

## Procesos de Transición a la Democracia y Políticas de Derechos Humanos en América Latina

José Zalaquett

### PREFACIO

En los últimos catorce años el tema de cómo tratar las violaciones a los derechos humanos del pasado reciente, durante una transición hacia la democracia, se ha convertido en un campo especializado de la práctica política y de los derechos humanos, así como de las disciplinas académicas correspondientes, tales como la teoría política, la ética y el derecho internacional de los derechos humanos.

La doctrina internacional sobre esta materia ha ido evolucionando por acumulación gradual, a medida que se van aprendiendo lecciones de las nuevas transiciones políticas.

El presente artículo complementa a otros que he escrito sobre este tema, en los que había presentado análisis y planteamientos basados en mi experiencia práctica en este campo. Así pues, mis puntos de vista también se han ido desarrollando por "acumulación gradual". En consecuencia, el lector encontrará en este texto algunos conceptos ya expresados en mis publicaciones previas, aunque he tratado de limitar al mínimo las repeticiones.

En dichos escritos anteriores<sup>1</sup> he propuesto algunos elementos que podrían servir de marco para el análisis de las políticas sobre verdad, justicia y reconciliación aplicadas en diferentes procesos de transición. En el presente artículo, haré primero algunos comentarios adicionales a mis anteriores planteamientos sobre cuál sería el marco apropiado para tratar este tema. Sobre esa base, analizaré la forma en la cual las transiciones que se han dado en diferentes países, especialmente los latinoamericanos, han afectado la naturaleza del proceso de la búsqueda de la verdad y la justicia.

---

<sup>1</sup> Las publicaciones más pertinentes sobre lo tratado en este artículo son:

"Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints", en State Crimes, Punishment or Pardon. The Aspen Institute, 1989.

Introducción a la edición en inglés de Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation. Notre Dame University Press, Notre Dame and London, 2 tomos, 1993.

Un capítulo de The Healing of a Nation? Editado por Alex Boraine y Janet Levy, Justice in Transition, Cape Town, 1995.

"Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints: The Dilemma of New Democracies Confronting Past Human Rights Violations", en Hastings Law Journal. Tomo 43. Agosto 1992. N° 6. University of California, Hastings College of the Law.

Una entrevista en Human Rights and Political Transitions: From Gettysburg to Bosnia. Eds. Hesse, Carla y Post, Robert. Zone Books, N.Y. (por salir).

Opiniones publicadas en Truth Commissions: A Comparative Assessment. An interdisciplinary Discussion Held at Harvard Law School in May 1996. The Harvard Law School Human Rights Program. 1997.

## I. EN BUSCA DE UN MARCO QUE PERMITA ENTENDER, COMPARAR Y JUZGAR LOS DIFERENTES PROCESOS DE TRANSICION

La instauración en 1983 de un gobierno civil en Argentina marcó el inicio de una serie de transiciones políticas que fueron seguidas de cerca por la opinión pública internacional.

El caso de Argentina atrajo la atención de la comunidad internacional por varias razones: En primer lugar, ocurrió en un momento de creciente conciencia y sensibilidad, en el ámbito mundial, sobre la problemática de los derechos humanos. En segundo lugar, la caída del gobierno militar argentino representaba la primera derrota de un régimen que se había hecho notorio por recurrir a las "desapariciones", práctica que la comunidad internacional llegó a caracterizar como un crimen de lesa humanidad. Y en tercer lugar, las medidas iniciales del nuevo gobierno evidenciaban su disposición por revelar la verdad sobre el pasado y llevar a juicio a los culpables.

Al momento de la transición en Argentina, el precedente más importante que se había sentado sobre cómo manejar un legado de los más graves crímenes seguía siendo el de los juicios de Nüremberg y Tokio, los cuales fueron un componente clave en los esfuerzos de los Aliados por establecer un nuevo orden en Alemania y en Japón - y un nuevo orden internacional - después de la Segunda Guerra Mundial. La experiencia traumática de esa guerra también fue el factor determinante en la proliferación de tratados sobre derechos humanos y sobre derecho internacional humanitario que tuvo lugar a finales de la década de los Cuarenta y en los años subsiguientes.

Tal enfoque en la justicia y en la necesidad de contar con normas humanitarias menguó a medida que se intensificaba la Guerra Fría. En el espíritu de esa guerra, ciertas ideologías tendieron a monopolizar el discurso sobre valores políticos. Las ideologías de la izquierda radical conllevaban una ética política de metas finales en la que se daba menos importancia a los medios a utilizarse para conseguir esos fines. El otro lado de la medalla eran las ideologías de derecha, que enfatizaban la necesidad de erradicar a cualquier costo la amenaza de la izquierda.

Fue en esa atmósfera que a principios de la década de los Sesenta surgió un fuerte movimiento internacional en pro de los derechos humanos que más adelante se esparció por distintas regiones del mundo. Su aparición respondía en buena medida a la necesidad de una ética política que permitiera un acuerdo universal con respecto al tema de los medios. En lugar de tratar de emitir juicios de valor sobre una amplia gama de asuntos políticos, económicos o sociales, el movimiento pro derechos humanos exigía de todos los gobiernos, independientemente de la naturaleza o la ideología de cada cual, el respeto de ciertas normas mínimas de conducta humanitaria. Estas normas habían tenido su origen en los tratados de derechos humanos del período de posguerra y ahora se convertían en bandera de lucha de un movimiento internacional.

Hacia el final del período de la Guerra Fría, los derechos humanos y la democracia habían logrado extraordinaria legitimidad como valores políticos. Así, cuando se inició la primera importante transición hacia la democracia de este período - la de Argentina - el modelo ético de los derechos humanos elaborado por la práctica de defensa de estos derechos durante los años de la Guerra Fría sirvió, lógicamente, como el principal marco valórico de referencia.

La práctica del movimiento de los derechos humanos, sin embargo, había consistido principalmente en enfatizar una ética de los medios, según la cual se exigía el respeto a ciertos derechos. El **deber del respetar** implica que los Estados deben, esencialmente, cumplir la obligación negativo de

abstenerse del asesinato, la tortura, la detención arbitraria y otros abusos semejantes. En general, los gobiernos tienen la capacidad de cumplir con estas obligaciones; se trata, por tanto, principalmente de una cuestión de voluntad política.

En cambio, cuando lo que se espera de los gobiernos es verdad y justicia, el problema estriba no sólo en la voluntad política sino también en la viabilidad política. Se trata, por otra parte, de obligaciones positivas, en lugar de negativas. Más aún, el deber positivo de procurar la verdad y la justicia es parte de un esfuerzo de mayor envergadura, a saber, el de alcanzar el objetivo fundamental de construir o reconstruir un sistema político estable y justo (además del objetivo intermedio de garantizar la gobernabilidad durante este proceso). En la práctica, estos deberes y objetivos suelen ser al menos parcialmente incompatibles.

