Las deudas pendientes de Iberoamérica en materia de memoria, justicia y reparación

Joaquín A. Mejía Rivera
(coordinador)

Prólogo de Claudia Paz y Paz

Alejandro Lerena García • Gustavo de la Orden Bosch
• Mariana Mota Cutinella • Manuela Abrahan Mazzolenni
• Mariana Risso Fernández • Luciano M. Donadio Linares
• Milena Pereira Fukuoka • Ramiro Orias • Soraya Santiago Salame
• Romel Jurado Vargas • Jeny Vargas Yangua
• Rocío Judith Canchari • Giovanna Fabiola Vélez Fernández
• Diego Tarapués Sandino • Laura Andrea Giraldo Ángel
• Mónica Mazariegos Rodas • Joaquín A. Mejía Rivera
• Andrea Portillo Ramos • José Antonio Estrada Marún
• Diana Vanessa Gutiérrez Espinoza

Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación
ERIC
Compañía de Jesús

Las deudas pendientes de Iberoamérica en materia de memoria, justicia y reparación

Las deudas pendientes de Iberoamérica en materia de memoria, justicia y reparación

JOAQUÍN A. MEJÍA RIVERA
(coordinador)

Prólogo de Claudia Paz y Paz

Alejandro Lerena García • Gustavo de la Orden Bosch
• Mariana Mota Cutinella • Manuela Abrahan Mazzolenni
• Mariana Risso Fernández • Luciano M. Donadio Linares
• Milena Pereira Fukuoka • Ramiro Orias
• Soraya Santiago Salame • Romel Jurado Vargas
• Jeny Vargas Yangua • Rocío Judith Canchari
• Giovanna Fabiola Vélez Fernández • Diego Tarapués Sandino
• Laura Andrea Giraldo Ángel • Mónica Mazariegos Rodas
• Joaquín A. Mejía Rivera • Andrea Portillo Ramos
• José Antonio Estrada Marún • Diana Vanessa Gutiérrez Espinoza

cir iniciativa romero
UNA VOZ POR LA JUSTICIA

La gente cambia el mundo Diakonia

Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación
ERIC
Compañía de Jesús

© Joaquín A. Mejía Rivera, 2022

ISBN: 978-99979-68-01-2

Primera edición: noviembre de 2022

Diseño e impresión:
Editorial Guaymuras

Diseño de portada:
Marianela González

Impreso y hecho en Honduras.
Reservados todos los derechos.

Índice

PRESENTACIÓN 15

PRÓLOGO
Claudia Paz y Paz 19

CAPÍTULO I
OBSTÁCULOS Y AVANCES
DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL EN ESPAÑA:
DEL OLVIDO A LA MEMORIA DEMOCRÁTICA
Alejandro Lerena García y
Gustavo de la Orden Bosch

Introducción 25
1. Los crímenes de la dictadura española:
contexto, normalización y olvido 28
2. Los mecanismos de justicia transicional:
ausencias y resistencias 38
Conclusiones 56

CAPÍTULO II
URUGUAY: DEUDAS HISTÓRICAS
Y DESAFÍOS PRESENTES
Mariana Mota Cutinella,
Manuela Abrahan Mazzolenni y
Mariana Risso Fernández

Antecedentes 61
1. El camino hacia la dictadura 63
2. El golpe de Estado y la dictadura cívico militar 66
3. La transición a la democracia
y las dificultades para la justicia 70
4. Desafíos del presente 83

Capítulo III
La experiencia argentina en la implementación de políticas de verdad, memoria, justicia, reparación y garantías de no repetición. De una práctica de justicia transicional a un enfoque basado en derechos
Luciano M. Donadio Linares

Introducción 89
1. Los años 70: La puja distributiva interna y la crisis internacional del petróleo como antesala de la dictadura argentina 91
2. La experiencia argentina: Una contribución histórica en tiempos de transición 93
3. Perspectivas y proyección internacional del caso argentino 107
Conclusiones 112

Capítulo IV
Verdad, justicia y reparación tras la más larga dictadura de América del Sur
Milena Pereira Fukuoka

1. Contexto general 115
2. La dictadura personificada (1954-1989) 118
3. Post-stronismo (1989 hasta la actualidad) 127
Conclusiones 140

Capítulo V
Bolivia: La búsqueda inconclusa de la verdad, la justicia y la reparación
Ramiro Orias y Soraya Santiago Salame

Antecedentes 143
1. Contexto político 146
2. Experiencias de justicia transicional en Bolivia por crímenes del pasado 154

3. Las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 169
4. La Reparación de las Víctimas 171
5. Las Políticas de Reparación..... 173
6. Los retos de la justicia transicional en Bolivia por los crímenes del presente..... 175
Reflexiones finales..... 177

CAPÍTULO VI
JUSTICIA TRANSICIONAL EN ECUADOR
Romel Jurado Vargas y
Jeny Vargas Yangua

Introducción..... 179
1. El contexto ecuatoriano 180
2. Descripción y análisis de los mecanismos de justicia transicional 188

CAPÍTULO VII
RETOS EN EL MARCO DEL PLAN INTEGRAL DE REPARACIONES EN PERÚ:
HACIA UNA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL
Rocío Judith Canchari y
Giovana Fabiola Vélez Fernández

Introducción 203
1. Patrones del crimen de la violencia sexual perpetrado por agentes del Estado peruano 209
2. El Plan Integral de Reparaciones desde una perspectiva de género..... 214
3. Sobre el enfoque de género en el PIR..... 217
4. Análisis de la Ley Nº 28592 y del Decreto Supremo N° 051-2011-PCM 220
5. Desafíos en el marco del Plan Integral de Reparaciones 225

Capítulo VIII
Memoria, justicia y reparación en Colombia:
Avances y retrocesos
Diego Tarapués Sandino y
Laura Andrea Giraldo Ángel

Introducción 229
1. Colombia y sus conflictos:
el contexto de las graves
violaciones a los derechos humanos 230
2. La construcción del sistema integral de justicia
transicional: avances y retrocesos de los mecanismos
creados para la lucha contra la impunidad de los
crímenes del conflicto 234
Conclusiones 254

Capítulo IX
Guatemala «nunca más»:
El país de la eterna transición
Mónica Mazariegos Rodas

Introducción 257
1. Víctimas en la guerra, víctimas en «la paz». 258
2. Paisajes después de la batalla:
los derroteros de una paz truncada 263
3. La «no-repetición» en el siglo XXI:
una quimera para los avatares de las luchas
por los derechos humanos 274

Capítulo X
Las heridas abiertas de la democracia formal
en Honduras
Joaquín A. Mejía Rivera

1. Rasgos comunes y continuidad histórica
de tres heridas sin sanar 291

2. La justicia transicional como camino a la paz y a la reconciliación 296
3. Apuntando con la justicia hacia las jerarquías 307
4. Esbozo de una propuesta 315

Capítulo XI
La justicia transicional en Honduras después del golpe de Estado de 2009
Andrea Portillo Ramos

1. Contexto político: el golpe de Estado del 28 de junio de 2009 321
2. Mecanismos de justicia y reparación: políticas públicas en derechos humanos posgolpe de Estado (gobierno de Porfirio Lobo 2010-2014) 326
Conclusiones 348

Capítulo XII
Justicia transicional. Las deudas pendientes en México
José Antonio Estrada Marún y Diana Vanessa Gutiérrez Espinoza

Introducción 351
1. Análisis de contexto de las violaciones graves a derechos humanos en México 355
2. La justicia transicional en México 376
3. Las deudas pendientes del Estado mexicano con las víctimas 383

RESEÑAS CURRICULARES 387

Combatir la impunidad y asegurar que las violaciones
sean reconocidas y afrontadas por las instituciones del Estado
ofrece cierto reconocimiento a las víctimas
y contribuye a establecer la confianza
entre los miembros de la sociedad*.

---

* Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.* Naciones Unidas, A/HRC/39/53, 25 de julio de 2018, p. 6, párr. 34.

Presentación

En las últimas décadas, Iberoamérica se ha caracterizado por dos asuntos fundamentales: primero, por la realización de una guerra sucia por parte de regímenes autocráticos y dictaduras militares con el apoyo de Estados Unidos, en el caso de América Latina, y el fascismo, en el caso de España, en su cruzada contra el comunismo internacional, la cual dejó como resultado graves violaciones a derechos humanos que se tradujeron en desapariciones forzadas de personas, torturas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y violencia sexual.

Segundo, por ser América Latina la región pionera en la aplicación de diferentes mecanismos para conocer la verdad de lo sucedido una vez terminada esa época siniestra, buscar la judicialización y sanción de las personas responsables, y reparar a las víctimas; y, en el caso de España, por presumir de un presunto modélico proceso de transición. Muchos de estos países iniciaron procesos de justicia transicional, lo cual se constata, entre otras cosas, por la instalación de una decena de comisiones de la verdad, la ejecución de iniciativas para la recuperación y el mantenimiento de la memoria histórica, el desarrollo de procesos penales y la implementación de programas de reparación integral.

Sin embargo, los resultados varían de país a país. En algunos, tales mecanismos han contribuido a fortalecer los procesos democráticos y el Estado de derecho, pero en otros, la impunidad se ha convertido en la norma y en el principal ingrediente para la fragilidad democrática. España, por su parte, siempre ha presumido de su transición a la democracia; no obstante, los crímenes franquistas conti-

núan en la impunidad y las víctimas han tenido que recurrir a la justicia de otros países, como Argentina, para intentar lograr reparación.

