

LEYES DE AMNISTÍA*

Santiago Canton**

“El fin del eufemismo”. Así titula el periodista Horacio Verbitsky el artículo del diario *Página 12* de Argentina sobre el fallo del juez federal argentino Gabriel Cavallo, quien declaró la invalidez, inconstitucionalidad y nulidad insalvable de las leyes de “obediencia debida” y “punto final” que permitieron que los crímenes de lesa humanidad cometidos por la dictadura argentina continuaran impunes¹.

Lamentablemente, ese mismo eufemismo se conoció en numerosos países de la región que utilizaron expresiones suaves y decorosas² para que las violaciones de los derechos humanos más brutales que padeció nuestra región pretendieran encubrirse bajo el manto de la defensa de la institucionalidad democrática y protección de la cultura occidental, mientras se asesinaba, torturaba, desaparecía y violaba a decenas de miles de habitantes.

Las rupturas constitucionales y los enfrentamientos internos que tuvieron lugar en América Latina durante las décadas de 1970, 1980 y 1990 dejaron profundas heridas que aún no han terminado de cicatrizar. El impacto de las dictaduras y los conflictos internos repercutió negativamente en varios ámbitos: político, social, económico, jurídico, etc.

* Artículo publicado originalmente en Canton, Santiago A. “Leyes de amnistía”. *Víctimas sin mordaza. El impacto del Sistema Interamericano en la Justicia Transicional en Latinoamérica: los casos de Argentina Guatemala, El Salvador y Perú*. D. R. © 2007 Due Process of Law Foundation. Publicado con permiso.

** Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente las opiniones de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, ni de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

1 Horacio Verbitsky, “El fin del eufemismo”, *Página 12*, Buenos Aires, 6 de marzo de 2001.

2 Definición de *eufemismo* en *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Real Academia Española, 22.^a ed., 2001.

Con el retorno a la democracia, comenzaron a buscarse mecanismos para resolver los problemas heredados; principalmente para hacer justicia por las violaciones del pasado y construir una democracia sostenida por pilares más fuertes que los que sostenían a las democracias del pasado.

En cada país la respuesta fue distinta, pero en todos los casos el desafío que encontraron las nacientes democracias fue la dificultad de hacer justicia por las graves violaciones de los derechos humanos, frente a sectores que mantenían alguna cuota de poder y se oponían a ese reclamo. Las respuestas jurídicas a este desafío se han desarrollado, en su mayoría, en los últimos veinte años. Las experiencias del retorno a la democracia en América Latina proporcionaron los primeros insumos a la jurisprudencia universal.

En todos los casos de este estudio, como Argentina, Uruguay, El Salvador y Perú³, los Estados actuaron de manera distinta frente a la búsqueda de justicia por las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, en todos los casos se dictaron leyes que limitaron la posibilidad de investigar, juzgar, condenar y reparar el daño causado a las víctimas.

Luego de que organizaciones de derechos humanos y víctimas o familiares de víctimas buscaron justicia en sus propios países y no la consiguieron, acudieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión) como última alternativa para encontrar una respuesta. Paralelamente, tanto nacional como internacionalmente se inició un debate de naturaleza política y legal sobre las leyes de amnistía. Por un lado, un sector sostenía que las leyes de amnistía eran necesarias para lograr la pacificación y reconciliación nacional, y que de no aprobarse, se pondría en serio riesgo la continuidad del sistema democrático o no se alcanzaría una paz duradera. Por otro lado, estaban quienes sostenían que la justicia es un pilar fundamental de la democracia, y que esta no estaría en terreno firme si no se resolvían con justicia las graves violaciones de los derechos humanos. Si bien en la doctrina y la

3 Chile no es parte de este trabajo, ya que al momento de su preparación la Corte Interamericana de Derechos Humanos está decidiendo un caso sobre la ley de autoamnistía en ese país, que puede modificar sustancialmente la política del Gobierno de Chile en relación con las leyes de amnistía. Sin embargo, vale mencionar que en todos los casos decididos por la CIDH sobre Chile se encontró, al igual que en los casos de Argentina, Uruguay, El Salvador y Perú, que las leyes de amnistía son violatorias de la Convención Americana. En los casos ante la Comisión, el Gobierno de Chile ha sostenido principalmente la necesidad de que la Comisión considere el contexto histórico y la imposibilidad de derogar la ley de autoamnistía impuesta por el Gobierno de facto de Pinochet.

jurisprudencia internacional se ha avanzado bastante en la resolución de este dilema, en la nacional el debate en varios países continúa con la misma vehemencia que en décadas pasadas.

El presente artículo tiene como objetivo analizar la respuesta de la Comisión a las denuncias que argumentaban que las leyes de amnistía⁴ eran violatorias de la Convención Americana de Derechos Humanos y cuál fue la respuesta de los Estados a lo manifestado por la Comisión.

Las circunstancias políticas en que se dieron las “leyes de amnistía” en estos cuatro casos tienen similitudes y diferencias. En Argentina y Uruguay se dictaron durante los primeros años del primer Gobierno democrático luego de la dictadura. En el caso de Uruguay, la democracia se logró luego de un proceso de negociación con el poder cívico-militar que había quebrado el orden institucional. Luego de haber asumido el Gobierno democrático Julio María Sanguinetti y habiendo iniciado acciones legales para determinar la responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos, se desató una fuerte presión militar días antes de la comparecencia de oficiales militares ante la justicia. El Parlamento uruguayo, entonces, a instancias del presidente, aprobó el 22 de diciembre de 1985 la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado.

En el caso de Argentina, el poder cívico-militar se encontraba seriamente desprestigiado debido, principalmente, al fracaso del proceso de “reorganización nacional” y la derrota militar en el enfrentamiento por las islas Malvinas. Si bien los militares intentaron evitar los juicios por derechos humanos mediante la sanción de una ley de autoamnistía, dicha ley se derogó por inconstitucional apenas asumió el Gobierno Raúl Alfonsín⁵, y se procedió, inmediatamente, a enjuiciar a los miembros de las juntas militares que ocuparon el poder entre 1976 y 1983. Paralelamente, se creó la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP) que, luego de un exhaustivo trabajo, publicó el informe *Nunca más*. Sin embargo, poco tiempo después, a instancias del Gobierno y cediendo a la

4 Se utiliza el término *amnistía* para la mejor comprensión del tipo de leyes a las que hacemos referencia. Sin embargo, desde un punto de vista estricto, algunas de las leyes mencionadas en este artículo son difíciles de encuadrar en la tipología de leyes de amnistía. Para propósitos de este artículo, entendemos por leyes de amnistía aquellas que impiden la investigación, el juzgamiento y la sanción a responsables de las violaciones de los derechos humanos.

5 La ley de autoamnistía fue sancionada el 27 de septiembre de 1983, un mes antes de las elecciones que llevarían al poder a Raúl Alfonsín. Esa Ley de Pacificación Nacional n.º 22.924 fue derogada el 22 de diciembre de 1983 por la Ley 23.040.

presión de las fuerzas armadas, el Congreso aprobó las leyes de amnistía conocidas como Leyes de Obediencia Debida y Punto Final.

En el caso de Perú, el Gobierno de Fujimori, de dudosa o ninguna legitimidad democrática tanto de origen como de ejercicio, dictó las Leyes de Amnistía 26.479 y 26.492 el 14 de junio de 1995, que tenían como objetivo amnistiar al personal militar, policial o civil involucrado en violaciones de los derechos humanos cometidas desde 1980 hasta la fecha de la promulgación de la ley. El escándalo de los videos de Vladimiro Montesinos, la presión de la comunidad internacional y la movilización de la sociedad civil peruana aceleró la caída del régimen de Fujimori. En este sentido, el desprestigio del sector cívico-militar del régimen de Fujimori-Montesinos es similar al de los militares argentinos. En cambio, en el caso de Uruguay, la dictadura saliente contó con mayor poder de negociación que le permitió reservarse algunos privilegios para el futuro.

