

Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma

Distr.: general
30 de mayo de 2010

ESPAÑOL
Original: inglés

Kampala
31 de mayo a 11 de junio de 2010

Reflexiones sobre la función de la víctima durante los procesos de justicia transicional en América Latina¹

1. En América Latina tanto las instituciones como las categorías conceptuales de justicia transicional se han integrado en el debate público, y ello no solo en los países que han puesto fin a conflictos armados internos – como es el caso de El Salvador, Guatemala y el Perú – o a dictaduras – como Chile, la Argentina y el Uruguay – sino también a aquellos, como es el caso de Colombia, donde el conflicto armado aún perdura y varios sectores sociales y organizaciones de derechos humanos que cuestionan la existencia de una auténtica transición. Más allá de los debates en cuanto a si un caso concreto constituye una transición auténtica, limitada o incompleta, no hay duda de que durante un período de justicia transicional el sistema judicial realiza una función esencial al menos en dos aspectos íntimamente relacionados entre sí: poner fin a la impunidad y garantizar los derechos de las víctimas. Dada esta importantísima función, y transcurridos varios años – en algunos casos, varios decenios – desde el inicio de diversos procesos de justicia transicional, ha llegado el momento de preguntar si los Estados, y específicamente los sistemas judiciales, han venido dando cumplimiento a las normas internacionales que regulan ambas funciones esenciales.

2. El año pasado, y con objeto de abordar esta interrogante, la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) – con el generoso apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Confederación Helvética – llevó a cabo un estudio destinado a evaluar el cumplimiento de las normas internacionales en materia de justicia y derechos de las víctimas en siete países de la región: Argentina, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú y Uruguay². El estudio pretende llegar a una valoración desde el punto de vista de las víctimas; no desde un punto de vista esencialmente subjetivo que se centre en realizar una encuesta entre las víctimas respecto de su grado de satisfacción con los fallos dictados en el pasado en las causas relacionadas con los derechos humanos, sino desde un punto de vista más objetivo que examina el cumplimiento por el Estado de sus obligaciones internacionales, y en particular del derecho de la víctima a la justicia, protegido en el plano internacional. Por consiguiente, el estudio se centra en la capacidad real de las autoridades judiciales y su grado de cumplimiento a la hora de incorporar el punto de vista y los derechos de las víctimas en los procesamiento penales de los responsables de violaciones graves de los derechos humanos que fueron perpetradas en el pasado.

3. Este punto de vista tiene mucho sentido en una región donde las autoridades judiciales muestran una tendencia prácticamente exclusiva a incorporar en las investigaciones

¹ Katya Salazar Luzula, Directora Ejecutiva, Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington, D.C., www.dplf.org

² “Las víctimas y la justicia transicional: ¿Están cumpliendo los Estados latinoamericanos con los estándares internacionales?”, Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington, D.C., abril de 2010.

y los procedimientos penales el punto de vista del acusado solamente, además del suyo propio. Se ha de tener presente que los derechos del acusado son esenciales para el imperio de la ley, bajo el cual las investigaciones no serían legítimas de no respetarse el debido proceso y el derecho de los acusados a la defensa. No obstante, en un marco de justicia transicional resulta esencial que los derechos de las víctimas reciban igual consideración y que se les conceda el mismo nivel de importancia. La evaluación de la incorporación y el respeto de estos derechos en los procedimientos penales supone un primer paso a la hora de identificar las insuficiencias y de promover los derechos de las víctimas ante los tribunales.

4. Adicionalmente, en el estudio se procura contraponer los avances en el procesamiento de violaciones de los derechos humanos que tuvieron lugar en los países seleccionados, con el objeto de comparar y divulgar las experiencias positivas y los éxitos obtenidos. Otro objetivo del estudio consiste en recalcar los retos, las dificultades y los obstáculos que los sistemas judiciales han encarado durante sus investigaciones y procesamientos de violaciones graves de los derechos humanos, así como a la hora de garantizar los derechos judiciales de las víctimas a la justicia, la verdad y las reparaciones. Partiendo tanto de los éxitos como de los objetivos aún pendientes en los procesos de transición judicial que se examinan en este estudio, también se efectuaron recomendaciones en cuanto a la mejor manera de cumplir con las normas internacionales, teniendo presente las prácticas más idóneas y las lecciones derivadas del ejercicio.