Por todo ello, en el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras consideramos necesario y oportuno reflexionar sobre cómo los avances, estancamientos o retrocesos democráticos actuales en España y América Latina tienen su explicación en un pasado reciente, cuyas heridas no se han cerrado por la falta de justicia y reparación integral, y por el control del Estado por parte de enclaves autoritarios que aún alimentan la impunidad y la corrupción.

Este libro ofrece diversas reflexiones sobre los avances y retrocesos en materia de memoria, justicia y reparación en once países de Iberoamérica con respecto a los crímenes del pasado, lo cual es una condición de posibilidad para construir democracias sólidas y evitar la repetición de la barbarie.

Por la generosidad de poner sus conocimientos y experiencias en este esfuerzo académico, manifestamos nuestro profundo agradecimiento a Alejandro Lerena García y Gustavo de la Orden Bosch (España); Mariana Mota Cutinella, Manuela Abrahan Mazzolenni y Mariana Risso Fernández (Uruguay); Luciano M. Donadio Linares (Argentina); Milena Pereira Fukuoka (Paraguay); Ramiro Orias y Soraya Santiago Salame (Bolivia); Romel Jurado Vargas y Jeny Vargas Yangua (Ecuador); Rocío Judith Canchari y Giovanna Fabiola Vélez Fernández (Perú); Diego Tarapués Sandino y Laura Andrea Giraldo Ángel (Colombia); Mónica Mazariegos Rodas (Guatemala); Andrea Portillo Ramos (Honduras), y José Antonio Estrada Marún y Diana Vanessa Gutiérrez Espinoza (México).

A la vez, agradecemos a la Iniciativa Cristiana Romero y a Diakonia por su apoyo financiero para la publicación de este libro. También reconocemos la confianza y apuesta personal de Reina Rivera Joya, directora de país de Diakonia, ya que siempre ha dimensionado la importancia de la reflexión como herramienta para enriquecer la práctica y el activismo en derechos humanos. Las ideas que aquí se expresan son responsabilidad exclusiva de las autoras y autores, y no reflejan necesariamente las opiniones de la Iniciativa Cristiana Romero y de Diakonia.

JOAQUÍN A. MEJÍA RIVERA
Tegucigalpa, mayo de 2022.

Prólogo

Claudia Paz y Paz[*]

Las deudas pendientes de Iberoamérica en materia de memoria, justicia y reparación es un necesario recorrido por once países que han sufrido graves violaciones a derechos humanos en contextos de dictadura o en situaciones de violencia masiva. Los once ensayos contenidos en este libro también describen y analizan los distintos mecanismos que se han puesto en marcha en cada país para avanzar hacia la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición.

Desafortunadamente, en la historia reciente de los países analizados es posible identificar patrones de violaciones masivas y sistemáticas a derechos humanos. Violencia perpetrada, en su mayoría, por fuerzas estatales o paraestatales con el propósito de reprimir a la oposición, silenciar a la disidencia o desarticular manifestaciones pacíficas.

Ejecuciones extrajudiciales, torturas, violencia sexual, desapariciones forzadas, detenciones ilegales y desplazamiento forzado fueron prácticas de represión en todos los países analizados. En el caso paradigmático de Colombia, el desplazamiento forzado alcanzó la cifra de 8.3 millones de personas desplazadas en el contexto del conflicto armado interno.

En ninguno de los casos analizados se trató de actos aislados o espontáneos, sino de un plan preconcebido basado en la doctrina de seguridad nacional, que definía como

---

* Directora del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) Mesoamérica. Ex Fiscal General de Guatemala.

enemigo interno "a todo aquel que disintiera de las políticas gubernamentales". Definición que, al ser aplicada, justificaba el exterminio de quienes eran considerados el enemigo. En los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay) la máxima expresión del terrorismo de Estado lo constituyó la llamada Operación Cóndor, que cristalizó una alianza de las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia en la represión contra aquellos identificados como opositores.

En todos los casos analizados, se ejerció violencia sexual contra las mujeres y niñas. Como se describe en los apartados sobre Guatemala y Perú, la violencia sexual fue utilizada como arma de guerra para marcar la posesión sobre los cuerpos de las mujeres, considerados propiedad del enemigo, y denigrar la identidad de las mujeres, sus familias y sus comunidades. Como se señala en el texto de Perú, la violencia sexual en contextos de conflicto armado se trató de la violación de derechos humanos más habitual e impune que ha alcanzado proporciones generalizadas en zonas de conflicto armado y donde la vida y el cuerpo de las mujeres se consideró una extensión del campo de batalla.

Esta violencia específica dirigida hacia las mujeres, en España también se expresó en la práctica de sustracción de niños en contextos de detención de mujeres, para castigar a sus madres por ser "rojas". De distintas maneras, las violencias y apropiaciones de niños ocurrieron en Argentina, Guatemala y Uruguay, donde aún se continúa identificando a quienes fueron sustraídos de sus padres y madres, de sus abuelos, abuelas y otros familiares.

El racismo también ha permeado la represión, facilitando la comisión de masacres o la trata de niños indígenas, como se describe en el apartado de Paraguay, o la imple-

mentación de la política de tierra arrasada en Guatemala, que culminó con el genocidio en contra del pueblo maya.

En varios de los casos analizados la violencia se trata de justificar con la idea de que existieron siempre dos bandos enfrentados, culpables y responsables por igual, la llamada teoría de los dos demonios. Sin embargo, hay que considerar que la violencia perpetrada desde el Estado, o con su aquiescencia, tiene un régimen de responsabilidad agravada, porque el Estado es el principal llamado a proteger los derechos humanos, y el perpetrador de alto estatus supone un impacto social e individual mayor y tiene a su disposición todo el aparato del Estado para llevar a cabo sus acciones.

Así lo ha señalado la Corte Interamericana en diferentes sentencias que han garantizado el acceso a la justicia de las víctimas y a través de sus múltiples medidas de reparación, que han trazado las rutas para hacer efectivos los derechos a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición.

En los once casos de análisis se pusieron en marcha mecanismos que recogen algunas de las herramientas de justicia transicional. Con mayor o menor desarrollo, hay preciosas lecciones sobre las que se puede reflexionar y que deben ser compartidas para detonar o profundizar los cambios necesarios para abandonar el legado de graves violaciones a los derechos humanos.

Una constante en todos los casos, es que han sido las víctimas y las organizaciones que las acompañan quienes han empujado con enorme valor y dignidad los procesos de justicia transicional. En las llamadas transiciones pactadas, la impunidad, el olvido o el silencio fueron el precio para salir de regímenes autoritarios. Sin embargo, la enorme fuerza de las víctimas, reclamando justicia a nivel nacional

o internacional ha permitido que se abran brechas que abonan a la verdad, la justicia y la reparación.

En la región actualmente se contabilizan al menos 11 comisiones de la verdad creadas en: Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Uruguay, Perú, Paraguay, Colombia, Ecuador, Honduras y Brasil. La creación de estas comisiones se basa en el valor intrínseco de la verdad para las víctimas, además de la necesidad de garantizar el derecho a saber de toda la sociedad, y a que se reconozcan las graves violaciones de derechos humanos que se sufrieron y quiénes fueron los responsables.

Junto al derecho a saber se encuentra el deber del Estado de recordar, incluyendo el deber de preservar los archivos de las fuerzas de seguridad. El hallazgo de archivos en Uruguay, Argentina, Paraguay, Bolivia y Guatemala ha aportado importantes registros de cómo se planificaron, ejecutaron y encubrieron las graves violaciones a los derechos humanos, aunque en muchos casos aún es una tarea pendiente el pleno acceso a estos documentos.

En cuanto al derecho a saber de los familiares de personas desaparecidas, el paso de los años y los avances científicos han permitido que, lentamente, se conozca el destino de algunos de los desaparecidos, a través de lugares de inhumación, exhumaciones y la comparación de su ADN con muestras de los familiares y bancos de datos genéticos. Es de resaltar la labor que ha desarrollado el EAAF en Argentina y su contribución formando equipos de antropólogos forenses a lo largo del continente.

Sin duda, la mayor deuda aún es con la justicia. Aunque ha habido avances muy importantes en este tema en algunos países como Argentina, Guatemala y Perú, en otros casos las graves violaciones a los derechos humanos han permanecido en la absoluta impunidad. El avance en los

procesos de justicia es crucial para que estos hechos no vuelvan a repetirse, como se concluye en el análisis del caso de Honduras, donde las fuerzas de seguridad, en tres momentos de la historia, han reaccionado violentamente para reprimir manifestaciones pacíficas porque nunca han tenido consecuencias negativas por sus actos. No se trata entonces de crímenes del pasado, porque la impunidad conlleva un mantenimiento del impacto y de la violación del derecho a la justicia, reforzando la posibilidad de que estos hechos vuelvan a ocurrir.

Felicito a los autores de cada uno de los capítulos de este importante recuento de los avances y las deudas en materia de justicia verdad y reparación y a su coordinador Joaquín Mejía, con la certeza de que este tipo de reflexiones nos harán avanzar en el necesario camino para garantizar plenamente los derechos de las víctimas y el valor transformador de la verdad en nuestras sociedades.

