periodo el crecimiento económico basado en la exportación primaria. Correlativamente, el Gobierno define como enemigos a todas las organizaciones sociales o núcleos profesionales y políticos que cuestionaran esa orientación e hicieran reclamos sobre proyectos de inversión concretos¹⁰.

Entretanto, los movimientos de derechos humanos, las organizaciones de víctimas y voceros de una cierta postura liberal democrática que emergió en la lucha contra la reelección de Fujimori a fines de la década anterior, mantenían una oposición que, si bien tenía grandes dificultades para expresarse en el terreno político partidario, guardarían cierta influencia o capacidad de hacerse oír en el espacio público en ese periodo.

Tercer momento: cancelación de la transición (2009-2010)

En el momento anterior, se observaron tendencias a favor de la impunidad en el ámbito judicial: sentencias que, entre otras cosas, ponen en cuestión la forma de procesar delitos de desaparición forzada que había sido adoptada en años anteriores¹¹.

Durante este tercer momento, que corresponde a los años 2009-2010, esas tendencias a la impunidad se manifiestan desde el propio partido de Gobierno, hasta culminar con un decreto legislativo emitido por este que, de haber prevalecido, hubiera equivalido a una auténtica ley de impunidad. Estos movimientos marcan lo que denominaremos una **cuasicancelación** de la agencia transicional por parte de García Pérez.

¹⁰ Este tema es tratado con más detalle en la parte II de este documento.

¹¹ Entre otros casos, esto se evidenció en el llamado “caso Matero”, en el que se absolvió a presuntos responsables de una desaparición forzada. Véanse precisiones sobre esta tendencia más adelante.

Se trata de la presentación de proyectos de ley por congresistas del Partido Aprista Peruano (PAP) como Edgar Núñez y Mercedes Cabanillas, que en síntesis postulaban amnistías para agentes del Estado involucrados en violaciones de derechos humanos. La culminación de esa tendencia fue la propuesta gubernamental del Decreto Legislativo n.º 1097, en septiembre de 2010, el cual ponía serias trabas a la continuación de procesos judiciales abiertos a personal de las fuerzas armadas y planteaba limitaciones temporales severas para la iniciación de nuevos procesos.

La derrota del decreto legislativo es también importante para caracterizar el momento, pues en ella se manifestó la existencia e influencia de sectores liberales democráticos que se aliaron con los sectores de izquierda que tradicionalmente defienden la agenda pro derechos humanos. Ello significa que, aunque los sectores más poderosos en la política y la economía se muestran contrarios a justicia y verdad, el juego todavía alberga espacios para estos otros sectores, que pueden obtener victorias parciales en un escenario político abierto.

Cuarto momento: elecciones y nuevo Gobierno

El último momento es el marcado por el proceso electoral presidencial de abril y junio de 2011, en el que terminaron por decantarse dos candidaturas, la de Keiko Fujimori, hija de Alberto Fujimori, y la de Ollanta Humala, aglutinante tardío alrededor de su partido nacionalista, de descontentos sociales amplios, pero desarticulados, y de las opciones por cambios más sustantivos ya señaladas.

La opción por Fujimori congregó a las fuerzas contrarias a justicia y verdad. De hecho, su triunfo hubiera significado no solamente la apertura casi directa a la liberación de Alberto Fujimori –condenado por violaciones de derechos humanos¹²— sino también la reivindicación de una cierta **memoria oficial** instalada en el país en los años noventa. De algún modo, el triunfo de la candidatura de Humala permite la supervivencia de la agenda transicional y la llegada a puestos de Gobierno de profesionales y políticos favorables a ella.

Se confirmó, en todo caso, la existencia de un sector poderoso que controla medios de comunicación y otros espacios de poder y que es resueltamente contrario a la agenda de transición, y al mismo tiempo, la vigencia de un escenario político abierto que acepta la institucionalidad democrática y la consiguiente existencia de otras fuerzas que impactan en la opinión pública y obtienen algunos triunfos políticos, por lo menos para el mantenimiento de la agenda.

Presentamos a continuación un recuento de los principales hechos y acciones ocurridos en el periodo en materia de verdad, justicia y reparaciones. En el tratamiento de cada uno de los temas se podrán percibir los puntos de inflexión señalados en esta sección como momentos distinguibles del proceso político.

Justicia frente a violaciones de derechos humanos

El mandato de la CVR incluía el contribuir al esclarecimiento de crímenes y violaciones de derechos humanos y al ejercicio de la justicia. En atención a eso, realizó investigaciones de 75 casos con la perspectiva de determinación de responsabilidades. Al término de sus mandatos, presentó al Ministerio Público los expedientes de sus investigaciones.

Durante el año 2006 hubo 59 casos de violaciones de derechos humanos en curso en el Poder Judicial, y 29 casos permanecieron en etapa de investigación preliminar. Estos casos significaron un total de 373

12 Alberto Fujimori recibió sentencia condenatoria como autor mediato del delito de homicidio calificado y secuestro. La condena, emitida el 7 de abril de 2009, fue de 25 años de prisión. La Sala Penal Especial de la Corte Suprema precisó en su sentencia que “los mencionados delitos de homicidio calificado constituyen crímenes contra la humanidad según el derecho internacional penal”.

procesados: 269 militares, 68 miembros de la Policía Nacional del Perú (PNP), quince miembros de la Marina de Guerra del Perú, y 21 civiles.

En ese año se registra un hito muy importante: la primera sentencia por delito de desaparición forzada en el Perú. Esta sentencia fue dictada por la Sala Penal Nacional –cabeza del subsistema especializado sobre violaciones de derechos humanos y terrorismo- el 20 de marzo, por el caso de la desaparición del estudiante universitario Ernesto Castillo Páez. La Sala condenó a cuatro agentes de la Policía Nacional del Perú. Asimismo, se condenó penalmente a la cúpula dirigente del MRTA y a su jefe, Víctor Polay Campos. Tuvo especial importancia la sentencia emitida el 10 de octubre contra Abimael Guzmán Reinoso y la cúpula dirigente de Sendero Luminoso, por el caso de la masacre de campesinos en Lucanamarca, Ayacucho. Guzmán recibió una condena de cadena perpetua. En dicha sentencia se aplicó la tesis de la autoría mediata como sustento de la responsabilidad de jefes de organizaciones que cometen violaciones de derechos humanos, y se señaló que esto era aplicable por igual a organismos no estatales y estatales. El año 2006 marca también el inicio del proceso de extradición del ex presidente Alberto Fujimori, detenido en Chile.

Estos hechos anunciaban una consolidación del subsistema especializado para el procesamiento de violaciones de los derechos humanos. Ello iba de la mano con los pasos dados para una reforma de la justicia según las recomendaciones presentadas por la Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de la Justicia (CERIAJUS). Conviene recordar que la reforma del sistema judicial también figuraba entre las recomendaciones de la CVR.

Los avances percibidos en el año 2006 pronto empezarían a verse refrenados por virajes en el ámbito del Poder Judicial y el Ministerio Público. Hasta septiembre de 2007, de los casos que presentó la CVR al Ministerio Público para la investigación de delitos contra los derechos humanos, solo seis tenían sentencia, veinte estaban en proceso penal abierto, y 22 en investigación preliminar en el Ministerio Público. Durante todo ese año solo se abrió instrucción penal en el caso Sancaypata (Ayacucho).

Cuatro miembros del Grupo Colina (escuadrón de aniquilamiento formado en el interior de las fuerzas armadas durante el Gobierno de Fujimori) recibieron sentencia tras acogerse al beneficio de colaboración eficaz. El 5 de febrero, la Sala Penal Nacional emitió sentencia condenatoria por el caso de la desaparición de autoridades locales de Chuschi, provincia de Cangallo, Ayacucho, el 14 de marzo de 1991. Esta sentencia fue muy relevante en lo que atañe a la persecución penal del delito de desaparición forzada. Conviene recalcar dos señalamientos de la sentencia:

[...] el delito de desaparición forzada de personas como todo delito de lesa humanidad antes de ser plasmado en una norma positiva de derecho penal siempre ha formado parte de lo que se denomina *ius cogens*, es decir formaba parte del derecho común [...] y su perseguibilidad y sanción era una obligación para cualquier Estado, aun si las normas nacionales no la plasmaban, conforme lo señalado por la CIDH en reiteradas jurisprudencias¹³.

[...] en los delitos de naturaleza permanente, la ley aplicable no necesariamente será la que estuvo vigente cuando se ejecutó el delito, toda vez que la conducta subsiste mientras no se conozca el paradero de la víctima, por lo tanto si aparece un tipo penal de mayor gravedad será aplicable a las personas que iniciaron la acción y que continúan en su ilícito [...] Otra consecuencia del delito permanente es que la lesión al bien jurídico persiste aun después de su consumación. En su estructura, la conducta típica persiste en una base consumativa más allá de la inicial consumación¹⁴.