Por último, la situación de El Salvador es distinta al resto. El fin de la guerra civil de varias décadas de duración se logra luego de un acuerdo en el que la comunidad internacional y especialmente la ONU tuvieron un papel fundamental para lograr la paz⁶. Como parte de los acuerdos de paz, se creó una Comisión de la Verdad cuyo objetivo fue investigar los graves hechos de violencia y recomendar disposiciones de orden legal, político y administrativo. Sin embargo, tan solo cinco días después de publicarse el informe *De la locura a la esperanza*, se aprobó la ley de amnistía n.º 486, denominada Ley de Amnistía para la Consolidación de la Paz. La alianza que abogó y consiguió la aprobación de las leyes de amnistía en contra de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad aún se mantiene en el poder y no se ha modificado su posición en relación con dichas leyes.

Los casos de Argentina y Perú son los que mejor muestran el efecto positivo que puede tener el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos. En ambos casos, la CIDH, los Estados y la sociedad civil se entrecruzaron en un diálogo que permitió a las víctimas y familiares encontrar un espacio donde fueran escuchados. A los Estados les permitió apoyarse en órganos de protección de derechos humanos

6 El 16 de enero de 1992 se firmó el Acuerdo de Paz de El Salvador, también conocido como Acuerdo de Chapultepec. Para llegar a él se firmaron anteriormente otros cuatro en Caracas, San José, México y Nueva York. Véase al respecto el artículo de Benjamín Cuéllar Martínez, “Los dos rostros de la sociedad salvadoreña”, en *Verdad, justicia y reparación*, 2005, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2005, 145 p.

para poner en práctica decisiones que fortalecieran el Estado de derecho, pero que en muchos casos, por circunstancias de política interna, son difíciles de implementar. A la Comisión le permitió hacer un aporte de gran importancia a la jurisprudencia americana y universal, no solo porque recuperó para el ser humano la dignidad que le quitaron los Estados represores, sino también porque sus decisiones se dirigieron directamente a socavar una de las principales amenazas que aún debilitan las democracias de la región: la impunidad.

En el otro extremo se encuentra El Salvador, donde el Sistema Interamericano no ha logrado modificar la política de los distintos Gobiernos democráticos que se han sucedido desde el fin del enfrentamiento armado. En medio está el caso de Uruguay, donde el Sistema Interamericano aún no ha logrado tener el efecto que ha tenido en Perú o en Argentina, sin embargo, en el último año se han realizado algunos avances significativos que lentamente están modificando las políticas de derechos humanos sostenidas durante las décadas recientes.

Resolver las consecuencias de las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos cometidas en la región ha sido, posiblemente, el mayor desafío político, económico y jurídico de las últimas décadas. Los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos no fueron ajenos a este desafío. Desde hace décadas la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han hecho importantes contribuciones que permiten, lejos del calor de los debates internos, esclarecer un tema que ha estado fundamentado más en argumentos políticos que jurídicos.

1. Doctrina y jurisprudencia de la CIDH

La Comisión Interamericana se ha referido a la incompatibilidad de las leyes de amnistía tanto en sus informes sobre casos individuales como en los anuales y por países. La primera oportunidad en la que la Comisión se pronunció sobre las leyes de amnistía fue en el Informe anual de 1985-1986. Para ese entonces ya había comenzado, en algunos países de la región, la transición a la democracia y empezaban a surgir, asimismo, las dificultades para investigar las graves violaciones de los derechos humanos.

En el Informe 1985-1986, pareciera que la Comisión tratara de mantener un difícil equilibrio entre exigir a los Estados la obligación de investigar y sancionar a los responsables y, al mismo tiempo, de que “no

llegue a arriesgarse ni la urgente necesidad de reconciliación nacional ni la consolidación del régimen democrático”⁷.

Luego de este Informe anual, la CIDH tiene la oportunidad de desarrollar su jurisprudencia en relación con las leyes de amnistía en los informes sobre peticiones individuales. Los primeros tres informes de la Comisión en los que encuentra que las leyes de amnistía violan la Convención Americana se aprueban durante el período de sesiones de septiembre/octubre de 1992. El primero es el caso Las Hojas, de El Salvador⁸, donde la Comisión, en un análisis jurídico muy limitado, concluye que las leyes de amnistía son violatorias de la Convención. En los otros dos informes, relacionados con casos de Uruguay⁹ y Argentina¹⁰, la CIDH hace un análisis más elaborado y concluye que las leyes de amnistía, al privar a las víctimas de su derecho a obtener una investigación judicial en sede criminal que permita individualizar y sancionar a los responsables, son incompatibles con las garantías judiciales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana y el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25. Estas decisiones de un organismo internacional con funciones jurisdiccionales son, posiblemente, las primeras que internacionalmente resuelven que las leyes de amnistía violan el derecho internacional de los derechos humanos. En los otros doce casos en los que la CIDH analizó la compatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana, la Comisión se basó en el mismo razonamiento¹¹.

7 CIDH, Informe anual 1985-1986, OEA/Ser.L/V/II.68, doc. 8 rev. 1.

8 CIDH, Informe 26/92, Caso 10.287, *Masacre Las Hojas*, El Salvador, 24 de septiembre de 1992.

9 CIDH, Informe 29/92, Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373 y 10.375, Uruguay, 2 de octubre de 1992.

10 CIDH, Informe 28/92, Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311, Argentina, 2 de octubre de 1992.

11 Los casos aprobados por la Comisión en los que se establece la incompatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana son: Informe 26/92, *Masacre Las Hojas* (El Salvador); Informe 28/92 (Argentina); Informe 29/92 (Uruguay); Informe 34/96 (Chile); Informe 36/96, *Héctor Marcial Garay Hermosilla y otros* (Chile); Informe 25/98, *Mauricio Eduardo Jonquera Encina y otros* (Chile); Informe 1/99, *Lucio Parada Cea y otros* (El Salvador); Informe 133/99, *Carmelo Soria Espinoza* (Chile); Informe 136/99, *Ignacio Ellacuría y otros* (El Salvador); Informe 37/99, *Monseñor Óscar Arnulfo Romero y Galdamez* (El Salvador); Informe 61/01, *Samuel Alfonso Catalán Lincoleo* (Chile); Informe 28/00, *Barrios Altos* (Perú); Informe 30/05, *Luis Alfredo Almonacid* (Chile).

Además de referirse a las amnistías en los informes anuales y de casos, la Comisión tuvo la oportunidad de analizar este tema en informes especiales sobre países¹². En estos casos, la CIDH se basó principalmente en la jurisprudencia iniciada en 1992 en los informes sobre peticiones de Argentina y Uruguay.

La simpleza con la que la Comisión decide estos casos se contrapone con la dificultad de la discusión en varios países de la región. Internamente, las discusiones sobre las leyes de amnistía estuvieron guiadas por argumentos principalmente políticos. El eje central era la necesidad de lograr la pacificación nacional y la búsqueda de justicia podía obstaculizar el retorno o la continuidad de la democracia. Era muy difícil lograr una discusión que se centrara en la búsqueda de justicia y que estuviera enfocada al derecho de las víctimas. La Comisión era muy consciente del debate. Las visitas *in loco*, las comunicaciones con Estados y peticionarios y los debates en los órganos políticos de la OEA hacían referencia a los problemas que enfrentaban los Gobiernos y la sociedad para hacer justicia por las violaciones del pasado. Sin embargo, en los casos individuales, lejos del calor de la política interna y apegándose a la letra de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Comisión no dudó en considerar que las leyes de amnistía eran violatorias de la Convención Americana.