El caso argentino sentó el primer precedente en la seguidilla de las transiciones políticas de años recientes; en alguna medida, fue un precedente que dio lugar a cierta confusión. La caída del régimen militar de Argentina fue precipitada principalmente por la derrota sufrida ante una potencia extranjera, fuera del territorio continental del país. A raíz del fiasco de la guerra de las Malvinas, las fuerzas armadas argentinas quedaron en un estado caótico, lo que allanó el camino para que el nuevo gobierno civil procesara a los dirigentes de las juntas militares anteriores. No obstante, estos acontecimientos iniciales tuvieron el efecto de desviar la atención sobre el hecho de que los militares seguían manteniendo el control monopólico sobre el armamento del país, lo que les permitió ejercer gran presión política, una vez que recobraron cierto grado de cohesión y unidad.

Después del caso argentino, muchos países se han abocado a la tarea de enfrentar, de una forma u otra, el legado de represión de su pasado reciente. Varias de estas transiciones, incluidas las de Uruguay y Chile, países que sufrieron un proceso de ruptura de la democracia y violaciones de derechos humanos comparables a las de Argentina, sirvieron para arrojar nuevas luces sobre las dificultades enfrentadas por los nuevos gobiernos. De este modo, se hizo evidente que el tratar con un legado de represión del pasado es un asunto no sólo de exigencia moral sino también de viabilidad política.

¿Cuáles son, pues, los factores que deben tomarse en cuenta al formular un marco conceptual para estudiar y juzgar la búsqueda de la verdad, la justicia y la reconciliación durante un proceso de transición? Me permito proponer lo siguiente:

- La búsqueda de la verdad, la justicia y la reconciliación durante una transición hacia la democracia debe ser reconocida y tratada como un dilema de ética política.

- En lo que se refiere al componente ético del problema, hemos aprendido del axioma de Hume que hay un abismo lógico entre los juicios de valor y las afirmaciones sobre la realidad. El hecho de que los principios no sean cumplidos en la práctica no niega su valor ético; el hecho de que estén dotados de valor ético no significa necesariamente que serán cumplidos en la práctica. Es en esa tensión entre el deber y la realidad que las sociedades buscan su razón de ser. Esta tensión está latente en todo discurso político.

- También sabemos que no se puede afirmar que una proposición ética es falsa o verdadera, sino solamente que es correcta o incorrecta, justa o injusta, conveniente o inconveniente, etc. Sí se puede argumentar, sin embargo, que un sistema normativo particular debería guiarnos en los procesos de transición política, por ejemplo, el sistema normativo del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En tales casos, aunque ninguno de los mandatos específicos contemplados en el derecho de los derechos humanos pueda ser declarado en sí mismo verdadero o falso, se puede afirmar que es verdad que un mandato

específico (por ejemplo, el mandato que dicta que siempre se deben castigar las violaciones graves a los derechos humanos) forma parte del derecho internacional vigente en materia de derechos humanos. Estos últimos puntos no son de ningún modo simplemente teóricos. Las discrepancias con respecto a las reglas o sistemas éticos que deben aplicarse a los procesos de transición y al contenido específico de dichos sistemas han causado serias divisiones entre los actores y los observadores de las transiciones mencionadas.

- Desde el punto de vista de la teoría política, es mucho lo que se ha escrito sobre el carácter de las transiciones hacia la democracia. Visto desde el ángulo de la ética política, algunos de los componentes más importantes de las transiciones son: la naturaleza y la intensidad de la crisis política y del deterioro moral que se está tratando de superar; el hecho de que un país haya experimentado o no alguna etapa de imperio del derecho y de instituciones democráticas; la modalidad particular de la transición y la correlación de fuerzas y de legitimidades entre los actores claves (en especial los actuales grupos gobernantes y los sectores que representan al régimen anterior<sup>2</sup>); la estatura moral, el prestigio y la capacidad de los nuevos líderes.

- Evidentemente, las transiciones políticas son procesos cambiantes, en los cuales los factores mencionados van variando en importancia, a la vez que emergen nuevas situaciones. Es por esta razón que cuando se analizan las transiciones dentro de un marco de ética política, debe tomarse en cuenta la importancia de la **secuencia** de las diferentes políticas, ya que el implementar algunas (por ejemplo, revelar la verdad) puede mejorar la posibilidad de aplicar otras (por ejemplo, hacer justicia). También es crucial tener presente que las transiciones a menudo son frágiles, por lo que los nuevos líderes deben tener cuidado de asegurar la **sustentabilidad** del proceso, prestando atención a lo que afecta su propia capacidad de gobernar efectivamente, sin lo cual no les será posible impulsar sus políticas en materia de verdad, justicia y reconciliación.

---

<sup>2</sup> En cuanto a las realidades políticas, he desarrollado una tipología inicial (ver nota al pie N° 1, 1989:45-47), basada en los ejemplos contemporáneos conocidos en hasta ese momento, sobre el carácter y grado de las restricciones enfrentadas por los nuevos gobiernos en sus esfuerzos por enfrentar los abusos cometidos en el pasado: (a) ausencia de limitaciones políticas significativas debido al hecho de que el régimen dictatorial sufrió una derrota militar completa; (b) las fuerzas que representan al gobierno anterior han perdido legitimidad y cohesión pero mantienen el control del poder armado; (c) el régimen militar permite que un gobierno civil asuma el poder, como resultado de una negociación o bajo condiciones impuestas por ellos; (d) después de un proceso gradual de apertura política, las peores violaciones han llegado a ser parte del pasado relativamente lejano, y existe cierta medida de perdón popular; (e) de spués de la caída de una dictadura, un nuevo gobierno civil se enfrenta a la continuación de un conflicto armado contra sus antiguos aliados en la oposición y para hacerles frente, se ve obligado a buscar el apoyo de las mismas fuerzas armadas que habían respaldado a la dictadura; (f) divisiones étnicas, nacionales o religiosas, obstaculizan la pacificación y al nuevo gobierno puede resultarle muy difícil investigar u someter a proceso las violaciones pasadas a los derechos humanos sin agravar estas divisiones, que pueden poner en peligro la unidad nacional.

Los acontecimientos de los últimos años han añadido nuevos ejemplos, entre los que se pueden mencionar los siguientes: (a) la caída de los regímenes comunistas sacó a la luz toda una serie de nuevos problemas. ¿Hasta dónde se puede llegar en el esfuerzo por hacer justicia por los abusos pasados, cuando éstos fueron cometidos por agentes de un Estado omnipotente en el cual estaban involucrados, en diferentes niveles, un sinnúmero de personas? (Además, es muy posible que los efectivos militares y funcionarios del servicio civil del régimen anterior sigan siendo indispensables para asegurar la continuidad de las funciones básicas del estado); (b) los acuerdos de paz han sido alcanzados después de un prolongado conflicto armado interno sin que nadie haya resultado vencedor (El Salvador y Guatemala); (c) el caso de Sudáfrica es sui géneris, al haber sufrido durante décadas la imposición del régimen del Apartheid.

- También hemos aprendido<sup>3</sup> que debe rechazarse la tesis fácil de que la ética y la política no tienen relación entre sí. Pero aunque se puede sostener que ciertos principios éticos generales deben ser aplicables a toda situación, no es defendible el criterio de que el mismo conjunto de normas éticas específicas debería regir en todos los campos del quehacer humano, tales como las relaciones familiares, los negocios o el ejercicio del poder político.