13 Sentencia de la Sala Penal Nacional, p.88.

14 Sentencia de la Sala Penal Nacional, p.102.

Cabe señalar que la noción de la continuidad de la conducta típica punible ya había sido establecida en la sentencia sobre la desaparición de Ernesto Castillo Páez. Se podría decir, en todo caso, que en este momento continuaba una tendencia favorable a la judicialización. Pero en este mismo año fueron admitidas excepciones procesales y otros recursos cuyo efecto era obstaculizar e impedir la persecución penal de los delitos: la Tercera Sala Penal para Reos Libres de Lima declaró fundada una demanda de *habeas corpus*, lo cual dejaba sin efecto la denuncia del Ministerio Público contra 24 miembros de la Marina de Guerra del Perú, implicados en la matanza de presos perpetrada en el centro penitenciario conocido como El Frontón, en 1986. Se consideró que la acción penal había prescrito. De igual modo, el 9 de marzo el Ministerio Público archivó la investigación contra Alan García, presidente de la República cuando ocurrieron los hechos, Agustín Mantilla, viceministro del Interior en ese entonces, y el vicealmirante en retiro Luis Giampietri, todos por el mismo caso.

De otro lado, el 21 de septiembre la Corte Suprema de Chile sentenció a favor de la extradición de Fujimori, lo que abría las puertas para un hecho sin precedentes como sería el procesamiento penal de un ex jefe de Estado por violaciones de derechos humanos, además de delitos de corrupción.

No obstante, finalizado el año 2007 todavía quedaba por ser definida la exclusividad de la competencia de la Sala Penal Nacional para procesar casos de violaciones de derechos humanos. Persistían investigaciones paralelas en el fuero militar, a pesar de sentencias emitidas por la Corte Suprema y por el Tribunal Constitucional que atribuían estos casos al fuero civil. Por último, al cierre del año aún no existía un programa de protección de testigos, de jueces, y defensa legal para las víctimas de casos de violación de derechos humanos. De las seis sentencias emitidas por la Sala Penal Nacional en el año 2007, relacionadas con casos de graves violaciones de derechos humanos, tres fueron condenatorias y tres absolutorias¹⁵.

En el año 2008 se abrió paso la investigación sobre casos de violencia sexual contra mujeres, uno de los patrones de crímenes y violaciones de derechos humanos señalados por la CVR. Como parte de esto, se formuló denuncia penal por el caso de violaciones de mujeres de las comunidades de Manta y Vilca (Huancavelica). Los hechos, documentados por la CVR, ocurrieron en el año 1983 cuando se había instalado una base militar en la zona. Fueron denunciados nueve jefes o mandos de las fuerzas armadas.

Asimismo, se denunció a Vladimiro Montesinos (ex asesor de Alberto Fujimori) y los generales Nicolás Hermoza Ríos y Luis Pérez Documet por el caso de la desaparición de estudiantes de la universidad conocida como La Cantuta. Respecto a este caso, la Primera Sala Penal Especial emitió sentencia condenatoria contra Julio Salazar Monroe y otros cuatro agentes del ya mencionado Grupo Colina.

Durante el período 2004-2006, las resoluciones del Poder Judicial habían acogido en su mayoría los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Tribunal Constitucional acerca de la inadmisibilidad de mecanismos que obstaculizaban la investigación de violaciones de derechos humanos. Pero entre 2007-2008 se da un viraje en el Poder Judicial con respecto a los estándares fijados en la jurisprudencia de la CIDH. Comienza a gestarse una tendencia a la búsqueda de la impunidad. Ello puede explicarse por la mejora en la imagen de las fuerzas armadas y, por lo tanto, en su capacidad de presión política y a través de los medios informativos. Un cierto margen de pluralidad de criterios dentro del Poder Judicial es además un dato que se mantiene constante a lo largo de este tiempo.

Un ejemplo significativo de esa tendencia es el llamado caso Matero (desaparición de cuatro ciudadanos de la comunidad de Matero, en Cangallo, Ayacucho, en 1986) en el que la Sala Penal Nacional optó por absolver a los militares acusados con un procedimiento centrado en la descalificación de los familiares testigos y otras decisiones que indican un alejamiento de los criterios previamente adoptados.

15 Disponible en: http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc22102009-195100.pdf

El 6 de noviembre de 2008 el congresista Edgar Núñez Román, del partido de Gobierno, presentó un proyecto de ley que proponía amnistiar a los comandos que participaron en el operativo militar Chavín de Huántar¹⁶. También planteaba crear una comisión *ad hoc* para evaluar, calificar y proponer amnistías para el personal militar y policial denunciado o procesado por la presunta comisión de delitos militares o contra derechos humanos. La congresista Mercedes Cabanillas Bustamante, también del partido de Gobierno, presentó otro proyecto de ley dirigido a la creación de una comisión *ad hoc* que propusiera al Presidente de la República indultos, conmutaciones de pena y derechos de gracia a militares y policías que estuvieran procesados o sentenciados sobre la base de “elementos probatorios insuficientes”.

En el mismo año 2008, se promulgó la ley de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial, norma que mantiene un cuerpo de fiscales y jueces militares y policiales nombrados desde el Ejecutivo y no sujetos al control del Consejo Nacional de la Magistratura. Paralelamente, se debilitaba la condición de “especializada” de la Sala Penal Nacional, pues se ampliaba su competencia hacia temas de terrorismo, tráfico de drogas, lavado de activos, secuestro, extorsión, delitos tributarios, contra la propiedad intelectual y aduaneros. Esto contravenía la recomendación de la CVR y las prácticas internacionales que aconsejan la constitución de subsistemas judiciales especializados para atender la acumulación de masivas violaciones de derechos humanos.

En el año 2009 se acentuó la tendencia a la impunidad con algunas sentencias fuertemente discutibles. El 30 de enero la Sala Penal Nacional condenó al comandante de la Marina en situación de retiro Andrés Egocheaga Salazar a veinte años de prisión y al pago de 200 000 nuevos soles (aproximadamente US\$ 65 000) de reparación civil por el homicidio calificado de Indalecio Pomatanta Albarrán. No obstante, en el mismo proceso absolvió al capitán de fragata Jorge Luis Rabanal Calderón y a los suboficiales Pedro Rodríguez Rivera y Mario Peña Ramírez.

En contraste, la Segunda Fiscalía Superior Penal Nacional formalizó acusación en el caso del cuartel Los Cabitos (desapariciones, torturas y ejecuciones extrajudiciales en una base militar en Ayacucho entre 1983 y 1985). Más adelante, la Sala Penal Nacional declarararía que el caso es imprescriptible.

La Primera Fiscalía Superior Penal Nacional, mediante dictamen de julio de 2009, formalizó acusación en el caso llamado Pucayacu II (asesinato de siete ciudadanos de Ayacucho, en 1985).

Un hito importante y favorable a la justicia tuvo lugar el 7 de abril, cuando la Sala Penal Especial de la Corte Suprema condenó a 25 años de prisión a Alberto Fujimori Fujimori, por su responsabilidad en los casos La Cantuta y Barrios Altos, y por el secuestro agravado de Gustavo Gorriti y Samuel Dyer.

Mientras tanto, y en contraste con la actuación de la Corte Suprema, en la Sala Penal Nacional se acentuaba la tendencia a la impunidad. Un ejemplo claro fue la sentencia del caso de desaparición forzada conocido como Los Laureles, emitida el 13 de octubre por dicha sala judicial. En este caso de violaciones de derechos humanos cometidas en la Base Contrasubversiva n.º 313 se absolvió a los oficiales del Ejército peruano Mario Brito, Oswaldo Hanke, Jesús del Carpio, Mario Salazar y Miguel Rojas García de la acusación por desaparición forzada de Esaú Cajas, Samuel Ramos y Jesús Liceti. En este caso, la Sala desestimó el valor de las pruebas indiciarias y consideró válidas solamente las pruebas directas. Al respecto, conviene precisar que la Corte Suprema, en el juicio a Alberto Fujimori, ya había establecido la validez y la pertinencia de las pruebas indiciarias para demostrar la responsabilidad en los delitos complejos cometidos mediante aparatos

16 Ese es el nombre de la operación de rescate de los rehenes tomados por el MRTA, en diciembre de 1996 y durante el verano de 1997, en la residencia del embajador de Japón. La operación concluyó con el rescate de 72 rehenes. Uno de ellos falleció. Murieron dos comandos y todos los secuestradores. Posteriormente, surgieron indicios de que se habían producido ejecuciones extrajudiciales. La operación tuvo lugar el 22 de abril de 1997.

organizados de poder. Esto se encontraba ya precisado, también, por la CIDH. Así, en la sentencia del caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras, de julio de 1988, la CIDH establece: “La práctica de los tribunales internacionales e internos demuestra que la prueba directa, ya sea testimonial o documental, no es la única que puede legítimamente considerarse para fundar la sentencia. La prueba circunstancial, los indicios y las presunciones pueden utilizarse, siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes sobre los hechos”¹⁷.

Un elemento especialmente preocupante de la sentencia del caso Los Laureles es que esta pone en duda que hubiera un desaparecido en el Huallaga y sostiene que probablemente las víctimas se habrían convertido en narcotraficantes¹⁸.

Hasta diciembre de 2008, de los 194 casos supervisados por la Defensoría del Pueblo, 112 continuaban en investigación preliminar, 23 estaban en instrucción, 24 estaban con juicio oral o pendientes de este, diecinueve habían culminado con sentencia, cinco fueron archivados sin un pronunciamiento del fondo y se carecía de información sobre once. Esta situación no varió significativamente durante el año 2009.