Si bien las decisiones de la Comisión Interamericana en 1992 fueron las primeras de esta naturaleza, se realizaron en un contexto de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, en el que ya existía apoyo a lo planteado por la CIDH. Hoy en día, gracias a nuevos avances como los estatutos de los Tribunales para Ruanda, la ex Yugoslavia y la Corte Penal Internacional, existe más claridad en relación con el tipo de crímenes que no pueden ser amnistiados.

En principio, se prohíben las amnistías generales para los casos de crímenes graves contra el derecho internacional. Dentro de esta categoría

12 Entre otros, los Informes sobre El Salvador de 1994, Perú de 2000 y Colombia de 1999. En el Informe sobre Colombia, la Comisión expresó: “En este sentido, la CIDH ha establecido de manera consistente que si bien la adopción de normas destinadas a amnistiar a los responsables por el delito de alzarse en armas contra el Estado puede ser una herramienta útil en el marco de los esfuerzos por alcanzar la paz, tanto las leyes de amnistía como las medidas legislativas similares que impiden o dan por terminada la investigación y juzgamiento de crímenes de derecho internacional impiden el acceso a la justicia y hacen ineficaz la obligación de los estados parte de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y de garantizar su libre y pleno ejercicio”.

se encuentran las violaciones graves de la Convención de Ginebra de 1949, al Protocolo Adicional I y otras violaciones del derecho internacional humanitario que sean violatorias del derecho internacional, genocidio y crímenes contra la humanidad. Asimismo, en los últimos años se ha avanzado en la definición de los crímenes contra la humanidad. Los estatutos de los Tribunales de Ruanda, y de la ex Yugoslavia, así como de la Corte Penal Internacional, incluyen asesinatos, exterminación, esclavitud, deportación, privación de libertad, tortura y violaciones, cuando son sistemáticos, generalizados y dirigidos contra la población civil¹³.

La decisión de la CIDH y los nuevos planteamientos del derecho internacional no implican la imposibilidad de utilizar las amnistías como un mecanismo para alcanzar la paz en situaciones de conflictos o para resolver conflictos que afectan el normal funcionamiento de la democracia. En este sentido, es indudable que las amnistías continúan siendo un importante instrumento de negociación política que los Estados se reservan para buscar soluciones a conflictos que afectan al Estado de derecho. Sin embargo, para que tengan validez, deben respetar rigurosos estándares internacionales. De lo contrario, las leyes de amnistía podrían ser declaradas sin validez por tribunales nacionales e internacionales. Este importante desarrollo del derecho internacional tiene como objetivo principal recuperar la dignidad humana y rescatar de esta manera un ingrediente esencial para el afianzamiento del Estado de derecho: la lucha contra la impunidad.

2. Análisis por país

2.1. El Salvador

El Salvador es el país donde se registra el menor cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH. A pesar de que la Comisión realizó visitas, aprobó informes de casos y de que la sociedad civil nacional e internacional presentaron denuncias ante la CIDH, ha sido difícil sostener con el Gobierno un diálogo orientado a cumplir las recomendaciones relacionadas con las leyes de amnistía.

Para entender la política de El Salvador en relación con la CIDH y las leyes de amnistía, es necesario hacer una breve referencia histórica.

13 Para un análisis actualizado sobre las violaciones que no se pueden amnistiar véase *Negotiating Justice?, Human Rights and Peace Agreements*, cap. IV: "Dealing with the Past", International Council on Human Rights Policy, 2006.

Con anterioridad a la firma, el 16 de enero de 1992, del histórico Acuerdo de Paz de El Salvador, el 27 de abril de 1991 se firmó en México un acuerdo entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN que creó la Comisión de la Verdad. Esta tenía como objetivo “investigar los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad”¹⁴.

En relación con la necesidad de hacer justicia por los casos de violaciones de derechos humanos, la Comisión de la Verdad concluyó: “La sanción a los responsables de los crímenes descritos es un imperativo de la moral pública”. Asimismo la Comisión, consciente de la seria dificultad de que la justicia salvadoreña cumpla su función de investigar y sancionar a los culpables, continúa diciendo: “Sin embargo, no existe una administración de justicia que reúna los requisitos mínimos de objetividad e imparcialidad para impartirla de manera confiable”. Finalmente, la Comisión expresa que espera que en un futuro, con otra administración de justicia, sea posible que se “aplique cumplida y oportuna justicia”¹⁵.

La respuesta de las autoridades a este informe, que claramente expresa la necesidad de investigar y sancionar a los responsables de las graves violaciones de los derechos humanos, no se hizo esperar. Cinco días después de que la Comisión de la Verdad hiciera público el informe titulado *De la locura a la esperanza*, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Amnistía para la Consolidación de la Paz (Decreto n.º 486), garantizando la impunidad por las graves violaciones de los derechos humanos. El secretario general de la ONU, Kofi Annan, resume el significado de dicha ley de la siguiente manera: “La celeridad con que esta ley se aprobó en la Asamblea Legislativa puso de manifiesto la falta de voluntad política de investigar y llegar a la verdad mediante medidas judiciales y castigar a los culpables”¹⁶.

En ese contexto se debe analizar la influencia del Sistema Interamericano en El Salvador. La voluntad política manifestada al aprobar una ley de amnistía solo cinco días después de que una comisión integrada por personas de gran prestigio internacional¹⁷ recomendara la sanción de

14 Cuéllar, *op. cit.*, p. 158.

15 *Ib.*

16 Informe del secretario general de la ONU, Kofi Anan, a la 51 Asamblea General, doc. A/51/149, 1 julio de 1997.

17 Los tres miembros que encabezaban la Comisión de la Verdad eran Belisario Betancur, Thomas Buergenthal y Reinaldo Figueredo Planchart.

los responsables de las graves violaciones de los derechos humanos, se ha mantenido sin cambios. Los Gobiernos que se han sucedido en el poder han insistido en la imposibilidad de derogar las leyes de amnistía, en tanto representan la “piedra angular” de los acuerdos de paz¹⁸.

Como ya se explicó, antes de la aprobación del Decreto 486, la Comisión ya había decidido un caso en relación con una ley de amnistía anterior aprobada durante el Gobierno del presidente Napoleón Duarte. En ese primer informe (26/92), la CIDH encuentra responsable al Estado salvadoreño de la masacre en Las Hojas, en febrero de 1983, donde aproximadamente 74 personas fueron asesinadas por las fuerzas de seguridad. Luego de iniciados los procesos judiciales internos, y cuando existía la posibilidad de detener a un coronel responsable de la masacre para ser imputado, la Asamblea Legislativa aprobó una ley de amnistía en octubre de 1987. La Corte Suprema salvadoreña dio entonces por finalizado el caso, garantizando de esta manera impunidad para los autores materiales e intelectuales de la masacre de Las Hojas. Durante el proceso ante la Comisión, el Gobierno de El Salvador en ningún momento respondió a las solicitudes de información.

En este caso, luego de un análisis más simple que en los casos de Argentina y Uruguay, aprobados en el mismo período de sesiones, la Comisión encuentra que el Gobierno de El Salvador, al haber aprobado la ley de amnistía, “eliminó legalmente la posibilidad de una investigación efectiva y el procesamiento de los responsables, así como una adecuada compensación para las víctimas y sus familiares, derivada de la responsabilidad civil por el ilícito cometido”¹⁹.