- Desde una perspectiva ética, lo que hace que el campo político sea distinto es una serie de factores: (a) lo ideal sería que el poder político se fundamentara en la legitimidad, pero en última instancia se sostiene mediante el control, ya sea legítimo o ilegítimo, de la fuerza; (b) los factores que aseguran el éxito o el fracaso de determinadas políticas generalmente escapan al control exclusivo de los gobernantes; (c) los efectos de las decisiones políticas más críticas recaen en la nación entera; (d) los gobiernos democráticos son elegidos y sostenidos por el voto de confianza, no de los héroes, sino de los ciudadanos comunes y corrientes.

- La política no es solamente un campo específico de la ética, sino que hay también diferentes **etapas** en los cuales se aplican diferentes normas éticas. Cuando un país está saliendo de una profunda crisis o un período de desintegración moral, entra a menudo en lo que podríamos llamar un **tiempo fundacional**. Éste es un tiempo durante el cual la sociedad (o la comunidad internacional, como sucedió después de la Segunda Guerra Mundial) se aboca a enfrentar las cuestiones básicas relacionadas con los fundamentos mismos del sistema político que se quiere construir, reconstruir o transformar. En tal tiempo, los responsables de construir el nuevo orden sienten la necesidad de reafirmar o reformular principios básicos de filosofía política y moral. Este replanteamiento filosófico abarca temas como el del fin último de las sociedades organizadas y de sus instituciones básicas; el significado de la justicia y la equidad; la determinación de los valores supremos subyacentes del proceso de cambio político que se está promoviendo; y el dilema de cómo justificar las transacciones políticas a la luz de estos valores.

- El principal propósito de este "tiempo fundacional" es el de construir o reconstruir un orden moral, es decir, un sistema político justo. La forma en que una nación encara el tema de los valores durante tal tiempo fundacional es de primordial importancia porque pondrá su sello en la cultura de la nación y de sus instituciones durante los años venideros. El nuevo gobierno y la nación entera deben enfrentar el pasado porque éste repercute tanto en el presente como en el futuro. El gobierno debe preocuparse también del devenir político presente, dado que a menudo las transiciones son frágiles y siempre existe la posibilidad de graves retrocesos políticos. Finalmente, el gobierno debe tratar de asegurarle a su pueblo un futuro de paz y unidad nacional allí donde hubo conflicto y polarización política. Muchas de las medidas específicas y de las políticas adoptadas durante un período de transición, tales como las investigaciones de comisiones de verdad o los juicios en contra de los acusados de cometer violaciones de derechos humanos, tienen que ver al mismo tiempo con el pasado, el presente y el futuro.

- Este propósito primordial de construir un sistema político justo comprende una serie de principios; algunos de ellos son absolutos en tanto que otros admiten excepciones y salvedades. Pero aún los principios que se plantean en términos absolutos están sujetos a la condición de la viabilidad. Con todo, si bien a los líderes políticos se les puede perdonar, en tanto

---

<sup>3</sup> Max Weber, Politics as a Vocation, en *From Max Weber: Essays in Sociology* (H.H. Gerth y C. Wright Mills, eds. & trans., 1946).

personas, el que, debido a circunstancias insuperables, no hayan logrado cumplir con los deberes absolutos, al Estado sí se le puede responsabilizar por esos incumplimientos bajo el derecho internacional.

- En cuanto a los principios específicos:

a. En relación con las violaciones pasadas de los derechos humanos, es importante, por una parte, reparar, hasta donde sea posible, el daño causado y, por otra, erigir un sistema que permita prevenir la repetición del problema. Esto significa que habrá que tomar medidas encaminadas a descubrir la verdad y a hacer justicia. También es necesario impulsar políticas que promuevan la unidad y la reconciliación nacional. Aunque estos dos tipos de medidas no necesariamente se contradicen, a menudo resulta muy difícil armonizarlos plenamente.

b. Las políticas orientadas a investigar el pasado deben estar basadas en develar, tan completa y públicamente como sea posible, la verdad acerca de las prácticas represivas y de los casos más graves de victimización<sup>4</sup>. La verdad debe ser demostrada imparcialmente, a nivel oficial, de manera que pueda ser ampliamente aceptada e incorporada a la memoria histórica de la nación. Cuando las violaciones a los derechos humanos han sido cometidos en gran escala, la verdad debe consistir tanto en dilucidar la forma en que operaban los mecanismos represivos en general como en describir la suerte de cada una de las víctimas de los peores crímenes. Puede que sea necesario aplicar métodos diversos para abordar estos aspectos de la verdad.

c. Es importante no sólo que la verdad se conozca sino también que se reconozca como tal por las instituciones y las personas directamente involucradas, así como por la sociedad toda. Reconocer la verdad implica aceptar la veracidad de los hechos revelados y admitir que eran censurables. Esto contribuye a reafirmar el valor de las normas que fueron violadas lo cual, tal como se mencionó antes, es muy importante durante el tiempo fundacional.

d. La búsqueda de la justicia en relación con los crímenes del pasado tiene varias dimensiones. Una de ellas es la vindicación de la memoria y el buen nombre de las víctimas. Una segunda dimensión es la necesidad de indemnizar a las familias de las víctimas. Una tercera es el procesamiento y castigo de los culpables o la imposición de otras sanciones, como por ejemplo la inhabilitación para ocupar cargos públicos.

e. La verdad, especialmente en lo que se refiere a los crímenes encubiertos, debe considerarse un valor absoluto. En cambio, la justicia penal es un valor relativo. En efecto, la amnistía o el indulto pueden ser medidas válidas, siempre y cuando sean adoptadas con pleno conocimiento de la verdad, a través de medios legítimos, y no abarquen delitos que sean de procesamiento obligatorio bajo el derecho internacional. Esas medidas de clemencia pueden ser también necesarias, dependiendo de la situación, como parte de un proceso de reconciliación<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> He sostenido que la verdad es un valor absoluto (ver la edición en inglés de Introduction to the Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation, 1993:xxxi). La unidad nacional no se puede construir sobre la base de una memoria contradictoria acerca de los hechos básicos de la historia común. Cualquier política que no esté fundamentada en el conocimiento de la verdad, será una política ciega. Si ésta se inclina hacia la severidad, sería equivalente a un simple instrumento de venganza. Si se inclina hacia la clemencia, sería equivalente a una política de mera impunidad. Establecer la verdad es una meta esencial, especialmente en el caso de los crímenes secretos que siguen siendo ocultados.