Continuó pendiente la aprobación del proyecto de directiva “Normas aplicables en la investigación preliminar de los delitos que son de competencia de las Fiscalías Penales Supra-provinciales y Fiscalías Penales Especiales”, elaborado por la Fiscalía Superior Coordinadora para establecer criterios comunes de actuación en el desarrollo de las investigaciones de violaciones de los derechos humanos.

En 2010, se abrió instrucción contra Alberto Fujimori por el homicidio calificado y secuestro agravado contra seis miembros de la familia Ventocilla, en Huacho, en 1992. Asimismo, se reinició la fase de juicio oral en el proceso por supuestas ejecuciones extrajudiciales luego de la operación Chavín de Huántar. La CIDH encontró responsable al Estado peruano por la desaparición del estudiante universitario Kenneth Anzualdo, desaparecido en 1993.

Sin embargo, en el caso del homicidio de Indalecio Pomantanta, ya mencionado, la Corte Suprema decidió la realización de un nuevo juicio oral. Como se ha dicho, en ese caso se condenó a uno solo de los acusados y se absolvió a los otros tres.

El año 2010 pareció consolidarse la tendencia a la impunidad con el Decreto Legislativo n.º 1097 que señalaba que los crímenes contra los derechos humanos deberán ser archivados si no se había dado sentencia en 36 meses contados desde que se inicia la etapa de instrucción. Asimismo, indicaba que la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Lesa Humanidad “rige para el Perú a partir del 9 de noviembre de 2003”, cuando el país se adhirió al convenio. Este decreto motivó una amplia protesta de diversos sectores de la sociedad. Tras una ardua brega, en la que el decreto fue defendido con ardor por el ministro de Defensa, Rafael Rey, este fue modificado y finalmente derogado. Este hecho marca una tendencia importante: de un lado, la clara oposición al ejercicio de la justicia penal del lado del Gobierno y de los sectores más conservadores de la sociedad; de otro lado, la activación de una coalición importante, *transideológica*, en la que sectores de izquierda y sectores liberales convergían en una defensa estricta de los derechos humanos.

17 La referencia a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido tomada de: Ambos, K. (2010). Trasfondos políticos y jurídicos de la sentencia contra el ex presidente peruano Alberto Fujimori. En K., Ambos, I., Meini. (editores). *La autoría mediata. El caso Fujimori*. Lima: ARA editores.

18 Véase un análisis crítico de la sentencia en el boletín del Instituto de Defensa Legal: *Ideele-mail*, n.º 614 del 14 de octubre de 2009, en: http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc15102009-153232.pdf

En el mismo año, en julio, el oficial del ejército Telmo Hurtado, a quien se le imputa la autoría material de la masacre de Accomarca, en la que fueron asesinados pobladores de dicha comunidad, incluidas mujeres y niños, en 1986, fue extraditado a Perú. El 2 de agosto debió responder ante la Sala Penal Nacional para determinar si acepta la acusación, o se inicia el juicio público. Por último, el 1 de junio de este año, la Tercera Sala Penal Liquidadora de la Corte Superior de Justicia de Lima reinició, por tercera vez, el juicio oral en el proceso seguido por las presuntas ejecuciones extrajudiciales ocurridas en la operación Chavín de Huántar, en 1997.

En resumen, como han anotado diversas organizaciones comprometidas en la defensa de los derechos humanos, el periodo ha visto la cuasiconsolidación de una tendencia hacia la impunidad marcada por diversos elementos: exclusión de la prueba indiciaria como elemento para la fundamentación de sentencias en casos de delitos complejos, tendencia a desvincular a los jefes militares de los casos en investigación, descalificación de los testimonios de los familiares testigos, aceptación de la teoría de los “excesos” en casos como el de Parcco Alto y Pomatambo, lo cual implica desvirtuar la tesis de crímenes de lesa humanidad y de la existencia de una política violatoria de derechos humanos. A esto se añaden problemas institucionales, como la inexistencia de asistencia legal a las víctimas y el hecho de que los casos complejos son vistos por jueces supraprovinciales en Lima, lo cual hace difícil interrogar testigos que habitan en provincias y lleva a ampliar plazos de instrucción¹⁹.

Reparaciones

Como se ha señalado, desde el Gobierno de Alejandro Toledo se fue gestando un marco institucional para las reparaciones a las víctimas. El punto de partida fueron, desde luego, las recomendaciones de la propia CVR de crear un plan integral de reparaciones. A ello siguió la creación de la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, que es la instancia encargada de coordinar el cumplimiento de las recomendaciones de la CVR, la promulgación de una ley de reparaciones y la creación del Consejo de Reparaciones. Se presenta a continuación un recuento de ese itinerario.

En 2006 se dieron importantes pasos para la implementación de un programa de reparaciones para las víctimas del conflicto armado interno. Se promulgó el Reglamento del Plan Integral de Reparaciones (PIR) y se designó a los integrantes del Consejo de Reparaciones. Se nombró en él tanto a militares en retiro como a defensores de los derechos humanos. El Consejo de Reparaciones tiene el mandato de elaborar el Registro Único de Víctimas (RUV), instrumento para la implementación del Plan Integral de Reparaciones. Los integrantes de dicho Consejo fueron elegidos de una lista propuesta por la CMAN. Aquí se expresa la alta sensibilidad política del tema, porque se buscó integrar en esta instancia a un grupo humano que diera confianza al mundo de los derechos humanos, sin que eso significase distanciamiento del mundo militar. Como tal, el Consejo ha funcionado aceptablemente.

Sin embargo, el PIR solo se empezó a aplicar en 2008 y faltó asignar recursos presupuestales para el financiamiento del Consejo de Reparaciones y los programas de reparación.

En 2007 la CMAN aprobó el inicio de la implementación del PIR mediante la puesta en marcha del Programa de Reparaciones Colectivas (PRC), para financiar proyectos de construcción y desarrollo en comunidades campesinas y nativas mayormente afectadas por la violencia. El Plan Integral de Reparaciones fue lanzado en Huanta, Ayacucho, el 16 de junio de 2007, con una entrega simbólica de las primeras reparaciones colectivas.

¹⁹ Véase, entre otras fuentes: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. (2011). *Informe anual: de los conflictos del presente a los desafíos del futuro*. Lima.

En una primera etapa se intervino en 440 centros poblados rurales altamente afectados por la violencia. Durante 2007 se priorizó la aplicación del PRC, principalmente en 134 centros poblados de Ayacucho, 88 en Huánuco, 72 en Junín, 65 en Huancavelica, 47 en Apurímac. Otro avance fue la ejecución del programa de reparaciones en salud, mediante la afiliación de las víctimas al Seguro Integral de Salud (SIS). Asimismo, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) entregó 1350 acreditaciones de desplazados, y la Defensoría del Pueblo entregó 75 constancias de desaparición forzada a familiares de las víctimas. Con ello, se busca facilitar el acceso de los inscritos en los programas de reparaciones.

Al cerrar el año, todavía quedaba pendiente que el Consejo de Reparaciones iniciara la elaboración del Registro Único de Víctimas. Esto se debió a que la gestión de recursos presupuestales retrasó significativamente la contratación de personal y el inicio de las tareas para la elaboración del RUV. Recién entre junio y octubre de 2007 se puso en operación el equipo técnico del CR²⁰. Así, al concluir 2007 el Consejo de Reparaciones, si bien había registrado 1631 víctimas individuales y 1243 centros poblados, solo inscribió 351 centros poblados y ninguna víctima individual²¹.

Durante ese tiempo empezó el proceso de afiliación de los familiares de las víctimas de La Cantuta al Seguro Integral de Salud. Además, la Municipalidad Provincial de Huanta firmó un acuerdo con la PCM para otorgar reparaciones a veinte comunidades. Asimismo, inició la entrega de certificados a las víctimas de la violencia política, las reparaciones colectivas en Chuschi y en el VRAE.

Sin embargo, hasta octubre de este año solo 131 comunidades que debieron beneficiarse del PRC contaban con las respectivas obras. Además, quedó pendiente la conclusión de obras en cerca de 800 comunidades beneficiadas por el PRC. De igual manera, quedaron pendientes avances en lo referente a reparaciones económicas y en educación, y en facilitar el acceso a vivienda para las víctimas del conflicto armado interno²². Se dejó sin atender las sentencias en seis casos procesados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado peruano, que implicaban medidas de reparación simbólica y actos de desagravio. Por último, la CMAN afirmó que el Programa de Reparaciones en Salud se implementaría solo a partir de 2009.

20 Se obtuvieron los siguientes productos: a) mapa nacional de concentración de la violencia, instrumento base para la priorización de ámbitos para la recopilación de información, b) estrategia de despliegue territorial del CR, c) Reglamento de Inscripción en el RUV, que precisa los lineamientos, criterios y definiciones operativas para la labor institucional. Entró en vigencia luego de la aprobación de las modificaciones propuestas por el CR al Reglamento de la Ley n.º 28592 (publicado el 21 de febrero de 2008), c) protocolo de integración del Censo por la Paz, en atención a lo señalado por la Ley n.º 28592 y su Reglamento, d) instrumentos operativos para el registro: ficha de recopilación de información, guía para su llenado y para la entrevista, plataforma de base de datos del RUV, e) metodología para medir el nivel de afectación de las comunidades y centros poblados que serán inscritos en el Libro 2 del RUV, f) protocolo para la evaluación de los expedientes, que incluye lo referido a las exclusiones definidas en la ley y un examen de los hechos y afectaciones, g) módulo básico de registro de víctimas individuales (aplicativo informático).