Capítulo I

Obstáculos y avances de la justicia transicional en España: del olvido a la memoria democrática

Alejandro Lerena García y
Gustavo de la Orden Bosch

INTRODUCCIÓN

El olvido del pasado ha marcado la política del Estado español desde la muerte de Francisco Franco en 1975. Tras casi 40 años de dictadura, las distintas fuerzas políticas protagonistas de la Transición se asomaron a una democracia incipiente que enarboló el olvido como una estrategia de conservación y de supervivencia frente a aquella historia de autoritarismo y represión. La implantación de la amnesia colectiva no sólo se basó en callar y en evitar volver la mirada atrás, sino que se tradujo también en mantener algunas de las estructuras políticas e, incluso, de las personas que ya detentaban el poder en tiempos de dictadura. La Transición española no significó un quiebre completo con el régimen anterior. La amenaza de un golpe de estado y el temor a otra guerra civil obligó a las fuerzas democráticas a asumir importantes concesiones, como la falta de renovación de muchos órganos e instituciones del Estado o la oficialización de un olvido colectivo. En la mesa de negociación, el silencio era condición para romper los cerrojos y abrir la puerta a la democracia.

La persistencia de elementos y sujetos de la dictadura permitió instalar la teoría de los «dos demonios» en el

contexto español. Como si de una eterna proyección de la Guerra Civil se tratara, se impuso la idea de que existieron siempre dos bandos enfrentados, culpables y responsables por igual. Las faltas se compensaban, los crímenes se equiparaban, los resultados eran los propios de una guerra entre dos partes, incluso cuando hubieran transcurrido casi cuatro décadas del derrocamiento y rendimiento del gobierno democrático por el bando sublevado. Ello explica que las medidas de verdad y reparación en España hayan sido siempre parciales y que, incluso hoy, no se haya podido iniciar ningún proceso penal dentro del Estado para la búsqueda de responsabilidades por los crímenes cometidos durante el período de dictadura.

En el contexto de la Transición, las demandas de algunas víctimas de hacer frente a los crímenes del pasado no fueron consideradas prioritarias en una sociedad que había vivido una cruenta guerra civil y una larga dictadura caracterizada por una efectiva política de eliminación de toda oposición política. Sin embargo, la situación no cambió con el transcurso de los años. Incluso tras décadas de convivencia democrática y a pesar de cambios políticos significativos, como la incorporación de España al Consejo de Europa y a la Unión Europea, ningún poder institucional introdujo modificaciones significativas para sostener un proceso de justicia transicional y de memoria histórica. La lógica del olvido en que se basó la Transición arraigó fuertemente en los sucesivos gobiernos de diferentes signos políticos, en el poder judicial, e, incluso, en el Parlamento con representación de diversos partidos de todo el Estado.

Contra ese desinterés y paralización institucional frente al pasado de represión y violación de derechos humanos, las demandas sociales de la ciudadanía emergieron durante los primeros años del siglo XXI, cuando ya habían trans-

currido 25 años desde la muerte de Franco. La sociedad empezó a cuestionar el olvido, a rebelarse contra la imposición del silencio, a poner en duda el carácter modélico de la Transición y a sembrar la duda en la retórica de la reconciliación basada en el «no abrir viejas heridas». Ya no valía el discurso del «todos culpables». Sobre todo, las víctimas de los abusos y los crímenes de la dictadura, así como los familiares de aquellos desaparecidos y asesinados, se reconocían como tales y clamaban por la justicia que siempre les fue negada. Ante tales demandas, acompañadas por el trabajo de organismos internacionales, desde el año 2007 hasta la fecha se han implementado algunas medidas legislativas que, aunque tímidamente al principio, prometen políticas de reparación y verdad cada vez más ambiciosas.

El objetivo de este trabajo consiste en evaluar los mecanismos de justicia transicional implementados en España para dar respuesta a los crímenes cometidos durante la Guerra Civil (1936-1939) y el posterior gobierno de dictadura (1939-1977), así como durante los primeros años de restauración de la democracia. Para ello, en primer lugar, identificaremos los crímenes cometidos por la dictadura, el contexto internacional y político en que tuvieron lugar, su tipología y algunos elementos particulares que les diferencian de los crímenes cometidos por gobiernos de dictaduras de América Latina. En segundo lugar, analizaremos los mecanismos que se establecieron desde la restauración de la democracia para dar respuesta a este pasado violento. Para el desarrollo del análisis, a efectos didácticos, realizaremos una división temporal. Por un lado, señalaremos un primer período que transcurre desde el establecimiento de la democracia en 1977 hasta el año 2000, caracterizado por la prevalencia de la política del olvido y la ausencia casi absoluta de medidas de verdad, justicia y reparación.

Por otro, identificaremos un segundo periodo, desde el año 2000 hasta la actualidad, que se caracteriza por el cuestionamiento del modelo de olvido e impunidad y la implementación progresiva y limitada de algunos mecanismos de justicia transicional.

1. Los crímenes de la dictadura española: contexto, normalización y olvido

La historia reciente de España se encuentra atravesada por la Guerra Civil y la dictadura de Francisco Franco. La huella de las atrocidades cometidas en ese periodo puede rastrearse hasta el presente, que continúa marcado por la falta de enjuiciamiento de los crímenes del franquismo. Estos consistieron en graves violaciones de derechos humanos cometidas entre 1936, año del golpe de estado que desembocó en la Guerra Civil, y 1977, cuando se celebraron las primeras elecciones democráticas tras la dictadura. La amplitud y diversidad de los crímenes cometidos en este periodo incluyen, entre muchos otros, asesinatos, detenciones ilegales y arbitrarias, torturas, violencias sexuales, desapariciones forzadas y robos de bebés.

En un primer momento, la llegada al poder de Franco puede explicarse dentro del contexto europeo de regímenes totalitarios. Sin embargo, posteriormente, el caso de la dictadura española destaca como una *rara avis* que consigue sobrevivir incluso una vez acaba la II Guerra Mundial[1]. Esta circunstancia provoca una prolongación inusitada del régimen de facto, que se mantiene en el poder durante casi cuatro décadas, tras eliminar toda oposición interna.

---

1 La situación en Portugal presenta algunas similitudes con el caso español. El régimen dictatorial «Estado novo» se mantuvo en el poder desde 1933 hasta 1974.

1.1 La Guerra Civil y la dictadura de Franco

Los días 17 y 18 de julio de 1936, una parte del ejército español se alzó en armas contra el gobierno democrático de la II República. El golpe de estado, encabezado por diferentes generales entre los que se encontraba Francisco Franco, sólo triunfó en algunas partes del territorio y dio lugar a una guerra que duraría tres años[2]. La Guerra Civil fue un reflejo de la situación internacional del momento, de tal modo que la comprensión del contexto internacional resulta imprescindible para entender tanto el estallido como el desarrollo de la guerra en España. La Europa de los años 30 era el escenario de fuertes tensiones, debido al auge y la llegada al poder de Adolf Hitler en Alemania y Benito Mussolini en Italia, así como por sus pretensiones expansionistas que desembocarían en la II Guerra Mundial. En este contexto, el ejército español sublevado recibió el apoyo de Alemania e Italia, mientras el gobierno republicano recibió la ayuda de la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). De este modo, es posible afirmar que la Guerra Civil española fue una de las antesalas y campos de prueba de la II Guerra Mundial.

---

2 En el texto utilizamos el término «Guerra Civil» para referirnos al golpe de estado y al conflicto armado que se mantuvo entre 1936 y 1939. Sin embargo, señalamos aquí que adherimos a la propuesta de otros autores, como David De Jorge, de denominar a la Guerra Civil como «Guerra de España». Este último es un término más amplio, que refiere a la existencia de una guerra civil pero que permite incluir, además, los factores determinantes de carácter internacional. Asimismo, el término «Guerra de España» era el utilizado por la prensa de la época, y el uso del término «Guerra Civil» empezó a generalizarse, especialmente en los países anglosajones, con la voluntad de distanciar el caso español de la II Guerra Mundial, justificar la política de no intervención, y la decisión de no derrocar a Franco desde 1945. En francés se continúa utilizando el término «Guerre d'Espagne». Al respecto, véase: DE JORGE, David. *Inseguridad colectiva.* Tirant lo Blanch. Valencia, 2016.

Franco consiguió primero hacerse con el control del ejército sublevado y después, tras declararse vencedor de la guerra el 1 de abril de 1939, instaurar un régimen autoritario y fascista, erigiéndose como *caudillo* y dictador, en alianza con el nazismo alemán y el fascismo italiano. Como consecuencia, al estallar la II Guerra Mundial, el régimen franquista ya se encontraba asentado en el poder. Ahora bien, aunque España era entonces un país alineado con las potencias del Eje, el gobierno de Franco mantuvo una posición estratégicamente neutral durante el conflicto internacional. Ello facilitó la continuidad del régimen de dictadura tras el fin de la guerra en Europa[3]. A este hecho contribuyó de manera significativa el nuevo tablero geoestratégico mundial marcado por la Guerra Fría, en el que la diplomacia franquista supo posicionarse hábilmente, haciendo valer su carácter anticomunista para obtener el reconocimiento y apoyo de las potencias occidentales que optaron por legitimar la dictadura para asegurarse un aliado antisoviético. Así, en 1953, el gobierno de Franco firmó los llamados Pactos de Madrid con Estados Unidos y un Concordato con la Santa Sede. En 1955 España se adhirió a la Carta de Naciones Unidas y, en 1958, fue admitida como parte en el Banco Mundial. Como resultado de esta normalización de la dictadura en la comunidad internacional, Francisco Franco se mantuvo en el poder hasta su muerte el 20 de noviembre de 1975, apoyado en lo interno por el Ejército, la Iglesia católica y el partido único «Falange».

