

¿POR QUÉ Y PARA QUÉ UNA COMISIÓN DE LA VERDAD? ... ¿Y CÓMO?

Una vieja bandera del movimiento de derechos humanos ha sido recogida por el ministro de Justicia, Diego García Sayán, que ha lanzado la iniciativa de formar una comisión intersectorial para estudiar las características de lo que sería la Comisión de la Verdad en el Perú. Yendo a contracorriente de la tendencia nacional de querer "inventar la pólvora" en cada paso que damos, en idees pensamos que es sumamente importante aprender de las experiencias de otros países, tanto en sus virtudes como en sus limitaciones, y apoyarnos en una causa común de la humanidad. En esa línea, reproducimos extractos de conversaciones que tuvimos con los expertos internacionales en comisiones de la verdad que los amigos de APRODEH trajeron para su exitoso seminario internacional "El Reto de la Verdad y la Justicia", realizado entre el 1 y el 3 de febrero últimos. Juan Méndez, Paul Van Zyl, Priscilla Hayner y Douglas Cassell son, sin duda, algunos de los mejores expertos sobre el tema en la actualidad. (I.R.P./D.L.P.)

Douglas Cassell:
"La verdad jamás ha tumbado una democracia"

¿Siempre es necesaria una Comisión de la Verdad a la salida de un período de crisis tipo dictadura o conflicto interno?

Los tribunales imparten justicia cuando se produce una infracción a la ley que daña a terceros. Pero cuando un país ha vivido una época de graves y numerosas violaciones de los derechos que el Poder Judicial es incapaz de procesar, históricamente se ha buscado otras formas para hacer justicia y conocer lo que pasó. Las comisiones de la verdad son, por un lado, una forma de justicia para las víctimas de crímenes demasiado numerosos para ser procesados penalmente.

¿Las comisiones de la verdad sustituyen a la justicia?

Cuando digo justicia me refiero a varios elementos: primero, conocer lo ocurrido y que, por ejemplo, un familiar sepa qué pasó con su ser querido desaparecido. Eso es un paso hacia una justicia incompleta. Más allá, obviamente, hay otros elementos, como el de la sanción a los responsables, que se otorga cuando es posible hacerlo.

En esos términos de justicia incompleta, ¿qué han aportado las experiencias de comisiones de la verdad de América Latina?

En Argentina y Chile documentaron miles de desapariciones forzadas, lo que entre otras cosas posibilitó reparaciones económicas para las familias de las víctimas. En algunos casos, a pesar de las amnistías, se avanzó más al abrirse procesos penales inmediatos, como Argentina, o de más largo plazo, como Chile y El Salvador. Pero además de casos individuales, las comisiones de la verdad también han permitido grados de verdad más generales para que sus sociedades no repitan la historia.

¿Y las comisiones de la verdad han impedido que la historia se repita?

Las comisiones de la verdad son herramientas útiles que se pueden utilizar o no según el grado de conciencia de la sociedad y de su voluntad de no repetir la

historia. De hecho, contribuyen a armar esa conciencia, porque difícilmente una sociedad llega a la conciencia de la injusticia sin que se conozca cómo es que ella se produjo. Ahora bien: una comisión de la verdad no garantiza por sí sola el cambio. En El Salvador, por ejemplo, la comisión surgió de los acuerdos de paz firmados por el gobierno y la guerrilla bajo el auspicio de Naciones Unidas, en una situación muy polarizada. Fue una comisión internacional cuyos resultados no se implementaron porque no había un actor nacional que lo impulsara, peor aún cuando el mismo gobierno violador seguía en el poder. En Guatemala el problema no fue que la comisión sea internacional, sino que el poder de facto continuara en manos de los militares. Ellos impidieron que se diera publicidad al informe y se implemente sus recomendaciones.

La Comisión de la Verdad, entonces, tiene que ir acompañada de una fuerza social importante para que sus resultados sean efectivos.

Sí. Las comisiones en Argentina y Chile fueron nacionales y tuvieron el apoyo de muchas ONG. También es cierto que gran parte de las víctimas en esos países eran hijos de la clase media alta, de la misma raza o cultura que la elite económica y política. En Guatemala, en cambio, la gran mayoría de las víctimas eran pobres indígenas, muchos de los cuales ni siquiera sabían español. Ese es otro factor en la falta de compromiso no sólo del gobierno, sino de la sociedad en su conjunto.

Históricamente, ¿qué sectores han resistido más a las comisiones de la verdad?