Con base en esta nueva ley de amnistía, la Comisión resolvió otros tres casos; dos de ellos de indudable valor simbólico, el Informe 136/99, Ignacio Ellacuría y el Informe 37/99, monseñor Óscar Arnulfo Romero y Galdamez; el tercero es el Informe 1/99, Lucio Parada Cea y otros. En

18 Palabras del presidente Flores en conferencia de prensa el 18 de octubre de 2002, en Cuéllar, *op. cit.*, p. 170.

19 En los informes sobre las leyes de amnistía en Argentina y Uruguay, la Comisión hace un análisis más detallado sobre las violaciones de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. Sin embargo, en el caso *Las Hojas*, la Comisión no analiza la incompatibilidad de las leyes de amnistía en relación con dichos artículos de la Convención, a pesar de que sí encuentra violaciones del 8 y 25, y prefiere sustentarlo en la prohibición según el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que prohíbe que un Estado invoque unilateralmente la ley nacional como justificación para no cumplir con las obligaciones impuestas. Corte Interamericana, *Masacre Las Hojas vs. El Salvador*, caso 10.287, Informe 26/92, OEA/Ser L/V/II.83, doc. 14-83 (1993).

estos tres casos el Estado se limitó a responder haciendo referencia a las distintas etapas seguidas en la jurisdicción interna que, en todos los casos, finalizaba con la libertad de los imputados debido a la aplicación de la ley de amnistía.

El eje central de la argumentación del Estado fue la necesidad de contar con la ley de amnistía para “pacificar” al país y fortalecer la democracia. La respuesta que envía el Estado en su defensa por el asesinato de monseñor Romero ejemplifica esa posición:

Con la histórica firma de los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992, se puso fin al conflicto fratricida que causó miles de víctimas y afectó y polarizó a la sociedad salvadoreña, estableciéndose de esa manera los fundamentos de la paz para buscar, a partir de ella, la anhelada reconciliación nacional y el reencuentro de la familia salvadoreña.

El logro de la paz en El Salvador se consiguió con esfuerzos y grandes sacrificios, y en el camino viable y eficaz para tratar de asegurarla, mejorar la situación de los derechos humanos y construir la democracia, fueron acordadas medidas necesarias con base en el nuevo consenso nacional y la voluntad política de quienes suscribieron la paz, orientadas a estabilizar las condiciones del ánimo de la Nación con miras a la tan deseada reconciliación.

En su momento fueron revelados sucesos violentos producidos durante los años sangrientos del conflicto armado, y ello fue parte de un mecanismo acordado para destacar los hechos de trascendencia en el conflicto y con el propósito de que al conocerlos, no se repitieran en la historia de El Salvador.

Este mecanismo sin precedentes para El Salvador, con verificación de las Naciones Unidas, revisó una parte de la violencia del conflicto armado y puso sobre el tapete la necesidad de cerrar un capítulo trágico de nuestra historia y, con ello, evitar abrir heridas recién cerradas o, en el peor de los casos, evitar una cadena de venganzas que en definitiva pudo haber acarreado una nueva polarización en la sociedad salvadoreña.

El Informe de la Comisión de la Verdad representó un paso tan importante como necesario en el proceso de paz salvadoreño. En ese sentido, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, institución creada por los Acuerdos de Paz, en un mensaje público del 27 de marzo de 1993, finalizaba con un “llamado al gobierno de la República, a los diferentes sectores políticos, a la Fuerza Armada y a las instituciones de la República para que las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad se procesen con perspectiva ética e histórica, como una opción necesaria para afirmar la paz, como un paso indispensable para la efectiva reconciliación, y como un punto de búsqueda común de una sociedad democrática”, añadiendo que “las medidas que se adopten en relación con sus disposiciones deben preservar uno de los más importantes logros del proceso de paz: la vocación y el compromiso por la conciliación, por el consenso nacional y la concertación de todas las fuerzas políticas y sociales”.

En El Salvador se conoció la verdad y no se la cubrió, y las medidas que se tomaron posteriormente estuvieron encaminadas a asegurar la existencia de un Estado democrático y en paz como única forma para preservar los derechos humanos. La Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz perseguía esos fines.

La prueba del éxito del esfuerzo logrado en El Salvador a favor de la reconciliación nacional está a la vista²⁰.

Algunas ONG de derechos humanos se mantienen activas tratando de abrir caminos que permitan investigar y juzgar a los responsables de las violaciones de los derechos humanos. En esa búsqueda se han apoyado, entre otras cosas, las decisiones del Sistema Interamericano. El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA), en una denuncia penal presentada ante el fiscal general en marzo de 2000, solicitó que se promoviera la acción penal contra varios militares salvadoreños, entre ellos, el ministro de Defensa y el presidente

20 CIDH, Informe 37/00, caso 11.481, *monseñor Óscar Arnulfo Romero y Galdamez*, El Salvador, 13 de abril de 2000.

de la República al momento de ocurrir los hechos. En la denuncia se adjuntan el Informe de la Comisión de la Verdad y el Informe de la Comisión Interamericana y, entre diversos argumentos, sostienen que el Sistema Interamericano ya ha establecido la incompatibilidad entre las leyes de amnistía y la Convención Americana de Derechos Humanos²¹.

Sin embargo, las conclusiones del Informe de la Comisión de la Verdad sobre la imposibilidad de que en esta materia se pueda hacer justicia en El Salvador permanecen vigentes. La CIDH ha realizado audiencias de seguimiento, pero la respuesta del Estado es la misma, sigue sin abrir ninguna posibilidad de cumplir las recomendaciones de la CIDH.

2.2. Uruguay

Uruguay es uno de los países donde el Sistema Interamericano tiene poca presencia tanto institucional como en la sociedad civil²². La CIDH nunca realizó una visita *in loco* a Uruguay. Es, además, el país de América Latina con menos casos en trámite ante la Comisión. Por consiguiente, no es de extrañar que las decisiones de la Comisión en relación con las leyes de amnistía hayan tenido muy poco o ningún impacto en el ordenamiento jurídico y político del país.

La ley de amnistía, Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, fue aprobada el 22 de diciembre de 1986, y refrendada por un referendo popular el 16 de abril de 1989. Dicha ley impidió procesar y condenar a militares y policías que secuestraron, torturaron, violaron, asesinaron y ocultaron cadáveres durante el Gobierno de facto.

La Comisión, durante los años de la dictadura en Uruguay, al igual que en los casos de Argentina y Chile, recibió denuncias por violaciones de los derechos humanos. En el caso 2155, sobre la detención, prisión y tortura del señor Enrique Rodríguez Larreta Piera, la Comisión emitió la Resolución 20/81, en la que resolvió que el Estado uruguayo violó los artículos 1 (Derecho a la seguridad e integridad de la persona) y 25 (Derecho contra la detención arbitraria) de la Declaración Americana

21 En parte de su escrito, el IDHUCA expresó: “Con base en lo anterior, puede decirse que las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reafirman lo ya previsto en la ley: el hecho de que es totalmente legal y procedente iniciar la acción penal respectiva contra los ahora denunciados en este libelo, por determinarse que no es legal aplicar las normas de la Ley de Amnistía, en perjuicio de la Convención”.

22 Conjuntamente con República Dominicana, es el país con menos denuncias en la CIDH.

de los Derechos y Deberes del Hombre, y recomendó al Gobierno de Uruguay que: “Disponga una investigación completa e imparcial para determinarla autoría de los hechos denunciados y, de acuerdo con las leyes uruguayas, sancione a los responsables de dichos hechos”²³. Estas decisiones se tomaron durante la dictadura y no hubo ninguna respuesta ni cumplimiento por parte del Gobierno uruguayo.