---

3 A pesar de su declaración de neutralidad, España envió una división de soldados voluntarios, conocida como la División Azul, para luchar junto al ejército alemán contra la Unión Soviética. Una vez terminada la guerra, España sirvió de puerto de salida a numerosos nazis para huir en dirección a Latinoamérica.

1.2 Los crímenes del franquismo

La dictadura de Franco se caracterizó por una represión sistemática de toda forma de oposición al régimen. La guerra y los años inmediatamente posteriores fueron el periodo álgido de violencia y violaciones de los derechos humanos, pero la represión se extendió durante toda la dictadura, hasta la Transición. Así, entre el estallido de la Guerra Civil y el fin de la dictadura transcurrieron más de cuarenta años, durante los que la tipología e intensidad de los crímenes cometidos fue cambiando. A continuación, analizamos las diferentes etapas históricas en las que es posible identificar tales cambios.

1.2.1 Durante la Guerra Civil y la posguerra

Desde el inicio de la Guerra Civil, la violencia, la represión y el terror se convirtieron en «elementos estructurales» del accionar del ejército sublevado y de la dictadura subsiguiente[4]. La guerra, que duró casi tres años, causó alrededor de 500.000 muertos, pero los episodios de violencia más graves no se produjeron en los frentes de guerra, sino en las retaguardias de ambos bandos, donde el número de personas ejecutadas sigue aún sujeto a debate[5]. Algunos historiadores reconocidos sitúan en más de 50.000 las personas ejecutadas en la retaguardia republicana como consecuencia de una violencia que, en general, fue esporá-

---

4 DE LA CUESTA, José Luis y ODRIOZOLA, Miren. «Marco normativo de la memoria histórica en España: legislación estatal y autonómica». En *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología.* N° 20. Vol. 8, 2018, p. 4.

5 MARTÍN-CHIAPPE, Laura. «De la fosa al cementerio: el complicado camino de la reparación para los represaliados/as por el franquismo». En MESSUTI, Ana (Ed.). *Construyendo Memorias entre Generaciones.* Postmetropolis. Madrid, 2019, p. 128.

dica y poco organizada[6]. Por el contrario, en la retaguardia sublevada, la represión y el terror se realizó de forma organizada e institucionalizada, formando parte de la estrategia de conquista y sumisión. El número estimado de muertes durante la guerra y los primeros años de postguerra ascendería a entre 130.000 y 150.000[7]. Tanto las declaraciones de los rebeldes como los documentos oficiales reflejan que la represión se produjo en un contexto de genocidio por motivos políticos[8].

---

6 PRESTON, Paul. *El holocausto español: Odio y exterminio en la Guerra Civil y después.* Penguin Random House, Barcelona, 5ª ed. 2011, pp. 307-410; RODRIGO, Javier. *Hasta la raíz: violencia durante la Guerra Civil y la dictadura franquista.* Alianza, Madrid, 2008, p. 38; MARTÍN-CHIAPPE, Laura. «De la fosa al cementerio: el complicado camino de la reparación para los represaliados/as por el franquismo»…, p. 128; AGUILAR, Paloma. «Jueces, Represión y Justicia Transicional en España, Chile y Argentina». En *Revista Internacional de Sociología.* N° 71, Vol. 2, 2013, p. 285.

7 MARTÍN-CHIAPPE, Laura. «De la fosa al cementerio: el complicado camino de la reparación para los represaliados/as por el franquismo»…, p. 128; AGUILAR, Paloma. «Jueces, Represión y Justicia Transicional en España, Chile y Argentina»… *op. cit.,* p. 285. Un análisis de las diferencias cuantitativas y cualitativas de la represión en la retaguardia republicana y sublevada, en RODRIGO, Javier. *Hasta la raíz… op. cit.,* p. 38.

8 Franco, en unas declaraciones al periodista Jay Allen, del *Chicago Daily Tribune* en Tánger el 27 de julio de 1936, dijo: -«Nosotros luchamos por España. Ellos luchan contra España. Estamos resueltos a seguir adelante a cualquier precio.» Allen: -«Tendrá que matar a media España». Cuenta Allen que entonces Franco giró la cabeza, sonrió y mirándole firmemente dijo: -«He dicho que al precio que sea». Es decir, afirma Allen, que «estaba dispuesto a acabar con la mitad de los españoles si ello era necesario para pacificar el país». Citado en el Auto de 18 de noviembre de 2008, Juzgado Central de Instrucción Nº 5 de la Audiencia Nacional, sumario (Proc. Ordinario) 53/2008E, p. 13. En las páginas 7-15 del mismo documento se encuentran detalladas otras declaraciones y documentos oficiales en el mismo sentido. Un Bando Militar del General Queipo de Llanos, de 24 de julio de 1936, dispone: «Serán pasadas por las armas, sin formación de causa, las directivas de las organizaciones marxistas o comunistas que en el pueblo existan, y en el caso de no darse con tales directivos, serán ejecutados un número igual de afiliados, arbitrariamente elegidos».

Una vez terminada la guerra, el ejército vencedor instauró una política de persecución y castigo contra cualquier persona que hubiera apoyado o mostrado simpatías públicas al anterior régimen republicano. La represión fue concebida por Franco como una «inversión en terror»[9]. Se calcula que, una vez finalizada la guerra, en el período comprendido entre 1939 y 1942, más de 50.000 personas fueron ejecutadas sin juicio previo o como resultado de procesos sumarísimos o en Consejos de Guerra[10]. También fueron numerosos los prisioneros que murieron como consecuencia de las torturas y las condiciones de vida en los más de cien campos de concentración que llegaron a albergar más de medio millón de presos políticos[11]. Además, más de medio millón de republicanos debieron partir al exilio, de los cuales varios miles murieron en los campos de concentración nazis[12].

Las violencias desplegadas durante y después de la guerra por las fuerzas franquistas se dirigieron con especial intensidad contra las mujeres. Todas aquellas catalogadas como «rojas» fueron víctimas de múltiples violencias, sufriendo humillaciones, vejaciones y agresiones sexuales. En particular, una forma específica de violencia se dirigió contra mujeres madres, a través de la sustracción de sus hijos. Entre 1937 y 1950 se desarrolló un sistema de desapari-

---

En GUTIÉRREZ CARBONELL, Miguel. «Derecho Represor Franquista». En *Unión Progresista de Fiscales.* 2011, p. 3; DE LA CUESTA, José Luis y ODRIOZOLA, Miren. «Marco normativo de la memoria histórica en España: legislación estatal y autonómica»... *op. cit.,* p. 4.

9 PRESTON, Paul. *El holocausto español... op. cit.,* pp. 615-670.

10 DE LA CUESTA, José Luis y ODRIOZOLA, Miren. «Marco normativo de la memoria histórica en España: legislación estatal y autonómica»... *op. cit.,* p. 4.

11 Ibíd., p. 4; AGUILAR, Paloma. «Jueces, Represión y Justicia Transicional en España, Chile y Argentina»... *op. cit.,* p. 285.

12 PRESTON, Paul. *El holocausto español... cit.,* p. 17.

ción de menores, hijos de madres republicanas muertas, presas, ejecutadas, exiliadas o desaparecidas. Tales hechos tuvieron un carácter sistemático, amparado por el régimen. La práctica de robo de niños no sólo perseguía el castigo de las madres, sino que también constituía una estrategia de adoctrinamiento de la infancia[13]. Muchos de estos niños fueron internados en preventorios, centros de trabajo forzado para menores, donde eran educados conforme a los valores del nacionalcatolicismo.

El robo de bebés fue una metodología criminal, cuya motivación evolucionó con el paso del tiempo. Mientras en un principio perseguía el castigo de las madres y el adoctrinamiento de los menores, progresivamente se fue tejiendo un interés económico relacionado con las adopciones que permitió que el sistema continuara, incluso, hasta bien entrada la democracia. Hasta la fecha, estos hechos nunca han sido investigados, por lo que se desconoce con exactitud su alcance y magnitud. Las asociaciones de víctimas y familiares calculan que fueron alrededor de 300.000 los bebés robados entre 1940 y 1990[14].

---

13 Al respecto, véase: Juzgado Central de Instrucción Nº 5 de la Audiencia Nacional, Auto de 18 de noviembre de 2008, sumario (Proc. Ordinario) 53/2008E. Asimismo, LERENA GARCÍA, Alejandro. «¿Es legal juzgar los crímenes del franquismo? Cuestiones jurídicas sobre el enjuiciamiento de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura de Francisco Franco». En ESSUTI, ANA (Ed.). *Construyendo Memorias entre Generaciones…*, pp. 98-99.

14 «La justicia certifica que en España se robaron bebés entre 1940 y 1990». En *RTVE.es.* 2018. Existen muchos obstáculos para establecer cifras fiables: el olvido colectivo, negativas a la apertura de archivos, falta de ayuda e interés por parte del Estado, ausencia de un banco de ADN.