Los militares, a veces la Policía, y los sectores civiles poderosos que hayan participado de la violencia y las violaciones de los derechos humanos (escuadrones de la muerte o grupos de autodefensa civil). Sin embargo, la lección de la historia es que cuando llega un tiempo de transición y se rompe con el poder absoluto que tenían esos grupos, no son capaces de frenar la verdad y la justicia. Las limitan de diversos modos, pero la tendencia es siempre a que haya más verdad y más justicia con el paso del tiempo. En Chile Pinochet está siendo procesado, y en Argentina los miembros de la Junta Militar están de nuevo encarcelados. En El Salvador, la misma Corte Suprema que firmó la Ley de Amnistía acaba de sacar una sentencia que abre la posibilidad de que haya procesos penales. El poder se pone menos fuerte después de la transición.

Estos casos mostrarían que históricamente tampoco las leyes de amnistía han sido barrera suficiente para frenar la verdad y la justicia.

Así es. La conciencia social y el desarrollo del derecho internacional son tales que, por ejemplo, en la transición más reciente de América Latina, Guatemala, se excluyeron de la amnistía los crímenes de lesa humanidad. De otro lado, los tribunales nacionales e internacionales vienen sentenciando que esas amnistías o son inválidas o no se pueden aplicar a casos o delitos determinados. Las amnistías han servido, entonces, sólo para frenar la justicia en un primer momento, pero no han podido mantenerse como un obstáculo permanente para la justicia. Pero, por otro lado, esas amnistías pueden significar también que al final no haya justicia, cuando ésta es postergada por mucho tiempo.

Hay quienes dicen que buscar la verdad y revisar el pasado causa inestabilidad política y que una comisión de la verdad puede ser contraproducente.

Históricamente no hay un solo caso en que la justicia y la verdad hayan tumbado una democracia joven o frenado una transición. En Chile, por ejemplo, que

pareciera ser el caso, el general Pinochet prohibió al presidente Aylwin que permitiera avanzar procesos penales y que la Comisión de la Verdad señalara nombres de los perpetradores. Pero eso no duró, como sabemos. En Sudáfrica, los generales del régimen del apartheid amenazaron diciendo que no iban a permitir una transición pacífica del poder si se permitían procesos penales contra ellos. Mandela tuvo que decidir entre el cambio pacífico con algunas formas de amnistía o la guerra y un baño de sangre. Optó por una transición pacífica, pero igual se supo la verdad y se aplicaron formas de justicia.

La Comisión de la Verdad ayuda, entonces, a consolidar la democracia.

Sí, porque además de investigar y publicar la verdad, las comisiones de la verdad intentan analizar por qué pasó lo que pasó y en todos los casos señalan deficiencias institucionales que permitieron el abuso y la falta control de la ley. Enfocar esas debilidades definitivamente ayuda a fortalecer la democracia.

Douglas Cassell es director ejecutivo del Instituto Internacional de Derechos Humanos de la Universidad de De Paul.

Tuvimos que esperar 20 años para que un ministro de Justicia lo dijera...

"Justicia sin verdad es una burda falsificación jurídica que juzga y condena, o absuelve, sin bases reales y concretas. De manera similar, esclarecer los hechos y no ofrecer justicia a las víctimas es una amputación vergonzosa de los derechos de quienes no produjeron, ni alentaron hechos condenables..."

"Más de 4000 desapariciones forzadas deberían estar incluidas en un proceso necesario de esclarecimiento. Aun cuando se han realizado algunos estudios sobre el tema, como el efectuado recientemente por la Defensoría del Pueblo, se requiere conocer con precisión quiénes fueron y, fundamentalmente, dónde están... no podemos olvidar a los huérfanos, viudas, mutilados y afectados psicológicamente como consecuencia de los numerosos actos criminales de Sendero Luminoso y el MRTA... es de justicia atender los reclamos de estas víctimas... Otra categoría de hechos corresponde a gravísimos crímenes... Los nombres de Cayara, Accomarca, Pucayacu, Santa Bárbara, La Cantuta y Barrios Altos, entre muchos otros, se convirtieron en años pasados en referencias obligadas al horror y a la impunidad... También la Comisión podría incluir en esta categoría otros casos notables de violaciones flagrantes de derechos humanos, como por ejemplo la infame tortura de Leonor La Rosa o repudiables asesinatos como el de Mariella Barreto..."