21 Por registro se entiende la acción de recoger información. El registro consiste en una solicitud de inscripción en el RUV y es, por lo tanto, el inicio del procedimiento. El Consejo toma datos de la víctima, de la afectación, información de los familiares, de ser el caso, y otros datos relevantes. La inscripción es el acto de incorporar formalmente un nombre en la base de datos del Registro Único de Víctimas. Es la consecuencia directa de la decisión adoptada por el Consejo en sus sesiones periódicas, en las cuales se determina si se reconoce o no la condición de víctima de una persona. En caso de que la opinión del Consejo sea positiva, se procede a inscribirlo en el RUV. Las decisiones del Consejo quedan reflejadas en las actas de cada sesión. (Los autores agradecen esta comunicación personal de Jairo Rivas Belloso, secretario técnico del Consejo de Reparaciones).

22 Véase: APRODEH-ICTJ. (2009). *Sistema de vigilancia de reparaciones – Reporte Nacional de Vigilancia del Programa de Reparaciones Colectivas. Etapa II*. Lima.

Hasta diciembre de 2009, el RUV había registrado 66 088 personas inscritas como víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas durante el período de violencia. Del mismo modo, identificó e inscribió a 5423 beneficiarios colectivos. Ya para el 30 de septiembre se había entregado a la CMAN dos listados de beneficiarios: el primero comprende a 36 708 beneficiarios del programa de reparaciones en educación; el segundo a 39 452 beneficiarios del programa de reparaciones en salud.

En materia de reparaciones colectivas, durante 2009 el número acumulado de centros poblados beneficiados aumentó a 1397. Asimismo, la CMAN impulsó talleres de asistencia técnica, principalmente en Apurímac, Ayacucho, Huánuco y Junín. En 450 centros poblados beneficiados por el PRC se realizaron reuniones de trabajo con los técnicos de la CMAN, con el propósito de asesorar a los pobladores en la elaboración de expedientes técnicos, el levantamiento de observaciones, la asistencia legal para el diseño de convenios, la asistencia en el procedimiento legal y la redacción de la documentación requerida. En cuanto a las reparaciones individuales, el 21 de septiembre de 2009 el Consejo de Reparaciones entregó a la CMAN un listado de 30 051 beneficiarios del programa de reparaciones económicas, en el que se incluyó a 29 186 familiares de personas fallecidas o desaparecidas durante el período de violencia, 641 personas que sufrieron lesiones graves y 224 víctimas de violación sexual.

En el plano institucional, algunos Gobiernos locales (Anchonga y Congallao Castrovirreyna) asignaron un presupuesto para la ejecución de proyectos de reparación colectiva y reparaciones simbólicas para las víctimas.

En resumen, durante el año fue patente la inexistente atención a las reparaciones en salud, educación, la facilitación en el acceso a soluciones habitacionales y reparaciones individuales y económicas. Pese al importante número de víctimas inscritas en el RUV, la CMAN no dio mayor impulso al programa de reparaciones individuales, argumentando la necesidad de que el Consejo de Reparaciones suministre información para acreditar a las víctimas en cada uno de los programas de reparación, lo cual excede las funciones de esta instancia. Asimismo, el programa de restitución de derechos no cuenta con el desarrollo normativo institucional necesario para ejecutarse adecuadamente. Finalmente, al terminar el año no se había iniciado el proceso de inscripción de las personas desplazadas por la violencia como beneficiarias colectivas en el RUV. La elaboración del mencionado registro continúa presentando dificultades, debido a la falta de recursos humanos para la verificación de las más de 39 000 fichas presentadas.

Durante 2010 el Consejo de Reparaciones entregó 17 161 certificados de acreditación -16 808 de reparaciones individuales y 353 de colectivas- en el nivel nacional. Sin embargo, hasta el 26 de agosto se habían inscrito 81 213 personas y 5609 beneficiarios colectivos. En julio, el Ejecutivo conformó la comisión encargada de elaborar los lineamientos técnicos y las metodologías para la determinación de los montos, procedimientos y modalidades de pago del programa de reparaciones económicas que se implementaría en 2011.

Desde 2007 hasta la fecha se ha beneficiado a más de 1800 centros poblados con un desembolso superior a los 160 000 000 de soles desde el Gobierno central, vía la PCM, para reparaciones colectivas. Si bien hubo un cofinanciamiento de parte de los Gobiernos regionales y locales, la mayor parte del gasto siempre la asumió el Gobierno central. Así, hasta la fecha se aproxima una cantidad mayor a 660 000 personas beneficiadas por el PRC. En cuanto a los tipos de proyectos financiados, se debe notar que, hasta diciembre de 2010, la mayor parte implicó la construcción de infraestructura de riego (18%), seguido de cerca por proyectos de infraestructuras y gestión comunitaria (17,9%), y luego proyectos pecuarios (14%), de servicios educativos y deportivos (13%), entre otros.

Para concluir con el tema de reparaciones colectivas, se debe subrayar entonces que se ha dado más énfasis a la construcción de obras que al gesto reparador que estas iniciativas deben tener. No se realizó ningún diseño o se asignó recursos a los programas de reparaciones simbólicas, educativas, de acceso habitacional y restitución de derechos ciudadanos. Tampoco se modificó el reglamento del PIR para incorporar como beneficiarios de las reparaciones económicas a las personas inocentes que sufrieron prisión y a las víctimas de crímenes sexuales distintos a la violación.

En consecuencia, las víctimas, sus familiares y vecinos no han podido percibir con claridad, incluso cuando recibieron algunas de esas reparaciones, que se trataba de una forma de compensar su sufrimiento por la violencia injustificada durante la guerra interna. Estos programas se confundieron para ellos con frecuencia con otras acciones simultáneas de apoyo social desarrolladas por instancias estatales. Organismos de derechos humanos han podido comprobar, a través de encuestas consistentes, esta significativa confusión. El perfil de conjunto de un proceso de justicia transicional en curso no se ha visibilizado con mucha frecuencia, como era debido, a través de estas reparaciones colectivas.

Finalmente, y de manera sorpresiva, hacia el final del Gobierno de Alan García, el 16 de junio, se aprobó la implementación del programa de reparaciones económicas individuales. Se inició con un presupuesto de 20 000 000 de soles (aproximadamente US\$ 7 300 000). Para el 31 de mayo, en el RUV se han inscrito cerca de 120 000 víctimas individuales, 5668 comunidades y centros poblados, y veinte grupos de desplazados. Se ha calificado el 70% de los más de 135 000 registros acopiados. Asimismo, se ha entregado a personas y comunidades el 44% de los certificados que acreditan su inscripción en el RUV. De este modo, el Consejo de Reparaciones cuenta con el acervo documentario más grande de testimonios del conflicto armado interno.

Como aspecto negativo de estos meses finales del Gobierno de Alan García, se estableció mediante Decreto Supremo n.º 051-2011-PCM, el 31 de diciembre de este mismo año 2011, como la fecha de cierre de las inscripciones en el RUV. Asimismo, se determinó la suma de 10 000 soles (aproximadamente, US\$ 3500) de reparación económica individual.

Es claro que el Gobierno saliente, si bien mantuvo el componente de reparaciones colectivas en su agenda, lo trató con limitaciones. Actualmente, el problema central para las personas afectadas es que ellas han experimentado -con razón- como una toma de decisiones arbitrarias y cuestionables tanto la norma para las reparaciones económicas individuales -que fija un tope que es muy exiguo-, como el acortamiento extremo del plazo para ser inscrito como titular de reparaciones. Además, estas decisiones no fueron consultadas con las organizaciones de víctimas²³.

Verdad y memoria

En su informe final, la CVR señaló haber recibido reportes de más de 4600 sitios de entierros clandestinos. Asimismo, reportó haber recibido información acerca de la existencia de 8000 personas desaparecidas. El registro de personas desaparecidas fue continuado por la Defensoría del Pueblo. Hoy se estima la cifra de desaparecidos en 15 000 personas.

La política hacia personas desaparecidas constituye, así, el punto más importante en materia de derecho a la verdad. Señalamos algunos hechos y acciones relevantes acerca de este tema.

En 2007 el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) entregó 1350 acreditaciones de desplazados, y la Defensoría del Pueblo entregó 75 constancias de desaparición forzada a familiares de las

23 Ver: Rivas, J. Reparaciones: balance 2006-2011. *Noticias Ser.* [En Red]. Disponible en <http://www.noticiasser.pe/24/08/2011/informe/reparaciones-balance-2006-2011>

víctimas. Cabe destacar que en virtud de un encargo previsto por la Ley n.º 28413, desde 2005 la Defensoría del Pueblo se ha encargado de verificar la información que permita regularizar la situación jurídica de las personas desaparecidas. Así, hasta julio de 2010 se recibieron 2957 solicitudes y se concluyeron 1981 investigaciones, sobre la base de cuyos resultados se entregaron 1540 constancias de ausencia por desaparición forzada y se propició el reencuentro de tres familias que fueron separadas por el contexto de violencia.