1.2.2 Durante la dictadura y la Transición

Tras unos primeros años de violencia política generalizada en la posguerra, el asentamiento del régimen de Franco significó una disminución de la virulencia de la represión. El ejército sublevado instauró un régimen de gobierno dictatorial, en el que toda forma de oposición era castigada con prisión o con penas de muerte. Tal oposición al régimen incluía no sólo a la disidencia política, sino también a aquellas personas que escapaban a los cánones conservadores del ideario del nacionalcatolicismo, comprendiendo a personas homosexuales, a mujeres solteras o a prostitutas. Los niveles de violencia volvieron a aumentar en los años setenta con la aparición de movimientos estudiantiles contestatarios que reclamaban mayores libertades, y con la aparición de organizaciones armadas como ETA, que buscaban el fin de la dictadura, así como reivindicaciones nacionalistas.

La muerte de Franco en 1975 abrió un período de negociación política hacia la restauración de la democracia, conocido como la «Transición». En el imaginario español, este periodo es concebido como una época pacífica y de consensos, en que las diferentes fuerzas políticas negociaron las bases del sistema democrático actual sin violencias[15]. No obstante, estudios recientes han empezado a poner en evidencia la imprecisión de este relato. Entre 1975 y 1982 se produjeron cientos de muertes como consecuencia de la violencia política, la represión institucional y el terrorismo,

---

15 FOURMONT GIUSTINIANI, Eve. «Répression dictatoriale, justice transitionnelle et mémoire historique. Le cas espagnol au miroir argentin (1975-2018)». En *Cahiers d'études romanes. Centre aixois d'études romanes*. N° 41, 2020, p. 3.

así como incontables casos de torturas en un contexto generalizado de represión institucionalizada[16].

El contexto y la gravedad de los delitos cometidos por la dictadura los convierte en crímenes internacionales, es decir, los crímenes más graves a los que se puede enfrentar la comunidad internacional, como el genocidio o los crímenes contra la humanidad. Aunque la calificación jurídica de genocidio pueda ser discutida ya que existe debate sobre la aceptación de este crimen por causas políticas, es innegable la consideración de estos hechos como crímenes contra la humanidad, dada la gravedad y el carácter generalizado y sistemático de la represión franquista.

1.2.3 Las particularidades del sistema represivo franquista

Como ya se ha adelantado, en España existe un importante déficit de medidas de verdad, justicia y reparación comparado con algunos países latinoamericanos. Esto puede tener su explicación en algunas particularidades de la violencia ejercida durante la dictadura franquista. En primer lugar, conviene señalar que el franquismo involucró a todos los sectores sociales posibles en la represión. Este hecho, junto a la larga duración de la dictadura, contribuyó

---

16 BABY, Sophie. *El mito de la transición pacífica: Violencia y política en España (1975-1982).* Akal. Madrid, 2018); FOURMONT GIUSTINIANI, Eve. «Répression dictatoriale, justice transitionnelle et mémoire historique. Le cas espagnol au miroir argentin (1975-2018)»… *op. cit.;* ESCUDERO, Rafael. «¿Por qué no se extradita a los torturadores franquistas?». En *eldiario.es.* 4 de mayo de 2014; AGUILAR, Paloma. «Jueces, Represión y Justicia Transicional en España, Chile y Argentina»…, p. 295; GOR, Francisco. «De la justicia franquista a la constitucional». En PRIETO, Joaquín, JULIÁ DÍAZ, Santos y PRADERA, Javier (Coords.). *Memoria de la transición.* Taurus, Madrid, 1996, pp. 332-35; GIL, Alicia. *La justicia de transición en España. De la amnistía a la memoria histórica.* Atelier, Barcelona, 2009.

a crear sólidas redes de complicidad, de tal forma que existía un extendido interés por preservar la impunidad una vez recuperada la democracia[17]. Al contrario que en las dictaduras argentina o chilena, donde la represión estuvo en manos de las fuerzas policiales, Franco incitó, especialmente en los primeros años, la creación de milicias, la participación activa de civiles en la represión y las delaciones. A su vez, en España la represión tuvo un carácter oficial y público, al contrario que en los casos argentino o chileno, donde la represión se ejerció generalmente de manera clandestina.

Otra de las características particulares del franquismo, comparado con otros regímenes dictatoriales latinoamericanos, fue la judicialización de la represión. Aunque en los primeros meses posteriores a la guerra se produjeron numerosas ejecuciones extraoficiales, progresivamente la represión se fue dejando en manos del poder judicial. Se promulgó una serie de leyes que sirvieron de base jurídica para la represión, como la Ley de Responsabilidades Políticas (1939), la Ley de Represión de la Masonería y el Comunismo (1940) o la Ley de Seguridad Nacional (1941). Así, para perseguir los delitos ideológicos y políticos se establecieron tribunales de excepción como el Tribunal para la Represión de la Masonería y del Comunismo, al que sucedió el llamado Tribunal de Orden Público en 1963.

A la vez, en 1940, el gobierno inició la llamada *Causa General,* para la cual encomendó al Ministerio Fiscal la tarea de recopilar pruebas relativas a los crímenes supuestamente cometidos por los simpatizantes de la República. Hasta los años sesenta, se abrieron decenas de miles de procesos judiciales, instruidos por la justicia ordinaria[18]. El

---

17 AGUILAR, Paloma. «Jueces, Represión y Justicia Transicional en España, Chile y Argentina»... *op. cit.,* p. 304.

18 Ibíd., p. 289.

hecho de que el sistema judicial tuviera un papel fundamental en la represión, tanto en la posguerra como a lo largo de toda la dictadura, es fundamental para entender las actuales reticencias de los jueces españoles a abrir investigaciones sobre las violaciones de derechos humanos cometidas durante el franquismo[19].

2. Los mecanismos de justicia transicional: ausencias y resistencias

Tras la dictadura, España se ha caracterizado por la ausencia de mecanismos de justicia transicional. Existe una multiplicidad de factores que confluyen en esta normalización de la impunidad de los crímenes cometidos durante la dictadura. A continuación, el análisis se centra en el rol que han desempeñado los partidos políticos, la sociedad civil y el sistema judicial en el juego de tensiones entre las políticas del olvido y las demandas de un proceso de memoria, verdad y reparación. Para ello, realizaremos una división temporal de dos períodos, en los que observamos la lenta implantación de remedios parciales y de alcance restringido.

2.1 1975 - 2000: la Transición y el Pacto del Olvido

Tras la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975 se abrió en España un periodo de gran incertidumbre. El trauma de la Guerra Civil y de casi cuarenta años de dictadura, así como la continua amenaza de un nuevo levantamiento militar, impulsó a las élites políticas que dirigieron la Tran-

19 Id. Aguilar demuestra que cuanto más «legal» haya sido la represión durante un régimen dictatorial, y mayor haya sido la implicación de los jueces en ella, mayor resistencia habrá a la aplicación de políticas de justicia transicional.

sición a asumir importantes concesiones y a priorizar un consenso que garantizara el restablecimiento de la democracia.

Mientras que sectores relevantes del régimen, de la Iglesia y del Ejército, aspiraban a que se produjeran los mínimos cambios posibles, la oposición democrática pretendía una renovación profunda de las instituciones para instaurar un régimen democrático a la imagen del resto de países europeos. Como resultado de las negociaciones entre todas las fuerzas políticas, incluidas las que se encontraban en el poder durante la dictadura, prevaleció una opción intermedia. Así, España restauró su democracia, pero en forma de monarquía parlamentaria. Por decisión de Franco antes de morir, la Jefatura de Estado recayó en Juan Carlos de Borbón, nieto de Alfonso XIII, el último rey antes de la instauración de la II República en 1931.

De este modo, el proceso de restauración de la democracia española ha sido catalogada como una transición pactada, en virtud de la cual las mismas élites políticas y económicas que ostentaban el poder durante la dictadura conservan su rol bajo el nuevo régimen democrático. En este contexto, diferentes ministros de Franco continuaron ocupando puestos de gran relevancia en la nueva democracia. El caso más significativo fue el de Adolfo Suárez, ministro franquista encargado de pilotar la Transición que fue después elegido presidente del gobierno en las primeras elecciones democráticas[20]. Es relevante señalar también que, fruto de la correlación de fuerzas existente y de la voluntad de evitar poner en riesgo el proceso transicional, ni

20 Asimismo, Manuel Fraga Iribarne, ministro de Turismo de Franco, fue el fundador de Alianza Popular que se convertiría después en el actual Partido Popular, principal partido de centro-derecha en España, del que fue presidente de honor hasta su muerte en 2012.

las administraciones públicas, ni el Ejército, ni el sistema judicial fueron sometidos a ninguna renovación o depuración de calado[21].

A pesar de alcanzar con éxito el objetivo principal de restaurar un régimen democrático, la Transición presentó también importantes deficiencias cuyas consecuencias persisten en la actualidad. Destaca, entre otras, la falta de respuesta a las violaciones generalizadas a los derechos humanos cometidas durante la dictadura, y un déficit relevante de medidas destinadas a garantizar la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición[22].

2.1.1 El Pacto del Olvido y la Ley de Amnistía

Ante el temor a poner en riesgo la instauración de un régimen democrático y de revivir los horrores del pasado, las principales fuerzas políticas optaron por evitar enfrentarse a los crímenes cometidos por la dictadura. La democracia española se asentó sobre la base del «Pacto del Olvido», un acuerdo informal consensuado por las principales fuerzas políticas para garantizar la reconciliación nacional. La idea consistía en que ésta solo se lograría ignorando el legado criminal de la dictadura. El pacto, primero informal, se cristalizó después jurídicamente en la Ley de Amnistía de 1977. España siguió así el paradigma de las transiciones negociadas, en que las élites conservan el poder y la influencia, de tal modo que pueden amnistiar sus propios crímenes.