"... quizás sería importante establecer un marco normativo similar al que hoy día está vigente para los casos de corrupción. Me refiero a fórmulas de colaboración eficaz que permitan garantizar la seguridad y protección de aquellos que estén dispuestos a compartir información privilegiada... podría considerarse la fórmula de brindar mecanismos para atenuar sanciones penales en aquellos casos que no revistan especial gravedad, a cambio de información que permita esclarecer lo ocurrido... no debería contemplarse dicha fórmula premial para los crímenes más atroces, sean del lado que vengan... ninguna ley de amnistía ya dictada puede impedir buscar fórmulas imaginativas que permitan satisfacer el derecho inalienable de la víctima de saber lo que ocurrió..."

(Pasajes del discurso del ministro de Justicia, doctor Diego García-Sayán, en el Foro "Comisiones de la Verdad: Experiencias Históricas y Lecciones para el Perú".)

Priscilla B. Hayner:

"Las comisiones de la verdad son procesos dinámicos"

¿Una Comisión de la Verdad puede ayudar a mejorar el sistema judicial en un país?

Una de las funciones de una Comisión de la Verdad puede ser la de investigar la situación de la justicia, y suele hacerlo mejor porque trabaja independientemente. Por la potestad que tiene de investigar los casos de violación de derechos humanos y de tratar de entender lo que pasó en el país, puede ayudar a determinar cuál fue el problema con el Poder Judicial. En El Salvador, por ejemplo, la Comisión de la Verdad dijo exactamente lo que estaba pasando con la Corte Suprema y dejó recomendaciones sobre qué tenía que cambiar, y tres años después hubo mucha presión de la comunidad internacional para introducir tales cambios. En ese sentido, aquí en el Perú una Comisión de la Verdad también podría determinar qué pasó con un Poder Judicial que no pudo responder a esta situación y qué cambios se necesitan desde una perspectiva de derechos humanos.

¿Una Comisión de la Verdad podría impedir el posterior juzgamiento de los violadores de derechos humanos?

La Comisión de la Verdad de El Salvador señaló el nombre concreto de 30 responsables que, sin embargo, al poco tiempo fueron amnistiados; empero, ahora, casi ocho años después, se está abriendo la posibilidad de juzgarlos, y para ello el informe de la Comisión resultaría útil; en Argentina los archivos de la Comisión de la Verdad fueron muy importantes para determinar la responsabilidad judicial de los principales responsables. Este es un proceso que estamos viendo en diferentes países después de unos años; por eso, la relación entre una Comisión de la Verdad y los procesos judiciales que podrían venir después es más fuerte y positiva que lo que se entendió en el pasado. Eso refuta la concepción inicial de muchos activistas de derechos humanos que consideraban que las comisiones de la verdad eran una forma de escapar de los procesos judiciales, y en parte no les faltaba razón, pues en algunas experiencias como Guatemala o El Salvador los militares vieron la Comisión de la Verdad como una forma de evadir la justicia. Sin embargo, con el tiempo se ha visto que aporta pruebas, que ayuda al posterior juzgamiento, y es que estos procesos son dinámicos y van abriendo nuevas posibilidades.

Priscilla B. Hayner es consultora independiente sobre comisiones de la verdad.

Juan Méndez:

"Las leyes de amnistía son revisables"

¿Son revisables las leyes de amnistía?

En el derecho internacional hay ciertas amnistías que son perfectamente compatibles con las obligaciones internacionales del Estado, pero hay otras que no. El derecho internacional de los derechos humanos viene evolucionando

firmemente hacia la posición de que ciertas amnistías tienen el efecto de consagrar un clima de impunidad (a decir del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas) y que, por ende, resultan incompatibles con las obligaciones internacionales del Estado: por un lado, respetar los derechos del ciudadano y no cometer actos violatorios y, por otro lado, el de garantizar el ejercicio de los derechos, y para ello es preciso que las víctimas tengan derecho a un recurso o remedio administrativo o judicial, sobre todo cuando las violaciones son delitos de lesa humanidad y que por su masividad, sistematicidad y deliberación fueron parte de un patrón de conducta del Estado o de un grupo armado. Y para que pueda haber recurso la víctima tiene que poder perseguir la verdad y la justicia, y si una amnistía cierra la posibilidad de tener acceso a esa justicia y a esa verdad, entonces las obligaciones internacionales del Estado son violadas. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que amnistías como la peruana de 1995 son incompatibles con la Convención Americana.