<sup>5</sup> Nos estamos refiriendo aquí al perdón formal de la sociedad, tal como la amnistía o el indulto. El perdón de parte de las víctimas o sus familiares es un asunto íntimo y personal que difícilmente puede ser objeto de políticas estatales, aunque tales políticas pueden de hecho influenciar la probabilidad de que este perdón se dé.

f. Para que el perdón realmente cumpla la función de promover la reconciliación y contribuir a afirmar los valores que formarán parte del orden político que se desea construir, debería satisfacer una serie de condiciones. La verdad no sólo debe ser conocida sino reconocida, tal como se afirma en el inciso c. Con esto se reafirma la validez de los principios violados y se expresa la determinación de que las violaciones no se repitan. En la práctica, es difícil que dicho reconocimiento se dé mientras los principales protagonistas de la historia reciente sigan ejerciendo alguna medida de poder. Pero este hecho no niega la validez de este criterio como parte de las pautas para el proceso de transición.

g. Los objetivos de la búsqueda de la verdad y la justicia se pueden cuantificar, hasta cierto punto. El objetivo de alcanzar la unidad nacional o la reconciliación es mucho más difícil de medir. De hecho, no se le puede considerar como un objetivo propiamente dicho, sino más bien como "una orientación general, una especie de estrella guía".<sup>6</sup>

Evidentemente, se pueden proponer diferentes marcos conceptuales para el análisis de las transiciones, pero en cualquier caso, debe quedar bien claro que el estudio de tales procesos políticos difícilmente podrá conducir a conclusiones científicas. En efecto, mientras que por un lado, los juicios morales no se pueden calificar de verdaderos o falsos, por el otro lado, las hipótesis sobre los procesos políticos difícilmente se pueden verificar científicamente. Esto se debe no sólo a las limitaciones inherentes a las ciencias sociales, sino también a que muchas de las hipótesis más interesantes en este campo son simples suposiciones sobre lo que podría haber resultado diferente si se hubiera seguido otro curso de acción; sobre esa materia sólo caben razonables especulaciones.

## **II. EL EFECTO DE LA TRANSICION EN CUATRO PAÍSES LATINOAMERICANOS SOBRE EL PROCESO DE DIVULGACION DE LA VERDAD Y LA BUSQUEDA DE LA JUSTICIA**

En esta sección, los "elementos para un marco conceptual" mencionados anteriormente se aplican al análisis y a la comparación de algunos aspectos claves de las principales transiciones que se han dado en la América Latina en los últimos años, a saber, en Argentina, Uruguay, Chile y El Salvador. En estos países, la mayoría de las más relevantes políticas que se aplicaron al legado de las pasadas violaciones a los derechos humanos ya se consumaron (aunque de hecho, aún persisten muchos problemas). Tres de estos países establecieron comisiones de verdad, cuyos trabajos e informes han sido tema de mucho análisis.

Sudáfrica se mencionará para efectos de comparación, con todas las salvedades del caso. El caso de Sudáfrica es relevante porque el gobierno de este país estudió detenidamente los ejemplos de las comisiones de verdad latinoamericanas, antes de establecer su propia Comisión de Verdad y Reconciliación. Esta comisión, aun cuando todavía no ha terminado su trabajo, ya ha hecho un importante aporte al acervo de experiencias internacionales en la materia.

Para no alargar demasiado este artículo, daré por sentado que el lector conoce las principales características de las transiciones políticas antes mencionadas, en torno a todos los aspectos a que no se hará referencia en esta sección.

---

<sup>6</sup> Estas palabras fueron pronunciadas por el profesor Agustín Squella en una mesa redonda celebrada en Santiago de Chile, en 1996. Hasta donde tengo conocimiento, no han sido publicadas.

## A. La crisis que precedió a la transición y el tipo de transición

Los acontecimientos políticos de las últimas décadas en Argentina, Chile y Uruguay presentan algunas similitudes pertinentes: (a) A partir de finales de los años Sesenta, los tres países vivieron un ambiente de efervescencia y polarización política. Esta situación tuvo un origen ideológico, siendo el principal punto de referencia la Cuba de Fidel Castro. Como respuesta a la creciente actividad política revolucionaria, las respectivas instituciones militares y los ideólogos de la derecha crearon estrategias políticas y métodos de "guerra sucia" para combatir contra la insurrección. (b) En los tres países (aunque más marcadamente en Uruguay y Chile), se podría decir que el sistema político preexistente permitía la interacción de una amplia gama de opciones políticas, y no una opresión tiránica que pudiera justificar la rebelión y la insurgencia. (c) En los tres países, los líderes militares que tomaron el poder en los años Setenta, y los sectores políticos que los apoyaron activamente, concebían a las polarizaciones políticas previas como un reflejo, a nivel regional y local, del conflicto político Este-Oeste. El gobierno de los Estados Unidos y sus instituciones militares compartían y promovían plenamente este enfoque. (d) Por consiguiente, los gobiernos militares de Argentina, Chile y Uruguay sintieron que se les había encomendado una misión suprema: la vida de sus respectivas naciones estaba en peligro y ellos tenían el deber de intervenir para extirpar la amenaza comunista y construir un sistema que evitara la reaparición de este peligro. Así pues, estos gobiernos consideraban su toma de poder como un tiempo político **fundacional**. La represión política era su versión perversa de la justicia retributiva y las medidas preventivas. (e) En cada uno de los tres países, el gobierno militar tenía carácter institucional, ya que representaba a todas las ramas de las fuerzas armadas (en Chile también participó la policía), en lugar de ser una dictadura personal o un régimen compuesto por un pequeño grupo apoyado por las fuerzas armadas en calidad de guardia pretoriana, como había sucedido tantas veces en la historia de América Latina.

Los factores anteriores contribuyeron en gran medida a afianzar aún más la determinación y cohesión de los militares en Uruguay y Chile durante el proceso de transición; y en Argentina, pasado un período inicial de desmoralización, permitieron a los militares presionar contra las políticas del presidente Alfonsín.

Es importante subrayar que en la actualidad, un amplio sector de la opinión pública en todos estos países sostiene que aunque los factores mencionados arriba pueden o no haber justificado el respectivo golpe militar (y sobre este punto siempre hay posiciones encontradas), eso no justifica de ninguna manera crímenes como el asesinato político, las "desapariciones" o la tortura. Sin embargo, en Uruguay y en Chile, los militares se han negado a aceptar esta distinción o a reconocer que hayan actuado mal al cometer violaciones a los derechos humanos. En Argentina sí se produjo una confesión en este sentido, que fue hecha en 1995 por el general Balza, comandante en jefe del ejército argentino.

Además de las similitudes mencionadas, hubo ciertas señeras diferencias entre los procesos políticos que se dieron en los tres países. En Chile, el "enemigo" de izquierda, al cual había que combatir, había alcanzado el poder político. Aunque no fue así en Uruguay, la izquierda representaba a un sector importante de la población, sin contar a la guerrilla de los Tupamaros. En Argentina, los militares veían como su mayor enemigo a miles de jóvenes, principalmente de las zonas urbanas, que militaban en movimientos o fracciones de partidos que abogaban por la revolución armada. En Chile y

Argentina, se recurrió a las desapariciones en gran escala. En Uruguay, se evitó usar este método represivo, al menos dentro del territorio nacional, prefiriéndose los encarcelamientos prolongados y las torturas severas. En Argentina y en Uruguay, los movimientos guerrilleros habían cometido actos de terrorismo y otras violaciones a los principios humanitarios, especialmente durante el período que precedió a los respectivos golpes militares. En Chile hubo brotes de resistencia guerrillera a partir de 1979-1980. Todos los gobiernos militares impusieron castigos en gran escala, realizando también juicios militares y condenas por estos actos de resistencia armada. Durante las transiciones subsiguientes, especialmente en Uruguay y Chile, uno de los problemas fue el de cómo resolver la situación de los prisioneros políticos que permanecían en presidio y que se habían opuesto a los gobiernos anteriores. Además, en Chile, la Comisión de Verdad y Reconciliación se refirió en su informe a los abusos contra principios humanitarios cometidos por los grupos armados de oposición.