Finalmente, y estrechamente vinculado con la cuestión de la verdad, continúa pendiente el desarrollo de un plan de intervenciones antropológico-forenses que permita responder adecuadamente a la magnitud de la tarea y a las particularidades de los sitios de entierro clandestino y no oficiales, a fin de asegurar la recuperación e identificación de los restos. Al respecto, todavía falta por elaborar una adecuada coordinación entre la perspectiva judicial centrada en la identificación de los responsables y la perspectiva humanitaria, enfocada en ofrecer a los familiares de víctimas información certera del paradero de sus seres queridos desaparecidos, más allá de lo que resulte en un proceso penal. La negación de la verdad por obstáculos judiciales, más aún en un contexto en el que se acentúa la tendencia a la impunidad, se presenta como un gran desafío en este momento.

Durante este periodo se ha producido un perjuicio al establecimiento de la verdad en el escenario judicial. Excepto en dos casos (sentencia del Caso Chuschi y sobre el homicidio de Efraín Aponte Ruiz) la Sala Penal Nacional se abstiene de calificar las sistemáticas violaciones de derechos humanos como crímenes de lesa humanidad. Ello termina por dejar establecido su supuesto carácter de hechos aislados, lo cual oculta una pieza central de la verdad, que es que se trata de crímenes del sistema, lo que obligaría a indagar acerca de las estructuras de poder estatal que estuvieron detrás de esos crímenes recurrentes en ciertas zonas y en ciertos momentos del periodo de la violencia armada.

En lo que se refiere a la conmemoración y la realización de actos simbólicos de reconocimiento, el Estado todavía no ha cumplido con diseñar una política. La excepción a escala de iniciativas nacionales es la creación de una comisión destinada a constituir un museo o lugar de memoria. Esta decisión siguió un camino complejo. Inicialmente, el Gobierno peruano se negó a aceptar una donación de recursos del Gobierno de Alemania para la creación de tal museo. Finalmente, tras fuerte presión de la sociedad y, entre ella, de líderes de opinión como el escritor Mario Vargas Llosa²⁴, el Gobierno terminó por ceder y constituyó dicha comisión presidida por el mencionado escritor e integrada, entre otros, por dos ex miembros de la Comisión de la Verdad, Salomón Lerner Febres y Enrique Bernalles Ballesteros²⁵.

Un hecho relevante fue la instalación de la muestra fotográfica *Yuyanapaq*, acerca del conflicto armado interno, en el Museo de la Nación, con el auspicio de la Defensoría del Pueblo. *Yuyanapaq* fue la muestra de la Comisión de la Verdad y Reconciliación montada en el año 2003, en vísperas de la entrega de su informe final. Se garantizó que la muestra fotográfica permaneciera en el Museo de la Nación hasta 2011.

En agosto de 2007 el Ejecutivo realizó una ceremonia en homenaje a las víctimas y se instituyó el día de los Defensores de la democracia. Este, dedicado al personal militar, confluye con el discurso castrense, según el cual se ha mellado la imagen de las fuerzas armadas al denunciarse los crímenes cometidos por sus agentes. Igualmente, en octubre, el Gobierno regional de Amazonas declaró la semana del 16 al 21 de septiembre como la Semana de la Paz. Además, el Estado peruano expresó sus disculpas por el crimen de

24 Véase: Vargas Llosa, M. El Perú no necesita museos, en *El País*. 08 de marzo de 2009. [En Red]. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Peru/necesita/museos/elpepucul/20090308elpepiopi_13/Tes

25 Posteriormente, Salomón Lerner Febres, ex presidente de la CVR de Perú, y Mario Vargas Llosa renunciaron a la Comisión. Vargas Llosa lo hizo en protesta por la promulgación por parte del Gobierno del decreto legislativo que buscaba impunidad para militares, arriba mencionado. La Comisión para el lugar de memoria existe todavía, presidida por el destacado artista plástico Fernando de Szyszlo.

La Cantuta. Sin embargo, el 23 de septiembre el memorial “El Ojo que Lloro” fue parcialmente destruido en el contexto de la extradición de Fujimori por partidarios de este.

Si la acción estatal en materia de memoria ha sido sumamente escasa, en contraste se puede decir que durante el periodo diversos sectores de la sociedad han emprendido numerosas iniciativas de recuperación e interpretación simbólica del pasado. En primer lugar, hay que mencionar las iniciativas de conmemoración emprendidas por diversas organizaciones de víctimas y de poblaciones afectadas. Un recuento de sitios de memoria realizado por el Movimiento Ciudadano Para que no se Repita registró, hasta el año 2009, 101 iniciativas de “sitios físicos de memoria que han sido deliberadamente planificados, diseñados y erigidos por distintas organizaciones y colectivos del país”²⁶.

En los últimos años (especialmente en 2009) se presentaron diversas exposiciones de arte: “Historia gráfica de Lima y sus desastres”, “Desaparecida”, “Memoria del olvido: calle Tarata, 16 de junio de 1992”, y “Cantuta: Cieneguilla, 27 de junio de 1995”. Destacó también la exposición fotográfica “Si no vuelvo, búsqüenme en Putis”. También cabe resaltar la iniciativa del museo itinerante “Arte por la Memoria”, que reunió a un colectivo de jóvenes artistas plásticos, con diversas miradas sobre el arte y la cultura. Asimismo, el grupo de teatro *Yuyachkani* presentó una retrospectiva de su repertorio con las obras: “El último ensayo”, “Sin título”, “Adiós Ayacucho”, “Antígona”.

Un desarrollo importante en materia de memoria es la ingente producción literaria, principalmente narrativa, de los años recientes. Se puede mencionar *La hora azul*, de Alonso Cueto; *Abril rojo*, de Santiago Roncagliolo; *Guerra a la luz de las velas* y *Radio Ciudad Perdida*, de Daniel Alarcón; *El anticuario*, de Gustavo Faverón; y *Un lugar llamado Oreja de Perro*, de Iván Thays. Asimismo, se ha dado una profusión de películas de diversos aspectos de la violencia y su legado. La más conocida de ellas es *La teta asustada*, de Claudia Llosa. Hay que mencionar que el sector hostil a la memoria produjo una película titulada *Vidas paralelas*, dirigida por Rocío Lladó, en la cual se defiende la memoria oficial sostenida por el sector militar.

Este último punto es relevante, pues en los años recientes las fuerzas armadas, o sectores ligados a ellas, han estado más activos en la tarea de presentar una versión contraria a la verdad reconstruida por la CVR. Un esfuerzo sistemático en ese sentido fue la elaboración del informe “En honor a la verdad”, preparado por la Comisión Permanente de Historia del Ejército del Perú.

Reformas institucionales

Las reformas institucionales han sido el aspecto menos atendido de la agenda transicional. Son muy pocas las acciones del Estado a este respecto, fuera de lo que concierne a la institucionalidad relativa a los temas de justicia y reparaciones, tema mencionado en secciones anteriores.

Entre los escasos avances cabe recalcar que en 2008 se promulgó la ley que establece reglas para el empleo de la fuerza por parte de las fuerzas armadas cuando se solicite su participación en el control o restablecimiento del orden interno. Se permite usar armas de fuego para reprimir protestas sociales, sin la necesidad de declarar el estado de emergencia. Ante esto, en setiembre de 2009, el Tribunal Constitucional emitió sentencia de la inconstitucionalidad de dicha ley. Se estipuló que las fuerzas armadas deberán tomar en cuenta la regulación de las Naciones Unidas para el uso de fuerza letal y el Congreso deberá expedir una norma acerca de la materia.

26 Véase: Reátegui, F. (ed.). (2010). *Los sitios de la memoria. Procesos sociales de la conmemoración en el Perú*. Lima: IDEHPUCP. Véase, en especial, el anexo “Relación de sitios de memoria”. También conviene consultar el portal electrónico: <http://mapeodesitiosdememoriaperu.blogspot.com/>

Más allá de este avance específico, queda una amplia agenda pendiente que incluye reformas en las fuerzas armadas, reformas en la administración de justicia y, como parte de ello, en la acotación del fuero militar y en el sistema carcelario, reformas en educación para la promoción de la inclusión, del respeto a la diversidad, de la memoria y de la formación en ciudadanía, y reformas del ordenamiento territorial y la presencia de la autoridad estatal, sobre todo para el adecuado manejo de conflictos locales.

Parte II: Los cambios en las relaciones de poder y su incidencia en la suerte de la agenda transicional

Queremos destacar aquí elementos de la lógica del proceso de conjunto, situando los hechos descritos en términos de la evolución de las relaciones de poder político durante estos años. Nos referiremos solo a los aspectos más importantes del proceso y a los más ligados a nuestro tema. Debemos para ello retomar elementos planteados en la periodización que hemos propuesto.

a) Recuperación de los poderes fácticos

Como se señaló al comienzo, la creación de la CVR de Perú y el ejercicio de sus labores fue factible en un contexto político muy particular, signado por un enorme desprestigio, al final del fujimorismo, de los poderes fácticos que, victoriosos durante toda la década de los noventa, en condiciones normales se hubieran opuesto a una investigación de la violencia armada centrada en la violación de derechos humanos y en la búsqueda de justicia para las víctimas.