La justicia nacional tiene el papel principal de hacer efectivas las obligaciones internacionales para los ciudadanos de ese país; por supuesto, también se pueden tomar medidas legislativas o incluso administrativas con el objeto de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales, pero los primeros responsables son los jueces, quienes si bien no pueden ignorar una ley de amnistía sí tienen que interpretarla a la luz de las obligaciones internacionales del Estado.

¿Pero los beneficiados con la amnistía pueden invocar el principio de la cosa juzgada?

No es solamente el problema de la cosa juzgada, pues ésta solamente se podría invocar en aquellos casos en los que un individuo se ha beneficiado de la ley de amnistía por una decisión judicial concreta, sino que también puede ocurrir que nunca hubo investigación ni proceso penal, en cuyo caso no se invocaría la cosa juzgada sino el principio de la ley penal más benigna; en el caso de que la investigación nunca se haya hecho y que empiece ahora y la defensa invoque el principio de la ley penal más benigna, creo que –como están haciendo los tribunales chilenos, por ejemplo– los jueces tienen que entrar a analizar los hechos y la ley de amnistía. Reconozco que son dificultades grandes porque además implican un equilibrio entre principios también internacionales –del juicio justo y del debido proceso–; al respecto, lo que pensamos en la Comisión Interamericana es que los jueces tienen que tratar de interpretar las leyes de amnistía de una manera tal que no infrinjan las obligaciones internacionales del Estado, es decir, limitando sus efectos lo más posible y, por supuesto, dando cumplimiento a las demás obligaciones del Estado.

¿Qué otros argumentos jurídicos han esgrimido los jueces chilenos?

Están asumiendo una doctrina que significa investigar primero y sólo al final del proceso determinar si la ley de amnistía se aplica o no, y eso es una doctrina correcta porque puede ser que de la investigación de los hechos surja que éstos no están cubiertos por la amnistía, por ejemplo, si se trata de un delito continuado como la desaparición forzada, cuya ejecución sobrevive al límite temporal de la amnistía. La doctrina penal viene manejando la figura de delito continuado mucho antes que el fenómeno de desaparición forzada asolara América Latina, pues hay delitos que empiezan y terminan en un momento determinado y hay otros en cambio que se prolongan en el tiempo y las leyes de amnistía no pueden tener efectos prospectivos (ya es bastante malo que tengan efectos retrospectivos), no pueden amnistiar lo que va a pasar dentro de un tiempo. Si un caso es de desaparición forzada y se mantienen sus elementos, el delito sigue cometiéndose

día a día. Ahora bien: esta teoría no se aplicaría, por ejemplo, a una masacre de campesinos ni a un caso de tortura. Por otro lado, también hay por lo menos un fallo de una Corte chilena que dijo que la autoamnistía de 1978 de Pinochet era incompatible con obligaciones internacionales del Estado porque se aplicaría a crímenes de guerra y Chile había firmado en aquel tiempo las convenciones de Ginebra que obligan a juzgar crímenes de guerra.

¿Bastaría con derogar la ley de amnistía?

La derogatoria no puede ser retroactiva en perjuicio del acusado, y ése es el problema de las leyes de amnistía: que hay un período desde la comisión del delito hasta ahora en el que el hecho está cubierto por distintas normas y la rutina tradicional del penalista sería: esa es la ley penal más benigna y no habría nada que hacer. Por eso creo que la derogación no es suficiente; lo mejor sería declarar la nulidad de la ley para que no se esgriman argumentos como el de la ley penal más benigna. En la Argentina de 1983 los tribunales se rehusaron a aplicar unos decretos de autoamnistía que se dieron en las postrimerías de la dictadura militar cuando faltaban pocos días para las elecciones, e inmediatamente instalado el Congreso se dictó una ley que la declaraba nula, que nunca existió. Ahora eso es más o menos fácil hacerlo en un período corto de tiempo.

¿Pero la nulidad de una norma no está contemplada en el sistema peruano, sólo la derogación y la inaplicación?