Tanto en Uruguay como en Chile, la transición se inició una vez que los regímenes *de facto* habían sido derrotados en elecciones. Sin embargo, en ambos países, los militares lograron mantenerse unidos y explicar su derrota como una eventualidad previsible, dentro de su propio programa para restablecer la democracia. En Argentina, como se mencionó anteriormente, la derrota militar de 1982 en la guerra de las Malvinas, precipitó la caída del régimen.

En Argentina, Chile y Uruguay, los nuevos gobiernos civiles tuvieron que enfrentar la tarea de reconstruir y perfeccionar el sistema político. Para ello contaban, en particular Chile y Uruguay, con una cultura política y una tradición de instituciones democráticas sobre las cuales edificar.

La transición política de El Salvador fue muy diferente. Este país no tenía una efectiva tradición de instituciones y prácticas democráticas. Grandes sectores de la población habían quedado excluidos del sistema político. De hecho, una oligarquía tradicional se había adueñado de las tierras y controlaba el poder económico y político, así como las fuerzas militares. Se podía argüir con buenas razones que habría sido muy difícil lograr un cambio político importante en El Salvador dentro del sistema político imperante.

Se calcula que durante el conflicto armado interno de El Salvador, que empezó en 1980, decenas de miles de personas fueron asesinados, la gran mayoría por las fuerzas del gobierno.

Finalmente, en 1991, las partes del conflicto interno suscribieron un acuerdo de paz, gracias a la mediación de representantes de las Naciones Unidas. El proceso político que se inició en El Salvador en el contexto del proceso de paz y durante el período posterior a la firma de los acuerdos de paz, a principios de los años noventa, es **fundacional** en un sentido más estricto, pues de lo que se trata es de construir instituciones democráticas genuinas en un país donde nunca habían echado raíces.

En relación con las transiciones mencionadas, no debe subestimarse la importancia de los cambios que se dieron a nivel global durante los años Ochenta, que culminaron con el fin de la Guerra Fría y dieron lugar a una revaloración del concepto de la democracia y del imperio del derecho. Sin embargo, estos cambios tuvieron un impacto más tangible en las transiciones de Chile y El Salvador, las cuales datan de inicios de los Noventa, que en las transiciones de Argentina y Uruguay, las cuales se iniciaron en 1983 y 1984 respectivamente. La mayoría de los "enemigos" de la izquierda, combatidos por los regímenes militares en los cuatro países, evolucionaron ideológicamente durante los años de su conflicto político o armado en contra de la dictadura. Pero para la segunda mitad de los años Ochenta, quienes todavía vivían bajo la dictadura o seguían involucrados en el conflicto armado estaban aún más dispuestos a aceptar una transición pacífica a la

democracia, y resignados a aceptar las transacciones que fueran necesarios para lograr dicha transición.

Sudáfrica tampoco fue inmune a estos cambios en el panorama mundial. Durante muchas décadas, el régimen del Apartheid se había resistido a las fuertes presiones de la comunidad internacional. Uno de los factores que contribuyeron a endurecer la posición del régimen fue el hecho de que el opositor Congreso Nacional Africano (conocido por su sigla en inglés, ANC) no sólo adoptó la estrategia del conflicto armado sino que también fue visto como una organización que incluía a facciones políticas allegadas a la Unión Soviética.

Durante los momentos culminantes de la crisis de los derechos humanos en algunos de los países mencionados, las organizaciones locales de derechos humanos se dedicaron a recoger pruebas, ofrecer asistencia legal y moral a las víctimas o a sus familias, y denunciar las violaciones cometidas. Estas organizaciones fueron particularmente fuertes en Chile, donde recibían el apoyo de la Iglesia Católica, así como de varias otras denominaciones religiosas. Para el momento de la transición hacia la democracia, estas organizaciones habían acumulado una cantidad importante de pruebas sobre casi todas las violaciones más graves cometidas durante el régimen militar. Este apoyo de la jerarquía eclesiástica no se dio en Argentina y Uruguay. En Argentina, el activismo humanitario fue llevado a cabo, en gran parte, por los familiares de las víctimas. Aunque recogieron mucha información, no contaban ni con los recursos ni el apoyo necesarios para realizar una labor de documentación tan intensa como la habían hecho las organizaciones chilenas. En Uruguay, durante los años de la dictadura, el campo de acción para la documentación sistemática de las violaciones a los derechos humanos eran aun más restringido. En El Salvador también había organizaciones de derechos humanos bien organizadas y patrocinadas por diversas iglesias. La gravedad de las violaciones a los derechos humanos, el hecho de que la mayoría de éstas fueron cometidas en las zonas rurales, y las dificultades inherentes al conflicto interno armado, obstaculizaron en gran medida el proceso de documentación de las violaciones a los derechos humanos.

En Sudáfrica, una amplia gama de organizaciones sociales y políticas patrocinadas por las iglesias reunió información acerca de los crímenes cometidos por el régimen del Apartheid.

Los cuatro países latinoamericanos que estamos analizando, junto con Sudáfrica, representan distintos tipos de correlación de fuerzas que se dan durante una transición, de entre los mencionados en la nota de pie de página (1).

Se puede decir que Chile y Uruguay caen más o menos dentro de una misma categoría, ya que, tal como se mencionó anteriormente, la transición fue marcada por la derrota electoral del régimen militar, sin que las fuerzas armadas respectivas hubieran perdido ni su cohesión ni su control sobre el proceso. No obstante, hay al menos cuatro diferencias importantes entre estos dos casos, además del hecho ya mencionado de que los sectores considerados por los militares como el "enemigo" habían obtenido el poder político en Chile y no en Uruguay:

(a) En Uruguay se cometieron violaciones graves a los derechos humanos, tales como el encarcelamiento prolongado sin juicio y torturas severas, hechos que en este país probablemente afectaron a un mayor porcentaje de la población que en la mayoría de los otros países. Sin embargo, el hecho de que no se recurriera a la práctica sistemática de las "desapariciones" marcó una diferencia importante. Durante el régimen militar, unos 164 uruguayos fueron víctimas de asesinatos políticos o desapariciones; en alrededor del 80% de los casos, esto sucedió mientras las víctimas se hallaban en exilio en Argentina. Se supone que el resto de las víctimas del régimen habría muerto a causa de torturas severas.

Evidentemente, no se puede ni se debe minimizar estas atrocidades. Sin embargo, la práctica masiva y sistemática de las "desapariciones" deja una huella de angustia que no se acaba, de muertos a los cuales no se les puede dar sepultura; además, el Estado queda con el estigma de haber establecido una maquinaria encubierta para la exterminación premeditada de ciertas categorías de personas. Las demandas por la revelación de la verdad, el reconocimiento de parte de los culpables y la justicia en relación con tan dolorosos crímenes son especialmente intensas y perdurables.

(b) Tal como se mencionó anteriormente, en Chile existieron programas bien dotados para la defensa de los derechos humanos. Nada de esto se dio en Uruguay.