Fundamentalmente, hay que mencionar el debilitamiento de las fuerzas armadas a raíz de su alianza o complicidad con el régimen autoritario de Alberto Fujimori. Fue muy impactante y demoledor para la imagen institucional la revelación de cómo sus más altos jefes estuvieron involucrados en los manejos corruptos del régimen y, no menos importante, cómo es que todos se pusieron a las órdenes del principal asesor y socio en el poder de Fujimori, Vladimiro Montesinos. Montesinos había sido un oficial del Ejército en la década de los setenta y, precisamente, había sido expulsado de la institución militar por cargos de traición a la patria²⁷.

Pero no fue solamente el sector militar el que resultó teñido de ilegitimidad por la caída del fujimorismo, sino también sectores económicamente poderosos. Hacia fines del año 2000 e inicios del año 2001 se había gestado un clima de opinión pública en el que las fuerzas simpatizantes del autoritarismo resultaban con una voz muy mermada y con poco “capital simbólico” para definir una agenda política de transición, mientras que los sectores pro democráticos y, entre ellos, los defensores de derechos humanos, fuertemente respaldados por la comunidad internacional (Embajada de Estados Unidos, Unión Europea), resultaban fortalecidos y dueños de la iniciativa. Fue entonces cuando se pudo constituir y nombrar una comisión de la verdad. Esta fue, así, recibida por el Gobierno de Alejandro Toledo, quien optó por ratificar su existencia legal y, de hecho, le brindó los instrumentos necesarios para trabajar y respetó su independencia durante todo su periodo de labores.

Ya hacia la mitad de ese Gobierno la dinámica de las relaciones de poder en el país había cambiado. El Gobierno perdió fuerza rápidamente. Importantes grupos de poder económico y sectores conservadores aprovecharon la debilidad de la imagen del Presidente y las revueltas sociales contra intentos de privatización

²⁷ Este cargo obedecía al hecho de que Montesinos transmitía al Gobierno de los Estados Unidos información de las fuerzas armadas peruanas. Entre una variada bibliografía sobre la conducta de Montesinos, antes del Gobierno de Fujimori y durante él, se puede consultar: Bowen, S.; Holligan, J. (2003). *El espía imperfecto. La telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos*. Lima: Peisa.

de servicios públicos y proyectos de gran inversión extractiva. Frente a ellos, varias poblaciones reclamaron derechos territoriales y expresaron preocupaciones medioambientales. Se creó entonces una sensación de zozobra e ingobernabilidad y, en contrapartida, se posicionó en la agenda pública nacional una demanda de orden y de estabilidad. Dejaron de ser excéntricos los pedidos de “mano dura” y ya no era vergonzante para esos sectores declarar una añoranza del Gobierno de Fujimori. La derrota simbólica del autoritarismo comenzaba a ser revertida con una vigorosa acción de los medios de información adictos al régimen de los noventa, especialmente en Lima.

Así, ya durante el Gobierno de Alejandro Toledo los poderes hostiles a verdad y justicia encontraron un camino de regreso a la escena política. Se llegó a plantear un pedido de vacancia de la Presidencia de la República. Es en tal contexto que un Presidente sumamente debilitado se ve necesitado de hacer transacciones de orden político con las fuerzas conservadoras²⁸.

Pese a que en las elecciones de 2006 gana Alan García, líder máximo del Partido Aprista, de raíces populares y con relaciones externas socialdemócratas, lo hace en alianza con sectores políticos y poderes fácticos conservadores. Ello se agudiza porque, de modo imprevisto, pasó a la segunda vuelta electoral un entonces casi desconocido ex comandante del Ejército, Ollanta Humala. Él puso al descubierto por primera vez, en términos electorales, que pese al crecimiento económico grandes sectores sociales de los territorios menos modernizados por la economía estaban descontentos con el Estado y sus políticas públicas. Humala apareció en ese momento como un émulo decidido del gobernante venezolano Hugo Chávez y perdió estrechamente la elección, pero en ese contexto se vislumbró ya la orientación que tomaría el Gobierno de García. Además, la alianza con elites conservadoras estuvo pactada desde el inicio. Su candidato a la vicepresidencia, el vicealmirante en retiro Luis Giampietri, era uno de los más enconados detractores de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y uno de los voceros más enérgicos de las demandas de impunidad para los agentes de las fuerzas armadas involucrados en violaciones de derechos humanos.

La convergencia de García con el conservadurismo se hace manifiesta rápidamente. Dos otros ejemplos fueron el rol del ministro Rafael Rey, representante conocido del conservadurismo católico, también un denostador de la CVR y vocero de las demandas de impunidad, primero como ministro de Industrias y luego de Defensa. Y la alianza casi explícita con el cardenal Juan Luis Cipriani, arzobispo de Lima y primado de la Iglesia Católica en el Perú. Cipriani, miembro del Opus Dei y arzobispo de Ayacucho en los tiempos finales de la violencia armada, ha actuado habitualmente como un resuelto detractor de las organizaciones que defienden los derechos humanos y, de hecho, fue un aliado constante y seguro del Gobierno de Alberto Fujimori²⁹.

b) El Gobierno define una “visión”

Como se ha visto en la Parte I de este documento, la recuperación de poderes fácticos y posiciones conservadoras no significó una desactivación inmediata o pronunciada de las acciones a favor de verdad, justicia o reparaciones, pues el impulso generado por el informe final de la CVR se pudo mantener. Pero luego no ocurriría lo mismo. La contraofensiva de un conjunto de fuerzas políticas, económicas, institucionales

28 Conviene anotar que este análisis se refiere a los aspectos estrictamente políticos de la agenda nacional. En realidad, esos grandes poderes no habían perdido presencia en lo relativo al manejo de la economía y los negocios. Desde el punto de vista económico, el Gobierno de Alejandro Toledo no supuso ningún viraje significativo con respecto al Gobierno de Fujimori, sino una continuidad, incluyendo el respeto al marco jurídico, los contratos y las concesiones otorgadas a la gran empresa para hacer negocios en el país.

29 El Informe Final de la CVR de Perú, en su capítulo sobre el desempeño de las iglesias durante el conflicto armado, hizo una valoración muy positiva tanto de la Iglesia Católica como de las iglesias evangélicas, pero deploró la actuación de Juan Luis Cipriani como arzobispo de Ayacucho, la región más golpeada por las violaciones de derechos humanos. Véase: CVR. (2003). *Informe Final*. (Tomo III, Capítulo 3,3). Lima.

(religiosa) y mediáticas alineadas y bajo un liderazgo decidido y eficaz del presidente García, alcanzaría varios de sus objetivos.

En efecto, si las alianzas de este con las fuerzas conservadoras fueron, en su momento, un movimiento no necesariamente estratégico y estuvieron centradas en asegurarse estabilidad y ganarse la confianza de esos sectores³⁰, pronto García pudo concebir un proyecto propio que le posibilitaría alinear detrás de sí a quienes eran sus aliados de circunstancias. Ese momento se da cuando se convence de que la ola de crecimiento económico sostenida en los altos precios de los minerales que el Perú exporta le brindaban la oportunidad de hacer un Gobierno exitoso en ciertos términos, y, sobre todo, abrir su futuro político hacia más allá del año 2011. Eso lo lleva a redefinir, también, en términos más orgánicos, a sus aliados fuera de la política institucional (la gran empresa, las fuerzas armadas y los medios de comunicación de derecha) así como a confirmar una alianza en el escenario político oficial, en particular en el Congreso, con los representantes del fujimorismo. Al mismo tiempo, define a quienes están en el campo contrario: las organizaciones sociales que reclaman derechos sociales o culturales frente a la oleada de inversión para explotación minera y de hidrocarburos, la oposición de izquierda y liberal democrática y, desde luego, las organizaciones civiles que defienden la agenda de verdad, justicia y reparaciones. Se va gestando, así, un escenario que podría ser definido como de **amigo-enemigo** como guía de la conducta gubernamental³¹.

Esa opción política se hace manifiesta cuando en octubre y en noviembre de 2007 García Pérez publica dos artículos en el diario *El Comercio*³²: “El síndrome del perro del hortelano” y “Receta para acabar con el perro del hortelano”, en los que define el proyecto de desarrollo y señala explícitamente como enemigos a todos aquellos que, según su interpretación, se oponen en nombre de reclamos particulares a permitir que todos los peruanos se beneficien de la riqueza diseminada en todo el territorio nacional.

Este giro hacia una postura socialmente conservadora tiñe la relación del Gobierno con la agenda social en general y con la agenda de la transición, definiendo una alianza con los sectores más hostiles a la memoria, la verdad y la justicia.