---

21 AGUILAR, Paloma. «Jueces, Represión y Justicia Transicional en España, Chile y Argentina»… *op. cit.*, pp. 294, 303.

22 Para un análisis detallado de la Transición, véase: AGUILAR, Paloma. *Memoria y Olvido de la Guerra Civil Española.* Alianza Editorial, Madrid, 1996; COLOMER, Josep M. *La Transición a la Democracia: el modelo español.* Anagrama, Barcelona, 1998; JULIÁ DÍAZ, Santos. *Transición: Historia de una política española.* Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017.

Desde la muerte de Franco, una de las demandas más relevantes de la oposición democrática fue la aprobación de una amnistía que permitiera liberar de las prisiones a todos los presos políticos que habían luchado contra la dictadura. Después de una serie de indultos y amnistías parciales, el Congreso aprobó la Ley de Amnistía 46/1977, de 15 de octubre[23]. Durante la tramitación parlamentaria, el partido Unión de Centro Democrático (UCD), encabezado por Adolfo Suárez, exministro de Franco y primer presidente electo, añadió a la propuesta de ley dos cláusulas que ampliaron la amnistía a aquellos crímenes cometidos por funcionarios y agentes del Estado. Tales disposiciones, a la postre, han garantizado la impunidad de los crímenes del franquismo hasta la actualidad. La inestabilidad e incertidumbre política del momento, la capacidad de desestabilización de poderes fácticos como el Ejército y también, en algunos casos, la ignorancia de las consecuencias que en un futuro tendrían estas cláusulas, ayudan a explicar que la Ley fuera aprobada por una amplia mayoría parlamentaria[24].

La Ley de Amnistía ha impedido que se juzguen y condenen a los responsables de los crímenes cometidos durante el franquismo[25]. Además, ha dificultado o imposibilitado cualquier intento de investigación, cualquier iniciativa judicial para esclarecer la verdad de los hechos ocurridos durante esa época. Es posible afirmar que la Ley de Amnistía ha sido la piedra angular sobre la cual se ha levantado

---

23 Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. «BOE» núm. 248, de 17/10/1977.

24 AGUILAR, Paloma. *Memoria y Olvido de la Guerra Civil Española... op. cit.*

25 Para un análisis sobre las consecuencias jurídicas de la Ley de Amnistía, véase: MANJÓN-CABEZA OLMEDA, Araceli. «2012: Las posibilidades legales de la memoria histórica». En *Revista electrónica de ciencia penal y criminología,* N° 14, 2012, pp. 24-29.

la política del olvido colectivo en que se basó la Transición Española[26].

Ante la política de silencio y olvido, algunas iniciativas puntuales de la sociedad civil trataron de denunciar la impunidad de los crímenes de la dictadura y comenzaron a buscar y exhumar los restos de personas desaparecidas. Sin embargo, estas iniciativas terminaron el 23 de febrero de 1981, cuando el teniente coronel de la Guardia Civil Antonio Tejero, en un intento de golpe de Estado, asaltó el Parlamento español apoyado por algunos sectores del Ejército. A pesar de que finalmente el golpe fracasó, el suceso reafirmó el mensaje de las élites políticas de que para consolidar la democracia convenía no volver la vista atrás[27].

De esta forma, el éxito de la Transición en la restauración de la democracia no se reflejó en un proceso de reparación de las víctimas de los crímenes del franquismo, o en medidas de verdad y justicia[28]. Por el contrario, la Transición institucionalizó la impunidad de los delitos, consolidada posteriormente por el transcurso del tiempo y la muerte de la mayoría de los responsables. El Pacto del Olvido man-

---

26 GOR, Francisco. «De la justicia franquista a la constitucional»... *op. cit.,* p. 332; AGUILAR, Paloma. «Jueces, Represión y Justicia Transicional en España, Chile y Argentina»... *op. cit.,* pp. 281-308.

27 JEREZ, Ariel y SILVA, Emilio. «Cultura de Derechos Humanos y Construcción de Ciudadanía». En JEREZ, Ariel y SILVA, Emilio (Ed). *Políticas de Memoria y Construcción de Ciudadanía,* Postmetropolis, Madrid, 2015, pp. 3-4.

28 MANJÓN-CABEZA OLMEDA, Araceli. «2012: Las posibilidades legales de la memoria histórica»... *op. cit.,* p. 5. Sin embargo, hubo algunas reparaciones de carácter económico para determinadas víctimas de la Guerra Civil. Las medidas de reparación económica que se tomaron durante los primeros veinte años de democracia se explican en TAMARIT SUMALLA, Josep, «Memoria histórica y justicia transicional en España: el tiempo como actor de la justicia penal». En *Anuario Iberoamericano Derecho Internacional Penal.* Vol. 2, N° 1, 4 de noviembre de 2014, pp. 46-47.

tuvo su vigencia y no fue cuestionado durante más de veinte años.

2.1.2 El poder judicial y la sociedad civil

Uno de los factores determinantes que ayudan a explicar tanto la impunidad todavía existente en España, como la deficiente implementación de otros mecanismos de justicia transicional, es la falta de interés y de voluntad del sistema judicial para enfrentarse a los crímenes cometidos durante la dictadura.

Como se ha explicado, el sistema judicial tuvo un rol determinante en la represión durante toda la dictadura y se mantuvo en su mayoría alineado al régimen conservador. Al igual que sucedió con otras instituciones, la llegada de la democracia no significó más que una depuración muy limitada del poder judicial. Tras la disolución del franquista Tribunal de Orden Público, la mayoría de sus jueces y fiscales fueron trasladados al Tribunal Supremo o a la Audiencia Nacional. Además, el sistema judicial español es conocido por un alto grado de endogamia y un gran sentido corporativo, lo cual contribuye a explicar la negativa al enjuiciamiento de los crímenes franquistas y las reticencias a reconocer el controvertido papel que desempeñaron los órganos judiciales durante la dictadura[29].

La experiencia de diferentes países latinoamericanos muestra que las reivindicaciones de la sociedad civil organizada y movilizada puede ser un factor determinante para poner en marcha políticas y medidas de justicia transicional. Sin embargo, la movilización de la sociedad civil en España respecto a reivindicaciones de justicia transicional

---

29 AGUILAR, Paloma. «Jueces, Represión y Justicia Transicional en España, Chile y Argentina»... *op. cit.*, pp. 294-295.

durante los primeros veinte años de democracia fue muy débil, por no decir inexistente, salvo contadas excepciones. Entre la ciudadanía caló profundamente el mensaje de las élites políticas sobre la conveniencia de no mirar al pasado para no poner en riesgo las libertades conquistadas. El miedo a expresar en público opiniones o a realizar reivindicaciones políticas, aprehendido durante casi cuarenta años de dictadura, tardaría mucho tiempo y varias generaciones en superarse. Solamente a partir de los años 2000, y siguiendo el ejemplo de las experiencias latinoamericanas, la sociedad civil española comenzó a articularse progresivamente en torno de reivindicaciones relativas a la justicia transicional.

Resulta significativo también que, a diferencia de algunos países latinoamericanos donde los profesionales relacionados con el derecho tuvieron un papel determinante asesorando a las víctimas y asociaciones, y abriéndoles las puertas de los tribunales, hasta hace no demasiado tiempo en España los operadores jurídicos se han mostrado ajenos a la reivindicación e implementación de los mecanismos de justicia transicional[30].

2.2 2000 - actualidad: el despertar del movimiento memorialista

A partir de los años 2000 hasta la actualidad, podemos identificar un segundo período en materia de memoria, justicia y reparación. Durante esta etapa, y de manera progresiva, España ha empezado a mirar hacia atrás y a enfrentarse a la experiencia traumática de su pasado dictatorial. Tímidamente al principio, y de forma más decidida en los últimos años, el Estado ha comenzado a implementar dife-

30 Ibid., p. 304.

rentes mecanismos de justicia transicional, aunque en la actualidad continúan presentando importantes deficiencias.

Diversos factores pueden explicar el surgimiento de un movimiento memorialista en España. Una forma de entenderlo es gracias a la influencia que tuvieron diferentes procedimientos judiciales de la Audiencia Nacional española con motivo de crímenes cometidos por regímenes dictatoriales en América Latina, como los casos Pinochet o Scilingo. Estos procedimientos de transcendencia internacional tuvieron también gran repercusión en España; acercaron las realidades de los países latinoamericanos al contexto español y permitieron que las víctimas del franquismo pudieran comenzar a reconocerse en las víctimas de aquellos países[31].

En un contexto global de expansión de los derechos de las víctimas y de la cultura de la memoria histórica, el hecho de que España juzgara y diera a conocer los crímenes cometidos por estas dictaduras actuó como catalizador en la sociedad española. Quedaron en evidencia las similitudes con los crímenes cometidos por el franquismo, y comenzó a cuestionarse el modelo de impunidad y olvido vigente desde la Transición[32]. Así, en el año 2000, se creó la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica (ARMH), a la que siguieron muchas otras y que comenzaron, entre

---

31 FOURMONT GIUSTINIANI, Eve. «Répression dictatoriale, justice transitionnelle et mémoire historique. Le cas espagnol au miroir argentin (1975-2018)»... *op. cit.*, pp. 6-8.