En 1987, durante el primer Gobierno democrático que sucedió a la dictadura, y cuando ya se había aprobado la Ley de Caducidad y se había ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, el señor Enrique Rodríguez Larreta Piera, frente al incumplimiento de las recomendaciones hechas en 1981, se presentó ante la Comisión y solicitó que se “urja al Gobierno de Uruguay para que adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento, sin pérdida de tiempo, a lo resuelto por la Comisión en 1981”. La Comisión decidió darle curso a esta solicitud y acumularla con otros siete casos, para sumar un total de 17 víctimas de violaciones de los derechos humanos.

La Comisión aprobó el Informe en octubre de 1991 y encontró que el Estado uruguayo había violado los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana, al no permitir, debido a la Ley de Caducidad, la investigación y sanción a los responsables de las violaciones de los derechos humanos.

Las respuestas de Uruguay critican fuertemente a la Comisión y basan su defensa, principalmente, en la necesidad de encontrar un equilibrio entre justicia y paz para mantener el sistema democrático. En la respuesta, el Gobierno además expresa su más “profunda y enérgica discrepancia, en tanto la Comisión ha desconocido de modo flagrante los esfuerzos del Gobierno y pueblo de Uruguay por recuperar —como lo ha hecho— la plena vigencia del Estado de derecho en la República”. Asimismo, el Gobierno acusó a la Comisión de “incomprensión, desconocimiento, disgusto e insensibilidad”. Frente a estas respuestas que no dejaban dudas sobre la falta de voluntad del Gobierno de cumplir con las recomendaciones, la Comisión decidió publicar, en octubre de 1992, el Informe 29/92.

Esta posición del Gobierno de Uruguay se mantendrá por varios años y cambios de Gobiernos y partidos políticos en el poder. En la primera audiencia de seguimiento ante la CIDH, el 6 de octubre de 1997, la posición del Gobierno fue continuar con la política de no reconocer

23 Aprobado por la Comisión, en su 698.ª sesión, el 6 de marzo de 1981, OEA/Ser.L/V/II.52, doc. 30.

las recomendaciones de la Comisión basándose, principalmente, en la constitucionalidad de la ley de amnistía y en la importancia de haber sido refrendada mediante un referéndum nacional.

El 1 de marzo de 2005 asumió la presidencia de Uruguay el doctor Tabaré Vázquez. En su discurso de toma de poder ante la Asamblea General del Poder Legislativo expresó su “compromiso de promover una política activa en materia de derechos humanos” y reconoció que “a veinte años de recuperada la institucionalidad democrática aún subsisten en materia de derechos humanos zonas oscuras”. Asimismo, anunció que la Ley de Caducidad no sería modificada: “Reconozcamos también que por el bien de todos es necesario y posible aclararlas [las violaciones de los derechos humanos] en el marco de la legislación vigente, para que la paz se instale definitivamente en el corazón de los uruguayos”. La política del nuevo Gobierno ha sido la de avanzar en la búsqueda de verdad y justicia dentro de las serias restricciones que le impone la Ley de Caducidad.

La voluntad de tener una política activa en materia de derechos humanos abrió la puerta para que los grupos de derechos humanos exploraran, nuevamente, la posibilidad de avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH en el Informe 29/92. El Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay (IELSUR) solicitó una audiencia ante la CIDH que tuvo lugar el 17 de octubre de 2005 y una segunda audiencia el 10 de marzo de 2006. En ambas, el Gobierno modificó sustancialmente su política de rechazo a las conclusiones del Informe 29/92 y expresó que aceptaban la invitación a la audiencia de la CIDH “con el propósito esencial de poner énfasis en la información sobre desarrollos sustanciales en relación con el cumplimiento de las recomendaciones formuladas al Gobierno de mi país en el Informe 29/92”²⁴. De igual manera se sostuvo que el nuevo Gobierno buscaba dar un “viraje fundamental”, un “giro sin precedentes” en la política del Estado uruguayo en relación con este tema.

Las expresiones del nuevo Gobierno fueron acompañadas por algunas iniciativas destinadas a esclarecer las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura, como la búsqueda de restos humanos en destacamentos militares y la limitación del alcance de la Ley de Caducidad. Más allá de estos logros sin precedentes, dicha ley continúa siendo un obstáculo infranqueable en la búsqueda de justicia por las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura.

24 Presentación del embajador de Uruguay Juan Enrique Fischer en la audiencia pública ante la CIDH, celebrada en Washington D.C., el 17 de octubre de 2005.

2.3. Argentina

El mandato de la CIDH para recibir denuncias sobre violaciones de los derechos humanos le ha permitido no solamente conocer sobre esos casos de manera individual, sino también, con bastante precisión, sobre situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos. Esto le facilita actuar con rapidez, alertando a la comunidad internacional sobre una situación que merezca atención inmediata y así evitar que las violaciones masivas de derechos humanos continúen. Esta función, conocida como “alerta temprana” es, posiblemente, la principal función de la CIDH, ya que permite la participación temprana de la comunidad internacional para frenar violaciones de los derechos humanos.

En este contexto, el análisis sobre el impacto de la CIDH en Argentina no puede ignorar las actuaciones de la Comisión en la década de 1970, tanto en la recepción de denuncias, como su visita *in loco* realizada en 1979. En pocos casos se puede ver con tanta claridad el impacto del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos. La CIDH cumplió una función importante en Argentina desde el comienzo de las violaciones masivas y sistemáticas, hasta la decisión final de la Corte Suprema de Argentina en 2005. Durante treinta años, la Comisión, la Corte, los grupos de derechos humanos y el Estado se entrecruzaron en un diálogo no siempre amistoso que permitió que una situación que afecta el centro mismo del fortalecimiento del Estado de derecho, se resolviera con base en sólidos criterios jurídicos aceptados por la comunidad internacional.

La gran cantidad de denuncias recibidas a mediados de los setenta y el tipo de violaciones denunciadas fue uno de los factores que llevó a la CIDH a realizar una visita *in loco* a Argentina en septiembre de 1979, que tuvo un efecto muy importante, tanto en la dictadura, que comenzó a percibir que la impunidad con la que actuaban podía tener límites, como en miles de personas que vieron en la Comisión la oportunidad de que sus denuncias fueran escuchadas, ya que internamente se les habían cerrado todas las puertas. El informe de la visita puso en conocimiento de la comunidad internacional las violaciones masivas y sistemáticas cometidas por la dictadura y obligó al Gobierno militar a responder internacionalmente por las violaciones de los derechos humanos.

Las denuncias, la visita *in loco* y el Informe le permitieron a la Comisión tener un conocimiento muy cercano sobre la difícil situación que se estaba viviendo en Argentina, así como lograr una gran legitimidad ante la comunidad internacional, los Gobiernos argentinos posteriores a

la dictadura y, sobre todo, ante millones de argentinos. Esta legitimidad hizo posible que, años después, las víctimas de violaciones de los derechos humanos acudieran nuevamente a la Comisión para que decidiera sobre la compatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana.

A partir de 1987, la Comisión comenzó a recibir peticiones en las que se denunciaba que las leyes de amnistía²⁵ eran violatorias de la Convención Americana. De manera específica se menciona que la sanción y aplicación de esas leyes violaban, entre otros, el derecho de protección judicial, consagrado en el artículo 25, así como las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La respuesta del Gobierno buscó, por un lado, evitar que la Comisión encontrara la “naciente democracia” como violatoria de los derechos humanos, pero al mismo tiempo, debido principalmente al prestigio de la CIDH en Argentina, decidió no enfrentarse a la Comisión. El Gobierno, encabezado en ese momento por el presidente Menem, argumentó que Argentina era el país que mejor había afrontado el “difícil problema” de encontrar soluciones a las violaciones de los derechos humanos del pasado, y que fueron las instituciones democráticas y “los propios sectores nacionales afectados” los que encontraron soluciones fundadas en la urgente necesidad de reconciliación nacional y consolidación del régimen democrático. El Gobierno, además, hace referencia a todas las actividades realizadas tanto durante su gestión, como en el Gobierno anterior del presidente Alfonsín, y menciona a la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP) y las distintas leyes y decretos que buscaron, mediante indemnizaciones, beneficios y pensiones, reparar a las víctimas y familiares de las graves violaciones del pasado.