(c) La transición chilena se realizó de acuerdo al cronograma establecido por los militares en 1980, con el fin de asegurar su permanencia en el poder hasta 1997, en caso de que ganaran el plebiscito efectuado en 1988 sobre si Pinochet debía o no continuar gobernando. Al perder el plebiscito de 1988, enfrentaban una derrota segura en las elecciones abiertas a celebrarse al año siguiente. En el intervalo, el régimen militar y la oposición llegaron a un acuerdo sobre una serie de reformas a la constitución; sin embargo, no se conoce ni se puede sospechar razonablemente que hayan hecho ningún otro tipo de componenda. En Uruguay, es un secreto a voces que antes de las elecciones de 1984 del Partido Colorado, dirigido por Julio Sanguinetti, quien ganó dichas elecciones, llegó a un acuerdo con los militares para implantar una política de impunidad.

(d) Los militares en Uruguay no trataron, antes de la transición, de promulgar en su propio beneficio una ley de amnistía, aduciendo que no había nada que perdonarles<sup>7</sup>. En cambio, se aprobó una ley de amnistía para las guerrillas de oposición. En Chile, el gobierno militar había aprobado una ley de amnistía en 1978, mediante la cual se perdonaban todos los delitos políticos cometidos desde el golpe de estado de 1973. No hubo ninguna otra amnistía posterior. Simplemente, las diferentes ramas de las fuerzas armadas no se pusieron de acuerdo con respecto a una segunda amnistía antes de dejar el poder. La Armada y la Fuerza Aérea de Chile, que se habían abstenido de participar activamente en las fuerzas de represión desde antes de la amnistía de 1978, sostenían que ya se había hecho "borrón y cuenta nueva", y que por lo tanto no se justificaba una segunda amnistía. Por esta razón, se logró procesar con éxito el caso Letelier de 1976<sup>8</sup>, así como algunos de los casos más importantes de violaciones a los derechos humanos cometidas por el régimen militar después de la amnistía de 1978.

Con la sola excepción de los casos de derrota militar total de un régimen anterior, el tipo de transición que se dio en Argentina es el que, en principio, le da al gobierno entrante la mayor libertad para enfrentar el pasado. Después de su derrota en la guerra de las Malvinas, las fuerzas armadas argentinas no tenían ni el tiempo ni la influencia necesarias para entrar en arreglos con la oposición y las medidas precipitadas que tomaron

---

<sup>7</sup> Se dice que en conversaciones privadas, los militares uruguayos han justificado su práctica sistemática de la tortura con el argumento de que con ella evitaban las desapariciones y asesinatos políticos como los que se cometieron en Chile y Argentina.

<sup>8</sup> La amnistía de 1978 cubrió los peores crímenes cometidos durante el período en el que la policía secreta (DINA) estaba involucrada en "desapariciones" sistemáticas. Uno de los crímenes más graves quedó fuera de la amnistía, a saber, el asesinato de Orlando Letelier y una colega estadounidense, cometido en Washington D.C. en 1976. La práctica de las desapariciones cesó después de 1978, aunque se continuaron cometiendo muchos otros crímenes.

para abandonar el poder y asegurarse la impunidad muy pronto se vinieron abajo. La amnistía que aprobaron en su propio beneficio fue declarada nula por el nuevo parlamento. El asunto medular en Argentina era el de asegurar la sustentabilidad del proceso de enfrentar el pasado, tal como se analiza más adelante.

En El Salvador, mediante negociación entre las partes en conflicto, se logró un acuerdo sobre la pacificación y sobre una serie de reformas políticas e institucionales. Ambos bandos tenían antecedentes de violaciones de los principios elementales de conducta humanitaria, aunque los abusos cometidos por las fuerzas del gobierno eran mucho más numerosos. La paz se logró gracias a que se llegó a un punto muerto en la acción militar y a que las fuerzas de ambos lados habían evolucionado al punto que estaban dispuestos a concordar un arreglo político que ninguna de ellas habría aceptado diez años atrás. La principal limitación a la búsqueda de la verdad y la justicia en relación con los abusos cometidos por ambos bandos era precisamente el hecho de que tanto el uno como el otro estaban interesados en obtener la impunidad para sus seguidores.

Las bases para la transición sudafricana también fueron producto de un acuerdo de transacción. Durante el período previo a la transición política en Sudáfrica, el gobierno del Partido Nacional otorgó una serie de amnistías. Además, en el contexto del trato entre el Congreso Nacional Africano (ANC) y el Partido Nacional, se elaboró una Constitución provisional cuya "Cláusula Final"<sup>9</sup> disponía se dictara una futura amnistía con respecto a los crímenes del pasado.

Tal como se indicó anteriormente en la nota de pie de página (1), el caso de Sudáfrica es sui generis. Esta transición intenta ser el inicio de un proceso orientado a construir un sistema político justo para todos allí donde antes hubo segregación racial institucionalizada. Bajo el Apartheid, Sudáfrica tenía una democracia funcional pero sólo para la minoría blanca gobernante. En vista del objetivo de largo plazo, de construir un país unido sin distinciones raciales ni étnicas, se impone un esfuerzo por lograr la unidad nacional y superar en forma pacífica el pasado, sin dejar de reconocer plenamente todo lo sucedido.

En Sudáfrica, los agravios con respecto a los abusos del régimen anterior se refieren a dos tipos específicos de situaciones. Una es la del abuso diario y sistemático que representaba, bajo el régimen del Apartheid, el simple cumplimiento de las leyes impuestas por un régimen de segregación y negación de los derechos básicos de toda la población excepto la minoría blanca. La segunda es la de los crímenes secretos o encubiertos cometidos por los agentes del régimen en perjuicio de sus oponentes, y que eran ilegales aun bajo las leyes del Apartheid. Entre estos crímenes secretos se pueden mencionar los actos de terrorismo de Estado cometidos en el extranjero, las torturas y los asesinatos políticos, incluyendo los asesinatos de personas detenidas. Por otro lado, y no obstante la justicia de su causa, se sabe que el Congreso Nacional Africano también cometió abusos en contra de algunos de sus propios miembros o en contra de personas acusadas de colaborar con el régimen en las *townships* (poblaciones segregadas).

---

<sup>9</sup> El párrafo respectivo de la Cláusula Final de la Constitución Provisional de 1983 estipula que "con el fin de avanzar en la reconciliación y la reconstrucción, se otorgará la amnistía en relación con hechos, omisiones y delitos asociados con objetivos políticos y cometidos en el transcurso de los conflictos del pasado. Para este fin, y de acuerdo a los términos de esta Constitución, el Parlamento adoptará una ley en la que se determine una fecha límite, la cual será una fecha posterior al 8 de octubre de 1990 y anterior al 6 de diciembre de 1993, y establecerá los mecanismos, criterios y procedimientos, incluidos uno o varios tribunales, si fuere del caso, por medio de los cuales se aplicará dicha amnistía en cualquier momento después de la adopción de la mencionada ley."

## **B. Análisis del contenido y los resultados de las principales políticas en relación con la verdad, la justicia y la reconciliación**

En todos los países analizados en este estudio, no se podía aspirar a hacer justicia por todos los crímenes políticos. Aun si, en teoría, cualquiera de los nuevos gobiernos hubiera tenido el poder necesario para perseguir ese objetivo, la magnitud misma del problema habría imposibilitado cualquier esfuerzo por llevar a juicio, con garantía de debido proceso, cada uno de los muchos miles de casos. Pero en todos estos países existía la expectativa de que se revelara la verdad y se enjuiciaran y castigaran al menos los crímenes más graves. Esta expectativa era mayor con respecto a los crímenes que involucraban la pérdida de la vida y era aún más intensa en el caso de las "desapariciones".