5. Una primera conclusión alcanzada durante el estudio comparativo es que los resultados obtenidos por medio de las investigaciones y los procedimientos penales son muy precarios y están muy lejos de cumplir con las normas internacionales. De hecho, si comparamos el número de fallos dictados en la Argentina y Chile, que son los países con el mayor número de condenas por crímenes cometidos en el pasado (68 y 59, respectivamente), con el número de víctimas correspondientes a los años de dictadura en esos países (30.000 y 31.425), podemos ver que los resultados son deficientes y que la gran mayoría de las víctimas no han obtenido una respuesta judicial adecuada a las violaciones de sus derechos. En el caso de Guatemala, tan solo se dictaron tres sentencias que confirmaron la condena de diez individuos, en el contexto de un conflicto armado que dejó al menos 160.000 muertos y 40.000 desaparecidos. En el Perú, nueve individuos fueron condenados en causas relacionadas con un conflicto que causó unas 69.000 víctimas. Los resultados son incluso más escandalosos en El Salvador o en Colombia, países donde no se ha dado ninguna condena en las causas relacionadas con los dilatados y brutales conflictos armados que allí se dieron³.

6. Otra conclusión importante es que, si bien es deber del Estado y obligación internacional satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia por medio de la investigación, el procesamiento y la condena de las violaciones graves de los derechos humanos, en la enorme mayoría de los casos la ejecución de las penas no se produce por iniciativa estatal, como corresponde. Son las víctimas quienes han exigido el cumplimiento por el Estado, en la mayoría de los casos repetidamente, situación que las convierte en el principal motor de los juicios y de cualesquier avances logrados. En palabras de Carlos Rivera, defensor reconocido de los derechos humanos y asesor jurídico de varias víctimas peruanas durante el juicio contra el ex-presidente Alberto Fujimori, la actual legitimidad de las víctimas no les fue otorgada por el Estado, sino que es un reconocimiento adquirido y poseído por las propias víctimas.

7. Si bien pudiera parecer evidente, es necesario manifestar que los enjuiciamientos penales de violaciones de los derechos humanos que tuvieron lugar en el pasado encaran varios tipos de obstáculos, entre ellos los normativos, los políticos, los institucionales, los culturales, los económicos y los ideológicos. Una vez más, las víctimas han sido el motor que ha mantenido el impulso de los procesos, y sus esfuerzos incesantes han permitido hacer frente a cada uno de los obstáculos y superarlo, al menos en parte. Sin embargo, hemos de

³ Para obtener información adicional, consúltase la obra citada en la nota 2.

decir asimismo que en la larga trayectoria seguida para encarar y superar los obstáculos para los procesamientos penales también han desempeñado funciones importantes los agentes nacionales e internacionales. Cada país ha alcanzado su propia fórmula para combinar agentes nacionales y externos. En algunos países, como es el caso en el Perú, la función de los agentes internacionales – por ejemplo, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁴— ha producido un mayor impacto sobre causas penales específicas que en ningún otro país. De hecho, en el Perú las sentencias de la Corte Interamericana han ejercido una influencia directa en el curso de procesos judiciales concretos, y se han reabierto causas y desestimado leyes y fallos judiciales en razón de otras decisiones dictadas por este foro internacional. Al mismo tiempo, en países como la Argentina, Chile y Colombia los avances en los procesos judiciales los han encabezado principalmente las instituciones judiciales nacionales, como son la Corte o el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema y los jueces o fiscales individuales.