La Comisión, luego de hacer un importante reconocimiento a los esfuerzos de los Gobiernos argentinos posteriores a la dictadura para buscar soluciones a las violaciones del pasado, aprobó el Informe 28/92, en el que encuentra violaciones de los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana, y recomienda al Gobierno argentino esclarecer los hechos e individualizar a los responsables de las violaciones de los derechos humanos ocurridas durante la dictadura militar²⁶.

25 Me refiero a la Ley 23.492 promulgada el 24 de diciembre de 1986 y a la Ley 23.521 promulgada el 8 de junio de 1987, conocidas como de Obediencia Debida y Punto Final.

26 Posiblemente considerando la similitud en los hechos denunciados, en los artículos de la Convención violados y en el impacto político que la decisión podría tener sobre los Gobiernos, la Comisión aprobó el Informe 28/92 junto con el Informe 29/92 contra

Uno de los desafíos principales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos es la falta de voluntad política para cumplir las recomendaciones y decisiones tanto de la Comisión como de la Corte. Asimismo, la capacidad de seguimiento de la Comisión a sus propios informes para exigir su cumplimiento es muy limitada, principalmente por razones presupuestarias. El Informe 28/92 no fue una excepción, y el Estado argentino no cumplió con las recomendaciones de la Comisión.

Tuvieron que pasar tres años para que, gracias al trabajo de peticionarios individuales, en combinación con grupos de derechos humanos argentinos e internacionales, el Sistema Interamericano y el Estado argentino, se iniciara un proceso que no solo tendría un impacto importante en Argentina, sino que también modificaría el procedimiento de seguimiento de los casos ante la Comisión Interamericana. El 19 de junio de 1995 la Comisión recibió una petición en la que se solicitaba la reapertura del Informe 28/92 con base en hechos nuevos que habían ocurrido en Argentina²⁷. Estos se referían a declaraciones públicas de oficiales de las fuerzas armadas que reconocían las violaciones ocurridas durante la dictadura. Al comienzo, la Comisión fue reacia a reabrir el caso, pero los peticionarios solicitaron en numerosas oportunidades una audiencia ante la Comisión para exponer los nuevos hechos. Finalmente, el 9 de octubre de 1996, la Comisión otorgó una audiencia de seguimiento²⁸. Luego de esta audiencia, la Comisión continuó celebrando otras, correspondientes al Informe 28/92, proveyendo así un importante espacio de diálogo entre la sociedad civil y el Estado.

El “diálogo” entre el Estado argentino y los grupos de derechos humanos no se agotaría ahí. En octubre de 1998, la señora Carmen Aguiar de Lapacó y nueve organizaciones de derechos humanos presentaron una

Uruguay, y el Informe 26/92 contra El Salvador, donde también encuentran violación de la Convención Americana por aplicación de las leyes de amnistía.

27 La presentación inicial fue enviada por los doctores Rodolfo María Ojea Quintana, Tomás María Ojea Quintana y Alicia Beatriz Oliveira. Con posterioridad se sumarían a esta petición la doctora María Elba Martínez Huamán, Rights Watch/Américas, el Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Servicio Paz y Justicia (SERPAZ).

28 En este mismo período de sesiones la Comisión también otorgó una audiencia de seguimiento sobre un caso de Colombia. Estas dos audiencias son las primeras en las que la Comisión empieza a dar seguimiento a sus casos a través de audiencias.

petición a la Comisión, fundamentada en el rechazo de las autoridades argentinas de la solicitud de la señora Lapacó para que se determine lo ocurrido a su hija Alejandra Lapacó²⁹. Luego de que la CIDH declarara el Informe admisible³⁰, la Comisión se puso a disposición de las partes para iniciar una solución amistosa.

En febrero de 2000 el Gobierno argentino firmó un Acuerdo de Solución Amistosa³¹ con la señora Lapacó, en el que se comprometía a aceptar y garantizar el derecho a la verdad, entendido como el agotamiento de todos los medios para alcanzar el esclarecimiento sobre lo sucedido con las personas desaparecidas. En segundo lugar, el Gobierno argentino se comprometía a que todos los casos de averiguación de la verdad sobre el destino de las personas desaparecidas pasara a ser de competencia exclusiva de las Cámaras Nacionales en lo Criminal y Correccional de todo el país. De esta manera se lograba una mayor coherencia en las decisiones sobre esta misma materia que, hasta el momento, se encontraban desconcentradas en distintos juzgados. En tercer lugar, el Gobierno argentino se comprometía a destinar dentro del Ministerio Público un cuerpo de fiscales *ad hoc* para que coadyuvara en las causas de búsqueda de la verdad y destino final de personas desaparecidas. Con este acuerdo se logra no solo contar con mayor apoyo para la realización de las investigaciones, sino también que un grupo de fiscales se especialice en esta materia y facilite las investigaciones.

Paralelamente a las presentaciones y audiencias ante la CIDH, los grupos de derechos humanos reclamaron ante la justicia argentina la nulidad de las leyes de amnistía. Entre los argumentos utilizados para sustentar sus posiciones están las decisiones de la Comisión, en particular el Informe 28/92, y a partir del 2001 el caso *Barrios Altos* de la Corte Interamericana³².

Todos estos esfuerzos darían buen resultado. El 14 de junio de 2005, en el caso querrellado por el Centro de Estudios Legales y Sociales

29 El 16 de marzo de 1977, doce hombres armados entraron en el domicilio de la señora Lapacó y trasladaron a Alejandra Lapacó, Marcelo Butti Arana, Alejandro Aguiar y a la señora Lapacó, a un lugar de detención denominado Club Atlético. El 19 de marzo de 1977 fueron liberados la señora Lapacó y su sobrino Alejandro Aguiar Arévalo. La señora Lapacó realizó diversas gestiones para encontrar a Alejandra, sin ningún resultado.

30 CIDH, Informe 70/99, Caso 12.059, *Carmen Aguiar de Lapacó*, 4 de mayo de 1999.

31 CIDH, Informe 21/00, Caso 12.059, *Carmen Aguiar de Lapacó*, 29 de febrero de 2000.

32 *Infra*, p. 242.

(CELS) sobre la desaparición del matrimonio Poblete, la Corte Suprema de Justicia argentina resolvió que las leyes de obediencia debida y punto final son “inaplicables a estos delitos porque no los contemplaron o, de ser aplicables, son inconstitucionales, porque si los contemplaron, violaron el derecho internacional consuetudinario vigente al tiempo de su promulgación (...) aquellas leyes [obediencia debida y punto final] son inaplicables a los delitos de lesa humanidad o son inconstitucionales si fuesen aplicables a los delitos de esa laya. En ambas hipótesis resultan inaplicables”.

Para llegar a esa decisión, que ha tenido y tendrá consecuencias en Argentina³³ y en la región, la Corte Suprema basa gran parte de su sentencia en los dictámenes de la Comisión y Corte Interamericanas. Un simple dato numérico revela la influencia de los órganos del Sistema Interamericano en la decisión de la Corte: de las 125 hojas del cuerpo principal de la decisión, 63 hacen referencia a decisiones de la Comisión o de la Corte.