Llegó a ser evidente, empezando con el caso argentino, que aunque los juicios podían arrojar luz sobre detalles relacionados con crímenes específicos y el paradero de algunas de las víctimas, la modalidad de hacer justicia caso por caso no era la más adecuada para dilucidar todo lo relacionado con la maquinaria represiva, sus métodos, la magnitud del daño causado y el colapso moral de la nación. De ahí la solución argentina de establecer una comisión de la verdad, emulada luego por Chile, El Salvador y Sudáfrica, entre otros países. Uruguay no instituyó una auténtica comisión de la verdad, a menos que se considere el trabajo poco satisfactorio realizado en 1985 por una comisión parlamentaria que informó sobre 164 desapariciones, mayormente de ciudadanos uruguayos residentes en Argentina, ocurridas durante los años del gobierno militar.

Las comisiones de verdad procuraron funcionar como jurados morales, no como tribunales de corte jurídico. Una excepción sería, en términos relativos, la de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica, tal como se verá más adelante.

En Argentina, la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas publicó un informe impactante sobre el sistema represivo, sus métodos y sus víctimas. No pudo, sin embargo, investigar y llegar a una conclusión fundamentada sobre los casi 9.000 casos de desapariciones que le fueron presentados. La comisión se limitó a incluir una lista con sus nombres, en un segundo tomo de su informe. Esta carencia se debió principalmente a la gran cantidad de casos y al hecho de que no hubo, durante el período de la dictadura, una institución de derechos humanos fuerte que hubiera podido centralizar y sistematizar la información relacionada con las violaciones a los derechos humanos.

No cabe duda de que el informe de la comisión argentina y su divulgación facilitó el que en 1985 se procesara y condenara a ex-integrantes de tres juntas de gobierno sucesivas, luego de que una investigación militar había terminado por exculpar a los líderes militares. Sin embargo, otros procesos judiciales enfrentaron grandes dificultades. Con el tiempo, debido a las presiones ejercidas por los militares, el gobierno promulgó, en diciembre de 1986, una ley mediante la cual se estableció un plazo fatal para el inicio de nuevos procesos (ley de "Punto Final"); luego, en junio de 1987, se aprobó una segunda ley (Ley de Obediencia Debida) en la cual se presumía de derecho que todos los oficiales actuaron "en virtud de obediencia debida" y por tanto no eran criminalmente responsables.

En el momento de su inauguración como presidente de Argentina, Raúl Alfonsín disfrutaba sin duda alguna del prestigio de una persona honesta y un demócrata convencido. Pero es evidente que no logró que las políticas que había impulsado se pudieran sostener en el tiempo y terminó firmando leyes que otorgaban la impunidad. Los efectos de retrocesos políticos como éste son más contraproducentes para la transición que el hecho de que un

presidente se resigne y reconozca que no puede cambiar una auto-amnistía heredada, pero que se niegue a reconocer la legitimidad de la misma o a convalidarla, como en el caso del Presidente Aylwin en Chile. En Argentina, las leyes que aseguraban la impunidad crearon una gran frustración y grandes sectores de la población se sintieron traicionados; todo esto condujo a que el debate nacional sobre derechos humanos se contaminara de profundos resentimientos y se prolongara por muchos años. El hecho de que el Presidente Menem después perdonara a los líderes militares sentenciados, cuándo sólo habían cumplido unos cuantos años de prisión, intensificó aun más esos sentimientos. Esta frustración ha sido uno de los principales motivos por los que los familiares de los desaparecidos han rechazado cualquier indemnización. Sin embargo, en 1995 se dio un paso positivo importante, cuando el comandante en jefe del ejército argentino reconoció la responsabilidad de esa institución por los crímenes del pasado.

¿Cuál fue el error del Presidente Alfonsín? ¿Fue principalmente falta de realismo o falta voluntad política y coherencia con sus propias medidas? Se ha dicho que su problema estribó precisamente en lo último, dado que en Argentina habría existido una clara capacidad de resistencia a las presiones militares, que no supo o no quiso aprovechar.<sup>10</sup> No puedo rebatir esa afirmación, pero sí he sostenido la tesis<sup>11</sup> de que la anulación de la auto-amnistía decretada por los militares, a pesar de ser una medida legítima, dejó a muchísimos militares legalmente vulnerables. Debido a ello, los uniformados cerraron filas y se negaron a proporcionar la información necesaria para descubrir la verdad acerca de los casos específicos de desapariciones. Si se hubiera tratado de obtener la colaboración de algunos de ellos, mediante algún tipo de *plea bargaining* (clemencia judicial a cambio de colaboración con la justicia) o amnistía parcial por delitos menos graves, a cambio de información, esto probablemente los habría inducido a romper su pacto tácito de silencio. En Sudáfrica, en cambio, al momento de escribir este artículo, se informa que se han presentado miles de peticiones de amnistía, a cambio de la entrega de información. Esto nos da a entender que en ciertas situaciones el único medio eficaz para romper los vínculos creados por la responsabilidad compartida y el compañerismo, podría ser el de lograr que los culpables calculen que su colaboración les reportará más beneficios que costos.

En Chile, la calidad del liderazgo del Presidente Aylwin (1990-1994) es reconocida por la mayoría de los chilenos, tanto los que lo apoyaron como los que fueron sus opositores. Desde el mismo momento de su inauguración, él dejó claro que asumía personalmente la dirección de las políticas relacionadas con el pasado.

La Comisión de Verdad y Reconciliación chilena logró elaborar un informe en el cual se daba cuenta de cada uno de los 3.000 casos de asesinatos y desapariciones analizados, llegando a conclusiones firmes en más del 70% de los mismos. A la comisión sucesora de ésta, la Corporación de Reparación y Reconciliación, le tocó completar la investigación de los casos restantes, así como los casos que no habían sido presentados oportunamente a la Comisión de Verdad y Reconciliación. Esta segunda comisión finalizó su trabajo en 1996.

El informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, presentado a la nación con toda solemnidad por el Presidente Aylwin y ampliamente difundido,

---

<sup>10</sup> Juan E. Méndez, *Accountability for Past Abuses*, Working Paper # 223 - September 1996. The Helen Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame.

<sup>11</sup> En "End of the Era of the Generals", *The New Republic*, December 16, 1985.

produjo una saludable catarsis en el país. Sin embargo, el debate público sobre el informe disminuyó abruptamente menos de un mes después de su publicación, debido al asesinato del senador Jaime Guzmán, el principal dirigente político de la derecha, por orden de un grupo extremista de izquierda.

En los años subsiguientes, se legisló sobre las indemnizaciones que debían pagarse y éstas fueron aceptadas por los parientes de las víctimas fatales. Se procesó una serie de casos importantes que no estaban cubiertos por la ley de amnistía de 1978, lográndose la condena de una veintena de individuos. Las investigaciones judiciales de los casos cubiertos por la amnistía continuaron, a solicitud del presidente Aylwin, pese a que no podían culminar en condenas; los hallazgos de la Comisión de Verdad y Reconciliación facilitaron algunas de dichas investigaciones. En estos casos, no fue mucha la información adicional que se logró, debido a la falta de cooperación de los militares que gozaban de la inmunidad otorgada por la amnistía de 1978.