8. Por lo que respecta a los agentes nacionales, se ha de señalar la importante función desempeñada por las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil. Éstas elaboraron estrategias jurídicas y políticas destinadas a encarar los obstáculos que se planteaban en los tribunales, dar respuesta al debate público y cuestionar las políticas estatales. Un ejemplo fundamental de lo anterior son las estrategias contra las leyes de amnistía, que incorporaban impugnaciones en el plano nacional - y en el internacional, cuando éstas no prosperaban - destinadas a revocar, anular o desestimar dichas leyes, según el país. Otro ejemplo serían las campañas de denuncia contra las leyes y reformas jurídicas que tenían por objeto establecer diferencias inadecuadas entre las víctimas, entre ellas la Ley de Víctimas en Colombia y la legislación peruana por la que se asignaban fondos públicos para cubrir los costos de la defensa legal del personal militar enjuiciado por violaciones de los derechos humanos que se habían cometido en el pasado, pero no se asignaba cantidad alguna a las víctimas. Las medidas favorables al procesamiento de causas relacionadas con los derechos humanos, entre ellas la constitución de tribunales especiales para el procesamiento de las violaciones de los derechos humanos en el Perú y en Chile, han sido promovidas y apoyadas activamente en ambos países por las organizaciones que representan a las víctimas.

9. En el cuestionamiento de aquellas decisiones políticas y fallos judiciales de investigadores y jueces que han favorecido la impunidad mediante el uso inapropiado de instituciones del derecho penal, como son la prescripción del crimen o el principio de cosa juzgada, los esfuerzos incansables de las víctimas y las organizaciones que las representan han hecho posible, en algunos casos, invalidar estas decisiones. Ello ha permitido la continuación, la reapertura o – en algunos casos – el inicio de una investigación, incluso en los contextos más complicados, como son las dictaduras del Cono Sur, la dictadura de Fujimori en el Perú y los regímenes autoritarios que aparecieron tras las guerras civiles en América Central, e incluso contra los individuos más poderosos (ex-Presidentes o antiguos altos mandos militares). Las organizaciones nacionales también han perseverado – aun en el contexto de dictaduras militares, legislación deficiente o criterios judiciales cerrados – en su insistencia respecto del enjuiciamiento de causas penales, mediante la presentación de denuncias, pruebas, testimonios, documentos, alegatos de hecho y jurídicos y mediante la máxima exigencia respecto de las autoridades judiciales, según el contexto; por ejemplo, cuando las sanciones se desestimaban a tenor de las leyes de amnistía, la demanda consistía en el derecho a la verdad, tal como se argumentó en la Argentina.

⁴ La función del sistema interamericano ha sido promovida por las víctimas y las organizaciones que las apoyan, quienes han hecho uso intenso de los mecanismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos desde que tuvieron lugar las primeras atrocidades durante el decenio de 1980 en el contexto del conflicto armado peruano. Para más información, véase “Victims Unsilenced: the Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America” (Víctimas sin silenciar: el sistema interamericano de derechos humanos y la justicia transicional en América Latina), Fundación para el Debido Proceso Legal, Washington, DC, 2007, <http://www.dplf.org/uploads/1190403828.pdf>

10. Otro ejemplo de la esencial influencia ejercida por las organizaciones de derechos humanos en el plano nacional es la función que han llevado a cabo mediante la promoción de campañas y actividades de formación destinadas a socavar los criterios judiciales rígidos con objeto de hacerlos más flexibles y más receptivos a la incorporación de la jurisprudencia y el derecho internacionales. En la actualidad, y gracias a estos esfuerzos, en muchos países de América Latina el foro donde se desarrollan las actividades judiciales no es el predio exclusivo de funcionarios oficiales y abogados defensores, y el punto de vista de la víctima ha adquirido creciente importancia y legitimidad. Hoy en día, si bien los derechos de las víctimas están muy lejos de haber sido satisfechos, son menos quienes cuestionan la existencia de esos derechos y el hecho de que hayan de ejercerse en los procedimientos penales, cuestionamiento que era la norma hace algunos años en las cortes y los tribunales.

11. A pesar de que, en términos generales, la participación de las víctimas en los procesos penales está garantizada por la ley – si bien en distintos grados, según la complejidad o evolución normativa en cada país – subsiste el desafío más importante, que se manifiesta a la hora de ponerla en práctica. Una vez más, las exigencias persistentes y creativas de las víctimas han permitido que, incluso en circunstancias adversas en las que se han de afrontar normativas y legislaciones discrepantes, haya sido posible modificar las prácticas judiciales con el fin de permitir a las víctimas y a sus representantes la intervención y la defensa de sus derechos en cada una de las distintas fases de investigación y procesamiento penal.