La sentencia comienza con la mención del Informe 28/92 de la Comisión y de que a partir de ese momento había quedado establecido que las leyes de amnistía eran violatorias de la Convención Americana, por lo que el Estado argentino debería haber adoptado “las medidas necesarias para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables”. Sin embargo, continúa la Corte Suprema, la recomendación de la Comisión no dejaba claro si para lograr el “esclarecimiento” de los hechos eran suficientes los juicios de la verdad o si era necesario, además, privar a las leyes de todos sus efectos. Ese vacío, a criterio de la Corte Suprema argentina, lo llena la Corte Interamericana con el caso Barrios Altos, cuando expresamente sostiene que “son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos”. A raíz de esta decisión de la Corte Suprema de Justicia, se han comenzado a abrir varios casos en contra de personas acusadas de graves violaciones de los derechos humanos durante la dictadura³⁴.

33 Luego de esta decisión se han abierto varios casos por crímenes de lesa humanidad contra personas que habían sido beneficiadas por las leyes de amnistía.

34 A la fecha de la preparación de este artículo, 261 personas se encuentran detenidas por delitos de lesa humanidad.

2.4. Perú

Perú y Argentina son los casos en los que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos —tanto la Comisión como la Corte— tuvo un papel fundamental al dejar sin efecto las leyes que amparaban a los violadores de derechos humanos. En particular, lo de Perú es relevante porque por primera vez un caso sobre la compatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana llega a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Tanto los casos de Argentina como los de Perú tienen en común a la CIDH como actor destacado en los momentos críticos de ambos países. La visita de la CIDH a Argentina en 1979 y a Perú en 1998 fueron hitos que modificaron el rumbo de ambos procesos. Por un lado, permitieron que la comunidad internacional escuchara de parte del órgano principal de la OEA en materia de derechos humanos, cuál era la realidad que se vivía en ambos países y que el régimen en el poder pretendía ocultar. Por otro lado, fortalecieron a los organismos de derechos humanos locales, constantemente desacreditados por ambos regímenes, al ofrecerles un espacio importante para presentar sus denuncias y luego legitimarlas ante la comunidad internacional. Asimismo, a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y sus familiares les dio esperanza saber que todos sus esfuerzos para que se sepa la verdad y haya justicia no han sido en vano y que en la Comisión podían encontrar un último recurso que les era negado en sus propios países.

A principios de los años noventa, la Comisión comenzó a recibir denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. De todas las presentadas, los casos de *La Cantuta* y *Barrios Altos* son los más emblemáticos para el Sistema Interamericano, no solo por la gravedad de los hechos, sino también por sus efectos tanto en el proceso político interno peruano como en el fortalecimiento del Estado de derecho en la región. El contexto en que se aprobaron las leyes de amnistía 26.479 y 26.492 fue el de evitar que se juzgara a los responsables de las graves violaciones ocurridas en La Cantuta y Barrios Altos.

La Comisión recibió la denuncia sobre el caso *La Cantuta* en julio de 1992. En la petición se denuncia la tortura y ejecución extrajudicial de un profesor y nueve estudiantes de la Universidad Enrique Guzmán y Valle, ubicada en La Cantuta, Lima. Luego de varios procesos paralelos en la jurisdicción penal y militar peruana, cargados de numerosas irregularidades para que sea la jurisdicción militar la que continúe con

el proceso, el 3 de mayo de 1994 el Consejo Supremo de Justicia Militar (CSJM) dictó una sentencia en la que condenó a ocho integrantes del Ejército peruano.

El 14 de junio de 1995, de manera sorpresiva, la mayoría oficialista del Congreso aprobó la Ley 26.479, con la cual se amnistió al personal militar, policial y civil involucrado en violaciones de derechos humanos cometidas desde 1980 hasta la fecha de promulgación de la ley. Dos semanas después, el 28 de junio, se aprobó una ley de “interpretación” de la ley de amnistía. La Ley 26.492 amplió las causales de la ley de amnistía y prohibió la revisión judicial. Finalmente, el 15 de julio de 1995 el CSJM concedió la libertad a todos los condenados por la matanza de La Cantuta.

A partir de ese momento, el Gobierno peruano, en su defensa ante la CIDH, argumentó, entre otras cosas, que las leyes de amnistía se ajustan a la Constitución peruana, que la Comisión no está facultada para solicitar la derogación de dichas leyes y que ambas normas fueron aprobadas por el Congreso de la República en el ejercicio de las funciones que la Constitución política le confiere, y que forman parte de la política de pacificación iniciada por el Estado peruano.

El caso *Barrios Altos* es un caso ejemplar para visualizar el funcionamiento del Sistema Interamericano en su totalidad. Analizando el desarrollo del caso, vemos cómo la sociedad civil, los Estados, la Comisión y la Corte pueden entrar en un diálogo que, finalmente, culmina en beneficio no solo de las víctimas o familiares que presentaron el caso, sino también del fortalecimiento del Estado de derecho en toda la región.

Días después de haber sido aprobada por el Congreso peruano la ley de amnistía, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú presentó ante la Comisión Interamericana el caso *Barrios Altos*³⁵. La denuncia se refería a la ejecución de 15 personas por parte de un escuadrón de eliminación denominado Grupo Colina, integrado por miembros del Ejército peruano vinculado con inteligencia militar.

Debido a la debilidad del Estado de derecho en Perú durante el Gobierno de Fujimori, la Comisión envió varios casos a la Corte Interamericana en relación directa con problemas estructurales de la democracia peruana, relacionados con ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tribunales militares, libertad de expresión, debido proceso, justicia, etc. El caso *Barrios Altos*, que buscaba que las

35 Exactamente el 30 de junio de 1995.

leyes de amnistía se declararan incompatibles con la Convención, ratifica y profundiza la jurisprudencia anterior de la Comisión. Finalmente, la Corte resolvió:

son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos, tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos³⁶.

Por consiguiente, la Corte resolvió “declarar que las leyes de amnistía 26.479 y 26.492 eran incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y carecen de efectos jurídicos”. Asimismo, decidió que el Estado debía investigar y sancionar a los responsables de las violaciones.

Si bien la Corte se refiere en algunas partes de la sentencia a las leyes de amnistía y en otras a las leyes de autoamnistía, queda claro que la incompatibilidad con la Convención Americana existe en cualquiera de los dos casos, siempre y cuando se den los requisitos que impidan la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos. Los votos concurrentes del juez Sergio García Ramírez en la sentencia de reparaciones en *Castillo Páez y Barrios Altos* y el del juez Antônio Cançado Trindade en *Barrios Altos* van en esa dirección³⁷.

El Gobierno de Fujimori no tenía ninguna voluntad política de cumplir con las recomendaciones de la Comisión o las decisiones de la Corte. Sus respuestas en los casos individuales, sus presentaciones en las audiencias ante la Comisión y sus discursos ante los órganos políticos de la OEA buscaban en todo momento limitar la capacidad del Sistema Interamericano para cumplir los mandatos de proteger los derechos humanos de los habitantes del hemisferio. Esa política alcanzó su máxima

36 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Barrios Altos vs. Perú*, sentencia del 14 de marzo de 2001, Serie C, n.º 75, párr. 41.

37 Así también lo interpretó la Suprema Corte de Justicia Argentina en el fallo sobre la desaparición del matrimonio Poblete. Véase *supra*, p. 239.

expresión con la resolución legislativa del Congreso de la República, el 8 de julio de 1999, de retirar el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Frente a esta decisión del Gobierno de Fujimori, la Corte Interamericana resolvió dos meses después que “el pretendido retiro, con efectos inmediatos, por el Estado peruano, de la declaración de reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es inadmisibles”³⁸.