Diversos sectores políticos han aceptado la verdad de los hechos informados por la Comisión de Verdad y Reconciliación, pero el ejército no ha reconocido que haya cometido ninguna anomalía.

A mi juicio, las críticas a las políticas del gobierno de Aylwin en el sentido de que se pudo haber promovido mucho más la divulgación del informe de la comisión, tienen fundamento. También es fundada la crítica que se ha hecho al gobierno del presidente Frei, sucesor de Aylwin, en el sentido de que tiende a darle menos importancia a la problemática de los derechos humanos. Sin embargo, no estoy de acuerdo con la tesis de que el presidente Aylwin sea responsable por no haber intentado lograr la derogación de la ley de amnistía de 1978. Aunque considero que esta ley de amnistía es totalmente ilegítima, creo que no había ninguna posibilidad de lograr que el Parlamento la derogara. El presidente Aylwin no habría podido obtener una mayoría de votos, debido al hecho de que la Constitución que él heredó incluía una cláusula que permitía a las autoridades designar a nueve senadores, los cuales inclinaron la mayoría del Senado hacia la derecha. El iniciar su período de gobierno con una derrota política segura habría debilitado la capacidad de Aylwin para establecer la Comisión de Verdad y Reconciliación y para coadyuvar, como efectivamente lo hizo, al procesamiento exitoso de aquellos delitos que podían legalmente ser llevados a juicio.

A mi parecer, éste es un ejemplo de cómo se puede adoptar una política (aunque no sea perfecta) con miras a ampliar el futuro campo de acción sin perder la capacidad de mantenerse en el curso que ya se ha trazado.

En el caso de Uruguay, parece claro que el Presidente Sanguinetti les aseguró a los militares en forma privada que no habría juicios. Considero que él llegó a la conclusión, honesta pero equivocadamente, de que ése era el mejor curso de acción posible.

El punto que merece más críticas es el hecho de que las medidas de impunidad fueran adoptadas sin pasar por un proceso de revelación de la verdad y sin que los militares reconocieran su responsabilidad. Ante estas fallas, la reacción de los uruguayos fue enérgica. Acogiéndose a un derecho que establece la Constitución uruguaya, más del 25% de los votantes registrados firmaron una petición solicitando la realización de un plebiscito sobre la posibilidad de derogar una ley de impunidad aprobada por el Congreso. Una vez que perdieron el plebiscito, el asunto quedó más o menos resuelto. Aún así, el país se agotó con estas luchas internas durante los primeros años de la transición, y la experiencia en sí dejó profundos traumas en el espíritu nacional.

En El Salvador, como sucede en cualquier proceso de fuertes conflictos internos, el llegar a un acuerdo de paz para solucionar la situación dependía de los líderes de ambos bandos. En este caso, el papel de las Naciones Unidas como facilitador del proceso fue clave.

El establecimiento por las Naciones Unidas de una Comisión de Verdad en El Salvador, compuesta de tres distinguidas personalidades no salvadoreñas, sentó un nuevo precedente. Probablemente no habría sido factible establecer una comisión de salvadoreños que fuera aceptable a ambas partes. No obstante, aunque no cabe duda de que el informe de la Comisión es un documento contundente que tuvo bastante impacto en El Salvador, también se le pueden formular algunas críticas.

La Comisión trabajó dentro de un plazo muy limitado en la investigación de crímenes que, hasta donde se podía saber, sumaban decenas de miles de casos. Al final, presentó un informe en el cual se analizaba en detalle un número reducido de casos relevantes y se identificaba por nombre a las personas que consideraba responsables.

A los pocos días de haberse publicado el informe, el presidente Cristiani se apresuró a presentar una ley de amnistía en el parlamento y a promover su adopción. Aunque esta acción precipitada ha sido criticada, y con razón, se ha dicho poco acerca del grado en que el informe de la comisión contribuyó a ella.

Hay dos cuestiones distintas que necesitan ser analizadas:

La primera es si es conveniente o no que una comisión de verdad atribuya a personas específicas la culpabilidad por los delitos cometidos. A mí me parece que, aunque las conclusiones de una comisión de verdad no tienen el efecto de aplicar sanciones legales, el hecho de mencionar por nombre, en un informe oficial y ampliamente difundido, a las personas consideradas culpables, sin que ellas hayan presentado su descargo, es el equivalente moral de una condena sin debido proceso. Esto viola, si no la letra, al menos el espíritu del principio de legalidad, y sienta un precedente peligroso. Ni la comisión de verdad de Argentina ni la de Chile emitieron juicios sobre culpables individuales, sino que lo hicieron con respecto a la responsabilidad del Estado y sus órganos. La información que habían recabado sobre la participación de personas específicas en los crímenes fue entregada a los tribunales y de esta manera llegó a conocimiento del público. El caso de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica es diferente. La facultad de ofrecer amnistía a cambio de información completa le fue otorgada a la comisión por ley. Las personas investigadas por la comisión tienen derecho a una audiencia de tipo judicial.

La segunda cuestión tiene que ver con el hecho de que en El Salvador se haya optado por revelar la verdad acerca de sólo algunos casos, por más importantes que fueran, con el resultado de que algunas personas responsables de crímenes fueron mencionadas por nombre y otras no, en ambos bandos. Esto, naturalmente, creó problemas políticos. Es posible que el presidente Cristiani haya tenido motivos ilegítimos para aprobar la ley de amnistía. Pero las deficiencias del informe le dieron la oportunidad de usar el aparentemente razonable argumento político de que sin la amnistía que él proponía, se habría perturbado seriamente el proceso de paz.

En Sudáfrica, la decisión de dismantelar el Apartheid y acordar una transición pacífica fue posible gracias al don de mando tanto del entonces líder del Partido Nacional y presidente del país, F.W. de Klerk, como del jefe del Congreso Nacional Africano, Nelson Mandela. Las políticas adoptadas posteriormente para enfrentar el pasado fueron objetadas, sin embargo, por el Partido Nacional, el cual se había formado inicialmente, junto a la nueva administración de Mandela, una coalición nacional. En lo que se refiere al Presidente Mandela, no cabe duda que posee una estatura moral y política excepcional, en la escena política contemporánea. Tanto en Sudáfrica como en el extranjero, se le considera como el impulsor y garante de una exitosa transición.

Sin embargo, debido precisamente a que durante tantos años no existió en Sudáfrica una auténtica participación popular en la mayoría de las

decisiones sobre políticas públicas, en este país el proceso de búsqueda de la verdad en sí es tan importante como el resultado. El procedimiento mediante el cual se estableció la Comisión de Verdad y Reconciliación que funciona actualmente en Sudáfrica, incluyó una amplia participación de la sociedad civil a nivel nacional. Esta Comisión tiene un mandato más amplio, mayores facultades y recursos humanos y financieros muchísimo mayores que cualquiera de las comisiones latinoamericanas. La Comisión se encuentra todavía en pleno proceso de investigación, pero sea cual sea el resultado de su trabajo, no cabe duda de que las lecciones que se aprendan de esta experiencia tendrán una gran influencia sobre cualquier transición política futura.

*(artículo publicado en Presente y Futuro de los Derechos Humanos  
Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1998).*