Sin embargo, si bien el Gobierno de García perfila a través de lo descrito una tendencia a la polarización política, se cuida de mantenerse dentro de los límites del pluralismo liberal. Esto facilitó que los sectores defensores de la agenda de la justicia transicional, asediados y en relativa minoría, lograsen mantener cierta presencia en el escenario público. El propio García, al parecer atento, quizás por su propio pasado político, a los asuntos planteados en el Informe de la CVR, se cuidó, por ejemplo, de mantener una relación con las demandas de reparación a las víctimas y se hizo presente en algunas circunstancias en esos lugares, con medidas de reparación colectiva. Al final de su Gobierno ordenó incluso iniciar el programa de reparaciones individuales, aunque es verdad que con un monto muy limitado y sin diálogo previo con las organizaciones de afectados, como se ha visto.

30 Hay que recordar que García era asediado por el recuerdo de la mala gestión de su primer Gobierno, durante el cual la violencia se había expandido por el territorio nacional, pero que estaba marcado, sobre todo, por el descalabro económico y una corrupción endémica. Entre una amplia bibliografía acerca del primer Gobierno de García Pérez, es interesante consultar: Crabtree, J. (2005). *Alan García en el poder. Perú 1985-1990*. Lima: Peisa.

31 Esta opción por un modelo de desarrollo centrado en la explotación de recursos naturales y el consiguiente abandono de una agenda de reforma del Estado para construir relaciones más democráticas e incluyentes con la sociedad aparece, precisamente, como lo opuesto a lo que sería una concepción de desarrollo definida a partir de las lecciones aprendidas en un proceso de justicia transicional. Aunque en el presente texto no podemos desarrollar un argumento sobre las conexiones entre justicia, transformación social y desarrollo, remitimos al lector a un artículo en el que desarrollamos ese tema. Véase: Ames, R.; Reátegui, F. (2009). *Toward Systemic Social Transformation. Truth Commissions and Development*. En De Greiff & Duthie. (eds.). *Transitional Justice and Development. Making Connections*. New York: Social Science Research Council.

32 García, A. El síndrome del perro del hortelano, en *El Comercio*. 28 de octubre de 2007. Disponible en: http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html, y García, A. Receta para acabar con el perro del hortelano, en *El Comercio*. 25 de noviembre de 2007. Disponible en: http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-11-25/receta_para_acabar_con_el_perr.html

c) El espacio para una agenda transicional

Desde el año 2009, el escenario político se presentó muy desfavorable para la agenda de verdad, justicia y reparaciones. En un sentido más amplio, hay que decir que fue adverso para el discurso que la CVR quiso transmitir. Este discurso, animado por una concepción de largo aliento del proceso de justicia transicional, estaba centrado en que el país debía reconocer sus errores y deficiencias históricos y emprender una transformación grande que supusiera: un sentido de responsabilidad y solidaridad con los excluidos, acciones vigorosas para asegurar la inclusión y un rechazo a los rezagos de la cultura jerárquica, estamental y autoritaria que todavía corroían al cuerpo político. Todo ello obedecía a una sensibilidad **compleja**, habitada por una cierta conciencia de **historicidad**, que resultaba avasallada por un discurso más sencillo y centrado en promesas inmediatas: promoción del crecimiento económico y un pronto y mitificado ingreso al “primer mundo”.

En esta situación, es notable que la agenda transicional haya podido sobrevivir, aunque limitadamente, e incluso que haya podido ganar algunas batallas políticas como la lucha contra los intentos de amnistía e indultos a militares mencionados, aparte del mantenimiento de un clima de libertades políticas. Algunas razones para ello son que, pese a todo, el discurso de la CVR siguió teniendo algunos portavoces individuales con mucha respetabilidad y que la imagen de la propia Comisión, pese a fuertes campañas de demolición en la prensa, siguió siendo favorable entre la opinión pública y, ciertamente, entre los representantes de la comunidad internacional acreditados en Perú.

Adicionalmente, debe mencionarse que se ha ido gestando en el espacio público peruano una convergencia de sectores pro democráticos que, aunque minoritarios, permiten mantener a flote la agenda: jóvenes principalmente universitarios, una izquierda política desgastada pero activa, sectores cristianos progresistas, un sector político nacionalista³³ que se posiciona estratégicamente en línea con el discurso CVR, algunos movimientos populares de protesta y, como un actor novedoso, un sector de intelectuales, técnicos y líderes de opinión liberales democráticos, cuyo exponente más visible e influyente es el escritor Mario Vargas Llosa.

Esta confluencia de fuerzas ha permitido que la agenda transicional conserve cierto espacio. Ya hemos señalado que en el último tiempo restricciones institucionales clave han procedido del Poder Judicial, así como su retroceso en materia de criterios y estándares para el juzgamiento de graves crímenes y violaciones de derechos humanos. Reiteramos que una de las manifestaciones más visibles de la capacidad de resistencia de la agenda transicional fue la derrota de los decretos legislativos, que proponían el cierre de procesos contra militares pasados 36 meses sin que hubiera sentencia, y otras medidas conducentes a la impunidad. También podría colocarse en esta cuenta positiva la aceptación de parte del Gobierno de asumir el proyecto de creación de un lugar nacional de memoria, a pesar de una tajante negativa inicial. E, igualmente, el mantenimiento y tibio avance de una muy limitada política de reparaciones.

d) Organizaciones sociales: presencia real, pero limitada

Queremos destacar ahora tres elementos específicos, más allá de la evolución de las correlaciones de poder general planteadas hasta aquí, que son relevantes para entender la complejidad de los avances y retrocesos en el proceso de la justicia transicional. Comenzamos por el lugar de las organizaciones sociales en la escena pública. Apuntamos a la presencia y a la influencia que tienen hoy las organizaciones de la sociedad civil, y, entre ellas, las de víctimas, en el escenario en que se desenvuelve la agenda transicional.

33 Esta es la denominación del bloque político que sigue a Ollanta Humala, un sector compuesto por viejas y nuevas izquierdas y constituido también por un tejido de movimientos y organizaciones políticas regionales. Es forzoso mencionar en este punto que sobre el propio Ollanta Humala han pesado acusaciones de haber cometido violaciones de derechos humanos, cuando era militar asignado a zonas de emergencia. El caso ha sido descartado en el ámbito judicial, pero dista de estar plenamente aclarado.

Se debe anotar, en primer lugar, que desde el comienzo de la década del dos mil en el Perú se ha producido un desborde del escenario político oficial o tradicional, ante el colapso del sistema de partidos políticos desde fines de los ochenta y ante la activación de demandas locales en muy diversas formas³⁴. Esos dos elementos han dibujado nuevas formas de mediación entre la población y el Estado, sustentadas en plataformas, mesas de diálogo, comisiones mixtas, y en las que los protagonistas, además de las autoridades estatales, son organizaciones novedosas como redes, colectivos y frentes, asesorados o apoyados por actores del denominado **tercer sector**, como las organizaciones no gubernamentales.

Este nuevo esquema, marcado por la presencia de estos espacios extra institucionales, ha permitido preservar la gobernabilidad, si bien limitada y a veces precaria, frente a la erupción de continuos conflictos y protestas violentas. Pero, sobre todo, ha impreso al proceso político una dinámica que no termina de engarzarse adecuadamente con lo que ocurre en el escenario político tradicional, aquel dominado por los partidos políticos con representación en el Congreso. Esa disyunción del sistema político viene afectando al proceso de formación, adopción y ejecución de decisiones públicas más consistentes. De un lado, distrae la capacidad de la política oficial para priorizar proyectos políticos de envergadura; de otro lado, cercena las posibilidades de la organización social para obtener del Estado decisiones efectivas que favorezcan sus intereses.

Vale mencionar aquí dos instancias que cumplen un papel decisivo en mantener vigentes las recomendaciones de la CVR: de un lado, las ONG que forman parte o colaboran con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Su calidad profesional, firmeza principista de cercanía a las víctimas, muchas dispersas en poblados andinos y amazónicos de difícil acceso, ha sido un factor clave para la continuidad de la agenda transicional en el difícil entorno político descrito. De otro, la Defensoría del Pueblo, institución del Estado que originada en la Constitución de 1993, durante el régimen de Fujimori, ha tenido sin embargo una trayectoria continua hasta hoy, en cumplir con su rol de un modo igualmente profesional y valiente. La Defensoría es la depositaria de la documentación de la CVR y evalúa regularmente la situación de los derechos humanos en el país.

Es en este contexto en el que las organizaciones de víctimas que florecieron después del trabajo realizado por la Comisión de la Verdad³⁵ han encontrado una oportunidad de ganar presencia o, por lo menos, de mantenerse como actores vigentes, sobre todo en los escenarios regionales. Su trabajo ha ido cambiando en el tiempo. Inicialmente, e incluso hasta ahora, están centradas en la reivindicación de su derecho a las reparaciones. No obstante, poco a poco han ampliado su abanico de intereses hacia el cultivo de la memoria y hacia la afirmación de una identidad que excede o supera la estricta condición de víctimas. Las iniciativas de memoria se han convertido, paulatinamente, en un ingrediente constante del espacio público en las regiones que fueron más golpeadas por la violencia, y ello contribuye a mantener la agenda vigente³⁶, aunque siempre en competencia con otras agendas más notorias en los medios de comunicación, como las de reivindicación territorial y oposición a los grandes proyectos de inversión en industrias extractivas o en agroexportación.