Con la caída del Gobierno de Fujimori se inició inmediatamente un diálogo fructífero con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que, sin perjuicio de que no se cumpliera con todas las recomendaciones y decisiones de los órganos del sistema, se mantuvo. Tanto el Gobierno de Valentín Paniagua como el de Alejandro Toledo sostuvieron en todo momento un diálogo con la Comisión y la sociedad civil orientado a cumplir las recomendaciones.

En cuanto a las leyes de amnistía y la decisión de la Corte sobre el caso *Barrios Altos*, el Gobierno peruano optó por cumplir mediante la sanción de una resolución del fiscal de la nación en la cual se dispone que todos los fiscales que hayan intervenido en los procesos en que se aplicaron las leyes de amnistía soliciten a los respectivos juzgados la ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana. Finalmente, la Corte Interamericana resolvió, el 22 de septiembre de 2005, que “estimaba que la obligación de dar efecto general a la declaración de ineficacia de las leyes 26.479 y 26.492 ha sido cumplida por el Estado”³⁹.

3. Conclusión

Las décadas de 1970 y 1980, y en algunos países aun la de 1990, nos han dejado un legado del que es muy difícil salir. Las decenas de miles de muertos por la represión estatal son irrecuperables e insustituibles. Esta historia reciente debemos resolverla si queremos una América

38 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, competencia. Sentencia del 24 de septiembre de 1999, Serie C, n.º 54; Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del *Tribunal Constitucional vs. Perú*, competencia. Sentencia del 24 de septiembre de 1999, Serie C, n.º 55.

39 Es discutible que la resolución de la Fiscalía pueda representar, como dijo la Corte, el cumplimiento de la recomendación de declaración de ineficacia de las leyes de amnistía. Si bien las leyes de amnistía podrían carecer de eficacia temporalmente, no han sido derogadas y siguen vigentes, en contravención con el artículo 2 de la Convención Americana.

Latina con un futuro en paz y en democracia. Cuando se inició el retorno a la democracia en la década de 1980, surgieron numerosas voces que ofrecían alternativas para resolver ese trágico pasado. Por motivos ajenos a este trabajo, las voces que prevalecieron fueron las que sostenían que la búsqueda de justicia por las graves violaciones de los derechos humanos ponían en riesgo las transiciones a la democracia. Por consiguiente, el debate político se centró en la necesidad de elegir entre democracia y justicia, asumiendo que era imposible hacer justicia sin que se desmoronaran las nacientes democracias.

Pero las voces de las víctimas y sus familiares no iban a ser silenciadas fácilmente. En la búsqueda incansable de justicia, golpearon todas las puertas, recorrieron todos los caminos y, cuando no los había, los construyeron.

La Comisión fue uno de ellos. Desde los años setenta hasta el presente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, junto con los habitantes del continente, ha sido un actor clave al cumplir su función principal de proteger los derechos humanos. Por momentos, esa función se ejerció mediante la denuncia de las violaciones y enfrentándose a las dictaduras que, *per se*, violaban los derechos humanos. Una vez en democracia, la Comisión dialogó con los Estados y la sociedad para encontrar soluciones al legado dejado por las dictaduras.

Las leyes de amnistía representaron y representan uno de los principales desafíos para la democracia en América Latina. En los países analizados en este trabajo, dichas leyes ejemplifican la negación de justicia o, si se prefiere, la garantía de impunidad. La Comisión, desde sus primeros casos, ha resaltado el valor de la justicia como componente esencial del Estado de derecho. En cientos de casos de la Comisión, y desde la primera sentencia de la Corte, los órganos del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos han encontrado en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana un pilar principal del Estado de derecho. Las graves violaciones de los derechos humanos no podían ser ajenas a ese análisis.

En todos los casos revisados, la respuesta de los Estados ante la Comisión fue principalmente política: el Gobierno de Argentina dijo que se trataba de “soluciones fundadas en la urgente necesidad de reconciliación nacional y de la consolidación del régimen democrático”; el de Perú señaló que “ambas normas fueron aprobadas por el Congreso de la República en el ejercicio de las funciones que la Constitución política

le confiere, y forman parte de la política de pacificación iniciada por el Estado peruano”. El Salvador afirmó que “las medidas que se tomaron posteriormente estuvieron encaminadas a asegurar la existencia de un Estado democrático y en paz como única forma para preservar los derechos humanos. La Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz perseguía esos fines”; y, por último, Uruguay sostuvo: “La justicia es un valor, pero también lo es la paz. No es posible sacrificar la paz para hacer justicia”.

El debate sobre las opciones entre justicia o paz, y justicia o reconciliación, es un debate que no se ha agotado y tiene gran actualidad en la región. La Comisión Interamericana hizo una importante contribución al insistir en la necesidad de que se haga justicia por las graves violaciones de los derechos humanos. A partir de ese momento, la justicia no es ya una variable que puede ser sacrificada por el supuesto beneficio de lograr la paz o la estabilidad democrática. Esto no implica, sin embargo, que las amnistías no puedan ser utilizadas como herramienta jurídica y política para lograr acuerdos que favorezcan la consolidación democrática y la búsqueda de la paz. Las amnistías continuarán siendo un valioso instrumento de negociación política, pero los líderes, al momento de negociarlas, deberán tener en cuenta los estándares desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos en las últimas décadas. En la construcción de esos estándares la labor que ha desarrollado la Comisión Interamericana contribuyó significativamente para garantizar que cuestiones esenciales, como el derecho a la verdad y un recurso ante la justicia, no puedan ser ignoradas.

Sin embargo, aún queda mucho por hacer. Si bien la CIDH contribuyó mucho a dejar sin efecto jurídico las leyes de amnistía en Argentina y Perú, también es cierto que en el caso de Argentina ese logro se alcanzó trece años después de aprobado el Informe de la Comisión. En el caso de Perú, de no haber sido por la caída del régimen de Fujimori-Montesinos, es difícil suponer que se hubiese logrado algún cambio; mientras que en los casos de Uruguay y El Salvador, aún se está lejos de que se cumpla con las decisiones de la CIDH.

Hoy en día, para cumplir con las decisiones de la Comisión y de la Corte es necesario contar con la voluntad política de los Gobiernos de llevar a cabo sus obligaciones internacionales. Es de esperar que llegue el momento en que los Estados las cumplan sin que eso dependa de la voluntad política. Para eso es necesario que el derecho internacional y

el derecho interno, como partes integrantes de un derecho único, tengan un diálogo más fluido que permita que mediante disposiciones de orden interno se implementen las decisiones de los organismos internacionales sin perjuicio de la voluntad de los Gobiernos de turno. Mientras se siga dependiendo de la voluntad política, inevitablemente los avances serán tan efímeros como los Gobiernos que los impulsan.

Asimismo, los casos analizados demuestran que la voluntad política debe estar ayudada por el impulso de la sociedad civil. En algunos casos, las organizaciones de derechos humanos fueron factor determinante en la búsqueda de justicia por las violaciones de los derechos humanos. Los casos de Perú y Argentina muestran cómo el diálogo entre Estado, sociedad civil y CIDH permitió dejar sin efecto las leyes de amnistía. Por otro lado, en los casos de Uruguay y El Salvador se observa la ausencia de voluntad política por parte de los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales, pero también una menor participación de la sociedad civil, o una combinación de ambos.

En definitiva, desde las primeras recepciones de denuncias de violaciones de los derechos humanos en los inicios de la década de 1970, hasta la reciente decisión de la Corte Suprema argentina sobre la nulidad de las leyes de amnistía, la CIDH ha impulsado un proceso de fortalecimiento del Estado de derecho en la región, al insistir en la obligación de los Estados de hacer justicia por las violaciones de los derechos humanos del pasado.