32 ELSEMANN, Nina. «Discursos y políticas de la memoria en España: una perspectiva trasnacional». En JEREZ, Ariel y SILVA, Emilio (Eds). *Políticas de Memoria y Construcción de Ciudadanía.* Postmetropolis, Madrid, 2015, pp. 55-60; DAVIS, Madeleine. «Is Spain recovering its memory? Breaking the Pacto del Olvido». En *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, N° 3, 2005, pp. 866-871; TAMARIT SUMALLA, Josep, «Memoria histórica y justicia transicional en España: el tiempo como actor de la justicia penal»... *op. cit.*, p. 48.

otras labores, a buscar y exhumar los cuerpos de los más de 130.000 desaparecidos[33].

Desde que la memoria histórica afloró en el debate público se han conseguido significativos avances, en particular respecto a políticas de verdad y reparación, articuladas en la Ley de Memoria Histórica de 2007, seguida de diferentes normativas autonómicas, y del Proyecto de Ley de Memoria Democrática que se encuentra en trámite parlamentario desde 2021. Sin embargo, estos avances se entrelazan en el tiempo con diferentes intentos fallidos para investigar y enjuiciar los crímenes cometidos durante la dictadura.

De cierta forma, el bloqueo del sistema judicial al enjuiciamiento de estos crímenes ha propiciado el avance de otras medidas de justicia transicional. El procesamiento del juez Baltasar Garzón por intentar investigar estos hechos en 2008, o la apertura de una causa en Argentina, ha puesto de relieve las deficiencias existentes no solo en materia de justicia, sino también en cuanto a verdad, reparación y garantías de no repetición. El aumento de la presión a escala internacional y de la sociedad civil se ha reflejado en importantes avances articulados en diferentes medidas legislativas.

2.2.1 Los limitados avances hacia la verdad y la reparación en la legislación española

Podemos distinguir tres etapas en la evolución de la legislación española hacia la implementación de medidas de

---

33 En 2002, en respuesta a una demanda de la ARMH, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas incluyó por primera vez a España en su lista de países que deben resolver el problema de las desapariciones forzadas de personas. DAVIS, Madeleine, «Is Spain recovering its memory? Breaking the Pacto del Olvido»... *op. cit.*, p. 858.

justicia transicional. Progresivamente, este objetivo se ha ido marcando de manera más integral y ambiciosa, aunque conservando aún ciertas insuficiencias. Al respecto, analizaremos a continuación la Ley de Memoria Histórica de 2007, las diferentes normativas autonómicas, y el actual Proyecto de Ley de Memoria Democrática.

a) La Ley de Memoria Histórica (2007)

Tras ganar las elecciones en 2004, el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), presidido entonces por José Luis Rodríguez Zapatero, presentó un proyecto de ley que recogía algunas de las reivindicaciones del movimiento memorialista. Con base en dicho proyecto, el 26 de diciembre de 2007, el Congreso aprobó la Ley 52/2007, conocida como Ley de Memoria Histórica[34]. La ley fue aprobada con el rechazo del Partido Popular (PP), principal partido político de la oposición, que rechazó la condena explícita de la dictadura y cualquier cuestionamiento de la Transición. En esta línea, el PP prometió derogar la ley cuando llegara al poder, ya que consideraba que estaba inspirada por un deseo de venganza y podía «reabrir viejas heridas» que quebrantarían el espíritu de consenso que había inspirado a la Transición[35].

La Ley de Memoria Histórica pretendía dar una respuesta integral a las consecuencias de la Guerra Civil y la

---

34 Ley 52/2007 de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. BOE-A-2007-22296. Para un análisis en profundidad de la Ley de Memoria Histórica, véase: DE LA CUESTA, José Luis y ODRIOZOLA, Miren. «Marco normativo de la memoria histórica en España: legislación estatal y autonómica»… *op. cit.*

35 Ibíd., p. 7. Al respecto, cabe tener en cuenta que en esos momentos Manuel Fraga Iribarne, antiguo ministro de Franco, seguía ostentando el cargo honorífico de presidente-fundador del Partido Popular.

dictadura, paliando las deficiencias en materia de verdad y reparación. Sin embargo las medidas contempladas fueron valoradas desde diferentes sectores como insuficientes[36].

Al respecto, la Ley presenta importantes avances como la condena explícita de la dictadura, o el reconocimiento del carácter «radicalmente injusto» de todas las condenas, sanciones y otras formas de violencia producidas por razones políticas, ideológicas o religiosas durante la Guerra Civil o la dictadura (art. 2). Asimismo, declara la ilegitimidad de todos los tribunales franquistas y de sus sentencias (art. 3). Por otro lado, ordenó la retirada de símbolos y monumentos públicos conmemorativos de exaltación de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión franquista (art. 15). También incluyó una ampliación de las indemnizaciones a favor de los familiares cercanos de las víctimas de la guerra (arts. 5 a 10).

Sin perjuicio de los avances, la Ley de Memoria Histórica no estuvo exenta de críticas. Los familiares y asociaciones de víctimas reprocharon que era una respuesta tardía e insuficiente por no recoger muchas de las reivindicaciones de la sociedad civil, entre ellas la derogación de la Ley de Amnistía[37]. Así, por ejemplo, la normativa no incluyó la pretensión de algunas asociaciones de declarar la nulidad de las resoluciones emitidas por estos tribunales, y tampoco introdujo cambios en la doctrina del Tribunal Supremo, mediante la cual, este desestima los recursos presentados contra sentencias pronunciadas por tribunales franquistas[38]. También se reprochó una cierta equidistancia en la Ley respecto de

---

36 Ibíd., p. 2.

37 Otras críticas en TAMARIT SUMALLA, Josep, «Memoria histórica y justicia transicional en España: el tiempo como actor de la justicia penal»… *op. cit.*, p. 2.

38 Ibíd., p. 49; MANJÓN-CABEZA OLMEDA, Araceli. «2012: Las posibilidades legales de la memoria histórica»… *op. cit.*, pp. 30-39.

la Guerra Civil, ya que parece considerar que ambos bandos fueron igualmente responsables[39]. Asimismo, se criticó que la Ley se centrara en medidas simbólicas sin incluir obligaciones específicas y concretas que debiera cumplir el Estado, dejando a la iniciativa de las víctimas la ejecución de muchas de las medidas contempladas[40].

Con respecto a esto último, uno de los puntos de la Ley que suscitó mayor controversia fue la regulación de la exhumación de los restos de las personas asesinadas durante la Guerra Civil y la posguerra[41]. Desde el año 2000, las asociaciones habían comenzado a exhumar restos, pero reclamaban que el Estado asumiera su responsabilidad y las exhumaciones se realizaran como garantía del derecho a la verdad de los familiares de los desaparecidos y de la sociedad española en su conjunto. Sin embargo, la Ley de Memoria Histórica se limitó a establecer que las administraciones públicas facilitarían a las asociaciones la realización de exhumaciones, pero sin asumir el Estado la responsabilidad de hacerlo (art. 11). La crítica se dirige al incumplimiento de los estándares del Derecho Internacional[42], ya que mantiene la idea de que la identificación de los desaparecidos y la garantía del derecho a la verdad es un asunto privado, relativo a la reparación moral y a la recuperación de la memoria personal y familiar de las víctimas, y no un derecho

---

39 DE LA CUESTA, José Luis y ODRIOZOLA, Miren. «Marco normativo de la memoria histórica en España: legislación estatal y autonómica»… *op. cit.*, p. 7.

40 Ibíd., p. 13.

41 Un análisis exhaustivo del tratamiento de las desapariciones forzosas en la Ley de Memoria Histórica en MANJÓN-CABEZA OLMEDA, Araceli. «2012: Las posibilidades legales de la memoria histórica»… *op. cit.*, pp. 16-19.

42 Declaración para la Protección de Todas las Personas que han Sufrido Desaparición Forzada de 1992 o la Convención Internacional sobre el Derecho a la Verdad, la Justicia y la Reparación y las Garantías de No Repetición de 2006.

de la sociedad en su conjunto, cuya garantía debe ser responsabilidad del Estado.

Por otro lado, la implementación de la Ley ha sido muy compleja debido a las reticencias de algunas administraciones, tribunales y partidos políticos conservadores. Tras las elecciones parlamentarias de 2011, Mariano Rajoy, entonces líder del PP, fue elegido presidente del gobierno, y la ejecución de la Ley de Memoria Histórica sufrió un profundo retroceso al eliminarse la dotación presupuestaria para su aplicación.

La llegada al poder en 2018 del socialista Pedro Sánchez significó un nuevo impulso a las políticas de memoria. Además de la presentación del Proyecto de Ley de Memoria Democrática en 2021, la medida más relevante por su carácter simbólico fue la exhumación en 2019 de Francisco Franco, en aplicación de la Ley de Memoria Histórica de 2007, cuyos restos fueron desplazados a un cementerio privado. Hasta ese momento, el dictador había estado enterrado en el Valle de los Caídos, un conjunto monumental construido por el propio Franco para honrar a los «caídos por Dios y por España»[43].

b) Las legislaciones autonómicas

Ante las deficiencias de la Ley de Memoria Histórica y las dificultades para implementar su contenido, algunas Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, decidieron elaborar leyes propias de memoria tanto de carácter sectorial como general. A partir de 2009, se

43 Construido por presos republicanos, el monumento cuenta con la que hace poco era la cruz más alta del mundo (150 metros de alto). Junto a la tumba de Franco, sigue estando enterrado el fundador de Falange Española, Antonio Primo de Rivera. En el complejo también se encuentran los restos de más de 33.000 personas.

aprobaron diferentes textos normativos específicos a problemáticas concretas, como personas desaparecidas, fosas comunes, reparaciones o anulación de decisiones judiciales y sentencias penales[44]. En una segunda etapa, a partir de la Ley Foral Navarra de 2013, varias Comunidades han aprobado leyes más generales y completas[45].