Por lo menos lo que debería pasar es que la ley que impidió a la jueza Saquicuray declarar inaplicable la ley de amnistía, sea derogada y que los jueces vuelvan a analizar los hechos y el derecho y analicen la ley de amnistía a la luz de las obligaciones internacionales del Estado peruano y vean si se puede inaplicar, no ignorarla pero sí limitar sus efectos. Cuando se comenzaron a formular críticas alrededor de Nuremberg porque no se respetaban ciertos principios penales como el de legalidad, Hans Kelsen dijo que los principios penales en la justicia internacional hay que aplicarlos en su contexto justo y de esa manera justificó Nuremberg. Parte de que se respete algunos principios es que a los violadores de derechos humanos se les asegure un juicio justo: hay cosas insoslayables a las que aun el peor de los criminales tiene derecho. Ahora bien: otra cosa diferente es que se diga que uno de los elementos de un juicio justo es valerse de una ley de amnistía que uno mismo ha propugnado.

Juan Méndez es vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Paul Van Zyl:

"Puede haber amnistía, pero para revelar la verdad"

El régimen del apartheid puso como condición para la transferencia del poder a un gobierno democráticamente elegido que se diera amnistía a todos aquellos que estuvieran acusados de graves violaciones de los derechos humanos. El dilema para Nelson Mandela y el Congreso Nacional Africano fue, entonces, o insistir en no otorgar amnistía, tal como era su posición, u otorgarla para permitir una transferencia pacífica del poder.

El compromiso al que se llegó en 1994, luego de las negociaciones, fue que iba a haber amnistía, pero que ella iba a ser otorgada por el nuevo gobierno democrático al término de la transición. Y esa fue una gran primera diferencia: en Chile y

Argentina, por ejemplo, los regímenes militares se habían dado amnistía a sí mismos. En Sudáfrica, los movimientos de liberación plantearon que si iba a haber una amnistía, moralmente inaceptable, pero legalmente vinculante, entonces que fuera el nuevo gobierno el que la diera.

En segundo lugar, si la amnistía iba a beneficiar a los perpetradores, entonces había que tener una suerte de contrabalance moral que vele por los intereses de las víctimas. Allí surgió la Comisión de la Verdad. Si los perpetradores iban a poder evadir las consecuencias criminales y civiles de sus actos, que las víctimas pudieran por lo menos conocer la verdad. La nueva democracia no podía fundarse en cimientos inmorales y hasta ilegales al proteger sólo a los perpetradores.

Un tercer aspecto, también distinto de otras experiencias, fue que la amnistía fuera otorgada individualmente y no en forma general como se había hecho hasta entonces. Si los perpetradores querían la amnistía, entonces tenían que solicitarla individualmente, para lo cual tenían un plazo límite, y obtenerla sólo luego de relatar públicamente los actos en los que estuvieron comprometidos. Así, a diferencia de otras amnistías que buscaban esconder la verdad, esta amnistía buscaba revelarla e identificar explícitamente quiénes fueron los perpetradores.

La verdad democratiza

La Comisión de la Verdad en Sudáfrica permitió que las víctimas de graves violaciones de derechos humanos pudieran contar sus historias de dolor y sufrimiento ante un organismo oficial nombrado por el presidente Mandela y que éste los escuchara y acogiera. Era la primera vez en sus vidas que eran escuchadas y acogidas por un organismo oficial.

Las audiencias fueron también centrales para el país entero. Todas las noches, por casi tres años, Sudáfrica entera se convirtió en testigo de las terribles historias que las víctimas contaban. Los derechos humanos estaban en el centro del debate nacional y por primera vez los marginados y últimos eran considerados en su humanidad. Eso tuvo un fuerte impacto en los sudafricanos blancos, que aun cuando no estuvieran comprometidos con violaciones de los derechos humanos negaban que el apartheid fuera lo que en realidad era: un régimen brutal, inmoral, represivo y violador de los derechos humanos. Si los blancos no hubiesen visto lo que vieron, probablemente hubiesen resistido mucho más las políticas democratizadoras del nuevo régimen.

Tercero, dado el tipo de amnistía que se dio en Sudáfrica, la Comisión de la Verdad permitió sancionar moralmente a los perpetradores. A nadie le gusta aparecer ante la televisión relatando haber cometido atrocidades. Ello no sólo los avergonzaba, sino los inhabilitaba para los cargos públicos.

La Comisión de la Verdad pudo también establecer las responsabilidades en los más altos niveles políticos y militares y evaluar el papel de las instituciones en su permisibilidad o resistencia frente a las violaciones de los derechos humanos. Hizo recomendaciones para mejorarlas y evitar, así, violaciones de los derechos humanos en el futuro.

Paul Van Zyl es director ejecutivo de la Comisión de la Verdad de Sudáfrica, profesor de la Universidad de Columbia y del Centro Internacional para la Justicia Transicional.