34 Sobre la peculiaridad o la precariedad del sistema de mediación y representación política en el Perú actual es útil consultar: Martín, T. (1999). *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005*. Lima: IEP. También es ilustrativo, aunque circunscrito a la capital, el texto: Romeo, G. (1999). *Las nuevas reglas de juego. Transformaciones, sociales, culturales y políticas en Lima*. Lima: IEP.

35 El Movimiento Ciudadano Para que No se Repita agrupa a más de 600 organizaciones. Véase su portal electrónico en: <http://www.paraquenoserepita.org.pe/pqnsr/node/1>. El Consejo de Reparaciones registra en su primer informe anual, del año 2007, a 35 organizaciones de víctimas. Véase: http://www.registrodevictimas.gob.pe/archivos%5CInforme_Anual_Anexos_7.pdf

36 Sobre el florecimiento y el sentido de las iniciativas de memoria en el periodo véase: Reátegui, F.(coord.). (2010). *Los sitios de la memoria. Procesos sociales de la conmemoración en el Perú*. Lima: IDEHPUCP. Disponible en: http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/los_sitios_de_la_memoria.pdf

Dicho esto, se debe reconocer también el limitado espectro de su influencia. Circunscritas a los escenarios regionales, su capacidad de obtener decisiones públicas efectivas no es muy grande. En primer lugar, porque en los escenarios regionales se topan con las mismas limitaciones que otras colectividades o grupos de interés: sistemas de representación caóticos, debilidad de las autoridades regionales y locales, escasa capacidad técnica de ejecución de decisiones públicas. En segundo lugar, porque ante la inexistencia de grandes partidos políticos nacionales carecen de las instancias de mediación política necesarias para hacerse oír con éxito en el escenario nacional del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. A esto, desde luego, hay que añadir los factores de índole sociocultural mencionados ya. Nos referimos a la subsistencia de pautas de exclusión y marginación de base étnica, que hacen que los sectores sociales más influyentes miren con indiferencia los reclamos de derechos de estas organizaciones. La escisión del país sigue siendo un límite, no solamente para esta agenda, sino para la consolidación de la democracia, más ampliamente hablando.

Lo dicho no significa ni una orfandad ni una irrelevancia absoluta de las organizaciones de víctimas. Ellas mantienen una cierta vigencia, debida, entre otros factores, a los lazos de cooperación y apoyo que las unen con otros sectores de la sociedad civil con más poder y recursos como son las organizaciones no gubernamentales, ciertas universidades y sectores progresistas de la Iglesia Católica y de las iglesias evangélicas.

e) Equilibrios y poder militar

Esta dinámica extra institucional del descontento social durante el Gobierno de García permitió al discurso conservador y el de sus aliados enfatizar un punto importante en su agenda, que tendría éxito en el sentido común: por un lado, se hace una advertencia en el sentido de no permitir que las protestas afecten el curso de progreso que seguiría el país, es decir, “nuestro modelo de crecimiento” y, por otro lado, y en correspondencia directa, se enfatiza la importancia de las fuerzas armadas, y por lo tanto de su imagen y prestigio, como garantes del mantenimiento de este orden social.

Los adversarios de la CVR han buscado presentar las acusaciones concretas a militares, formuladas por ella, como un intento de mellar la imagen de las fuerzas armadas y debilitar su papel en general, y en el control del orden interno en particular. En ese discurso se afirmó que existía una “persecución” contra quienes lucharon por la democracia y se impulsó la impresión de que el Poder Judicial, asediado por las ONG de derechos humanos, trata con mayor severidad a los militares acusados que a los propios miembros de Sendero Luminoso. Este discurso facilitó, sin duda, la resistencia efectiva de las autoridades militares a los intentos de procesamiento judicial de violaciones de derechos humanos por sus miembros, mediante la simple negación de información fundamental para los juicios. Bien es cierto, también, que estos no han puesto demasiado empeño en exigir tal información. Se ha producido, así, una convergencia tácita entre el Ministerio Público y el Poder Judicial y la inclinación del Poder Ejecutivo a no apoyar la acción de la justicia.

La reconstitución del poder militar en los últimos años está vinculada, como se ha dicho, con el reclamo de “mano dura” frente a la protesta social. Sin embargo, según la policía y las fuerzas armadas, su papel como agentes de esa “mano dura” estaría impedido por la cultura de derechos humanos y por la política de judicialización de crímenes. Lo que hemos querido aquí es recalcar este vínculo subrepticio que se dibujó entre la defensa del orden interno con energía y la idea de que los militares y la policía requieren o merecen ciertas garantías de inmunidad para su actuación.

f) Subsistemas en el Estado

Finalmente, no podemos omitir que así como las correlaciones de fuerza en la política oficial conspiran contra un mayor avance de la agenda de transición, sin liquidarla del todo, hay otras barreras (y oportunidades) que residen en la estructura del Estado en sí mismo.

De hecho, todavía es posible comprobar que, pese a los retrocesos en materia judicial, hay sectores de la administración de justicia que pugnan por llevar adelante los procesos penales, sobre todo en las regiones donde la violencia golpeó más severamente. Un caso como el del cuartel Los Cabitos (donde se produjeron detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones extrajudiciales) muestra la tenacidad de una judicatura local que, hasta cierto punto, actúa sin seguir la tendencia que se impone desde la capital.

Del mismo modo, diversos Gobiernos regionales como el de Huancavelica y el de Ayacucho han hecho esfuerzos por desarrollar, en medio de sus limitaciones económicas, algunas medidas a favor de las víctimas y dirigidas a una confrontación efectiva del pasado violento. Se trata, así, de ciertos ámbitos del Estado que actúan con una autonomía relativa con respecto a la tendencia nacional.

Hay que considerar, sin embargo, las limitaciones de este fenómeno. La autonomía relativa de estos ámbitos estatales no obedece, necesariamente, a una particular complejidad burocrática del Estado peruano, que haría que lo administrativo funcione independientemente de la política. Es una hipótesis más razonable pensar que ello se debe a la propia fragmentación del sistema político, el cual deja sueltas ciertas áreas de la maquinaria gubernamental, que de otra forma estarían alineadas con la política nacional. Es en esas áreas en las que se muestran organizaciones civiles activas y en las que van surgiendo liderazgos muy heterogéneos; en las que todavía se intenta hacer avanzar, aunque lentamente y de manera fragmentaria, la agenda transicional.

g) El cambio de Gobierno y el proceso de justicia transicional

Desde fines de julio de 2011, el Perú cuenta con un nuevo Gobierno nacional. El triunfo electoral de Ollanta Humala resolvió una disyuntiva electoral muy vinculada con las inquietudes acerca del futuro de la democracia y del respeto a los derechos humanos. Humala se impuso a Keiko Fujimori, hija de un ex presidente condenado por graves violaciones de derechos humanos y candidata rodeada de personajes emblemáticos del Gobierno autoritario de su padre.

Ya que este Gobierno apenas ha comenzado al momento en que se redacta este balance, aparte de mencionar el compromiso con nuestro tema expresado por el nuevo Presidente al asumir el cargo, solo cabe un comentario breve. Humala ha tomado la inclusión social como bandera. Al hacer un balance de la política anterior, señaló que el crecimiento económico es valioso, pero precisó que este no ha beneficiado a las mayorías, sino que reprodujo las fuertes tendencias a la desigualdad y a la exclusión. Este viraje en la orientación del Gobierno y la presencia en el primer gabinete de ministros con una trayectoria coherente con esta preocupación, suponen un hito relevante y esperanzador.

La democracia y los derechos humanos tienen en nuestros países una relación intrínseca con la lucha por la justicia social, pero sabemos que esta última no garantiza de por sí la realización de las dos primeras. Se trata de objetivos complejos que tienen sus propios ámbitos, y sobran razones para que el movimiento de derechos humanos peruano mantenga su cautela y resguarde su autonomía para seguir fiel a su misión en los próximos años. Al mismo tiempo, es claro que un espíritu de justicia y de lucha contra las discriminaciones, tal como ha sido planteado, debiera permitir convergencias de fondo con la agenda de justicia transicional. Podríamos decir que inesperadamente, por el resultado electoral, se ha abierto un horizonte más promisorio ante quienes trabajamos en este camino. Eso habla de la importancia de lo ocurrido y también de los límites y las posibilidades de realizar cambios sociales sustantivos.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2010-2014)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

Margaret E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
José Antonio Aylwin Oyarzún

Line Bareiro

Lloyd G. Barnett

César Barros Leal

Allan Brewer-Carías

Marco Tulio Bruni-Celli

Antônio A. Cançado Trindade

Douglass Cassel

Gisèle Côté-Harper

Mariano Fiallos Oyanguren

Héctor Fix-Zamudio

Robert K. Goldman

Claudio Grossman

María Elena Martínez

Juan E. Méndez

Elizabeth Odio Benito

Nina Pacari

Máximo Pacheco

Mónica Pinto

Hernán Salgado Pesantes

Mitchell A. Seligson

Wendy Singh

Mark Ungar

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Dinah Shelton

José de Jesús Orozco Henríquez

Rodrigo Escobar Gil

Felipe González

Paulo Sérgio Pinheiro

Luz Patricia Mejía

María Silvia Guillén

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Diego García Sayán

Leonardo A. Franco

Manuel E. Ventura Robles

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Alberto Pérez Pérez

Eduardo Vio Grossi

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.