12. En lo que respecta a los procesos penales como medio para obtener la reparación, el estudio aborda dos aspectos del asunto: las medidas económicas concretas dictadas por los jueces nacionales, y el procesamiento penal en sí como medida de reparación. El Sistema Interamericano ha ejercido una influencia limitada a la hora de lograr que los jueces nacionales dicten medidas distintas a la compensación económica. En Guatemala, el Programa Nacional de Reparación está aún por elaborar una política nacional de reparación, y las reparaciones impuestas en los juicios de causas penales son escasas. Por otra parte, las órdenes de exhumación dictadas en casos específicos han cumplido una función en el proceso de reparación, al aportar a las víctimas información oficial sobre la suerte de sus familiares. En la mayoría de los países que se han estudiado, las investigaciones y los enjuiciamientos penales se han convertido en un medio para reconocer y dignificar a las víctimas. Los procesamientos penales suponen una forma válida de sacar a la luz las verdades del pasado. Por otra parte, nuestro estudio reveló que, en líneas generales, si bien los procedimientos penales han efectuado una aportación a la reconstrucción de la verdad, en esencia no han hecho sino confirmar o suplementar los hechos ya conocidos. Por consiguiente, la función de los procedimientos penales es más bien simbólica; tienen muchos efectos positivos y reparadores, puesto que hacen posible que una verdad personal se convierta en la verdad histórica y oficial.

13. Es muy importante que tenga lugar una investigación penal seguida de un fallo judicial que reconozca algún hecho alegado, desde largo tiempo atrás, por un particular del que el sistema judicial hizo caso omiso debido a su condición social o económica. Que estos individuos que fueron ignorados durante tanto tiempo lograran hacer que una institución impenetrable tomara acción contra quienes habían sido hasta el momento representantes estatales poderosos e inmunes, y que éstos hayan sido sentenciados por las atrocidades perpetradas, es muy significativo desde los puntos de vista tanto histórico como emotivo. Estos particulares desestimados en otros tiempos han logrado sentar en el banquillo de los investigados, a una persona que en otras circunstancias tenía el poder y era intocable. Por consiguiente, el proceso penal trasciende la función punitiva de hacer justicia, concediendo a la víctima una nueva posición en la sociedad que viene acompañada del reconocimiento social e histórico.

14. Por todo ello, si bien es verdad que se revelan deficientes cuando se consideran las cifras conexas, los procesos de justicia transicional en América Latina también deberían

considerarse desde otro punto de vista; un punto de vista que se centre en y reconozca la legitimación y dignidad que adquieren las víctimas mediante el proceso, cuyas legitimación y dignidad no se pueden cuantificar. Aunque dista mucho de cumplir plenamente con el espíritu del derecho a la justicia tal como está protegido en el plano internacional, este camino tan largo ha servido para poner a prueba las prácticas de terror empleadas durante los conflictos armados y por las dictaduras militares y los regímenes autoritarios. Por derecho propio, las víctimas han logrado la legitimidad durante el proceso seguido para desvelar y denunciar estas atrocidades.

15. En resumen, a pesar de las diferentes reglamentaciones normativas, la ausencia de voluntad política en los gobiernos y las autoridades judiciales y, en muchos casos, la firme oposición por parte de los sectores que se benefician de la impunidad, se ha alcanzado la fuerza que ha permitido lograr avances en el camino hacia la justicia gracias a la perseverancia, la entrega y la dedicación de las víctimas, que no han cejado en su empeño por denunciar, documentar y por insistir respecto de la identificación de los responsables, y en la creatividad, imaginación y rigor judicial de las organizaciones y los individuos que las han acompañado. Los juicios penales no sólo han llevado a cabo su función natural de sancionar y conceder reconocimiento histórico a los hechos; también han dado a las víctimas, tan frecuentemente olvidadas e ignoradas por las instituciones oficiales, la oportunidad de denunciar cara a cara y en pie de igualdad a quienes, siendo por lo general más poderosos que ellos, violaron sus derechos.

--- 0 ---