Las elecciones municipales de 2015 produjeron un relevante cambio político en muchos pueblos y ciudades. En ese momento, diversas fuerzas políticas locales, sensibles a las demandas de las víctimas del franquismo, accedieron a los gobiernos municipales y parlamentos autonómicos. Se implementaron diversas medidas en torno de una «Red de ciudades por la justicia y la memoria», entre las que destaca la creación de oficinas de atención a víctimas, o la presentación de querellas en los juzgados en nombre de los vecinos que fueron objeto de represión durante el franquismo.

c) El Proyecto de Ley de Memoria Democrática (2021)

En julio de 2021, el Gobierno español, compuesto por el PSOE y la coalición de partidos políticos de izquierdas Unidas Podemos, presentó para su tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley de Memoria Democrática[46]. A pesar de que, por el momento, es solo un proyecto de ley y de que, probablemente, sufrirá algunas modificaciones, ya que para su aprobación necesitará el apoyo de otras fuerzas políticas,

---

44 Para un análisis detallado por Comunidades Autónomas, ver TAMARIT SUMALLA, Josep, «Memoria histórica y justicia transicional en España: el tiempo como actor de la justicia penal»… *op. cit.*, p. 51; DE LA CUESTA, José Luis y ODRIOZOLA, Miren, «Marco normativo de la memoria histórica en España: legislación estatal y autonómica»… *op. cit.*, pp. 17-31.

45 Para un análisis detallado por Comunidades Autónomas, ver DE LA CUESTA y ODRIOZOLA, *op. cit.*, pp. 17-31.

46 El proyecto de ley está disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-64-3.PDF.

es conveniente analizarlo porque plantea importantes avances respecto a la vigente Ley de Memoria Histórica de 2007.

Una de las novedades más relevantes es que el Estado asume la responsabilidad de la búsqueda de personas desaparecidas. Así, el Proyecto contempla la elaboración, por las Administraciones públicas, de planes plurianuales de búsqueda, localización, exhumación e identificación de desaparecidos. También establece la creación de un censo de víctimas y un banco nacional de ADN. A su vez, incluye la educación en memoria democrática en los currículos escolares, así como en la formación de los funcionarios de la administración pública.

El proyecto de ley supone un avance significativo respecto a la legislación vigente, reconociéndose formalmente los principios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Sin embargo, se puede encontrar deficiencias importantes en cada uno de estos ámbitos, ya que a veces constituyen más una declaración de intenciones que el establecimiento de políticas prácticas y efectivas.

Las deficiencias más notables se encuentran respecto a la justicia. Si bien es cierto que se establece un Fiscal de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática para la investigación de los crímenes de la Guerra Civil y la dictadura, parece insuficiente que se encargue a un solo fiscal la investigación de crímenes cometidos de forma generalizada durante un periodo de más de cuarenta años. Además, el proyecto de ley no contempla ninguna modificación a la Ley de Amnistía ni de las otras disposiciones legales que han servido para impedir la investigación y el enjuiciamiento de estos crímenes, como su prescripción, o el principio de irretroactividad de la ley penal[47].

---

47 Para un análisis en profundidad del Proyecto de Ley de Memoria Democrática, véase los siguientes tres trabajos: OUBIÑA BARBOLLA,

2.2.2 Algunos avances judiciales: la Justicia a vueltas contra la impunidad

En 1996, el juez Baltasar Garzón comenzó a investigar en la Audiencia Nacional de Madrid los crímenes cometidos por las dictaduras argentina y chilena. El arresto de Augusto Pinochet en Londres en 1998 dio a la investigación una dimensión internacional y, junto la condena del militar argentino Adolfo Scilingo por crímenes contra la humanidad, hizo que la sociedad española, por comparación, empezara a adquirir conciencia de la anomalía que suponía que los crímenes de la dictadura franquista nunca hubieran sido objeto de un procedimiento judicial[48].

Así, en 2006, diferentes asociaciones de víctimas presentaron una querella ante la Audiencia Nacional y, dos años después, el juez Baltasar Garzón abría la primera causa penal para investigar algunas violaciones de derechos humanas cometidas por el régimen franquista entre 1936 y 1952. Sin embargo, pocos meses después, el Pleno de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional bloqueó la investigación considerando que el juez no era competente para investigar estos crímenes. En simultáneo, se inició un proceso judicial contra el juez Garzón, en el que se le acusaba del delito de prevaricación. En 2012 el Tribunal Supremo absolvió al

---

Sabela. «Los caminos procesales del Proyecto de Ley de Memoria Democrática: ¿lo jurídicamente asequible o lo políticamente posible?»; CASTRESANA FERNÁNDEZ, Carlos. «Justicia transicional: Derecho internacional y comparado. La experiencia española»; y SENDÍN MATEOS, José Antonio. «Sobre verdad, historia y memoria democrática». Todos en PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen (Dir.). *Claves jurídicas para la recuperación de la memoria democrática en España.* Aranzadi, Navarra, 2022, pp. 34-56, 162-172 y 179-220, respectivamente.

48 TAMARIT SUMALLA, Josep. «Memoria histórica y justicia transicional en España: el tiempo como actor de la justicia penal»… *op. cit.*, p. 47.

juez, pero resolvió que los crímenes del franquismo no podían ser objeto de investigación penal en España[49].

En 2010, cuando la investigación del juez Garzón ya había sido paralizada, dos familiares de víctimas del franquismo interpusieron una querella ante los tribunales de justicia de Argentina para buscar la justicia que les estaba siendo negada en España. La jueza María Servini de Cubría, titular del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Nº 1 de Buenos Aires, se declaró competente para investigar los hechos en virtud del principio de jurisdicción universal. En los años siguientes, cientos de víctimas se sumaron a la causa, conocida como Querella Argentina[50].

Entre los años 2013 y 2014, la jueza Servini ordenó la detención y extradición de 20 altos cargos de la dictadu-

---

49 Para un análisis detallado del conocido como «caso Garzón», véase: CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier. «La actuación de la Audiencia Nacional en la investigación y juicio de los crímenes contra la humanidad cometidos en la Guerra Civil y el franquismo: Del Auto de 16 de octubre a la decisión del Pleno de la Sala de lo Penal de 2 de diciembre de 2008». En *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía,* Vol. 7102, N° 1, 2009, pp. 1415-1424; GIL GIL, Alicia. «Los crímenes de la guerra civil española: ¿Responsabilidad del Estado Español por infracción del Convenio Europeo de Derechos Humanos?». En *InDret, Revista para el análisis del derecho.* N° 4, 2012, pp. 1-28; BARBEITO, Zapico. «La investigación de los crímenes del franquismo: entre el procesamiento por prevaricación abierto contra el juez Baltasar Garzón y la querella presentada en Argentina en virtud del ejercicio de la jurisdicción universal». En *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña.* N° 14, 2010, p. 37; MANJÓN-CABEZA OLMEDA, Araceli. «2012: Las posibilidades legales de la memoria histórica»... *op. cit.,* pp. 7-9, 19-24.

50 CALLEJA, Tono. «La causa argentina contra los crímenes del franquismo incluye ya a 350 víctimas». En *infoLibre.es.* 18 de febrero de 2014. En base al principio de jurisdicción universal, los tribunales argentinos se han declarado competentes para investigar los crímenes cometidos en el contexto de «un plan sistemático, generalizado, deliberado y planificado de aterrorizar a los españoles partidarios de la forma representativa de gobierno, a través de la eliminación física de sus más representativos exponentes» (Juzgado Criminal y Correccional Federal Nº1, Buenos Aires, 2013).

ra, entre los destacan los ex ministros franquistas Rodolfo Martín Villa y José Utrera Molina. Sin embargo, tanto el Consejo de Ministros del Gobierno español, como diferentes instancias judiciales, denegaron las solicitudes del tribunal argentino. Salvo contadas excepciones, España ha prestado una colaboración muy limitada a la causa judicial que se tramita en Argentina. No obstante, en la actualidad el procedimiento sigue avanzando, y en septiembre de 2020 el exministro Martín Villa, investigado por crímenes contra la humanidad, prestó declaración ante la jueza Servini desde la embajada de Argentina en Madrid[51].

La reacción social e internacional a la falta de avances respecto a la lucha contra la impunidad, ha propiciado en cierta forma el avance de otras medidas de justicia transicional. El procesamiento del juez Baltasar Garzón por intentar investigar estos crímenes, la posterior sentencia del Tribunal Supremo negando la posibilidad de este tipo de procedimientos, la limitada de colaboración de España con la Querella Argentina, así como la reiterada negativa de los principales partidos políticos a derogar o modificar la todavía vigente Ley de Amnistía de 1977, han tenido gran repercusión tanto a nivel interno como internacional. Así, desde que la investigación del juez Garzón fue paralizada, se han sucedido informes, recomendaciones y visitas a España de diferentes organismos internacionales, como el Comité de

---

51 Para más información sobre la Querella Argentina, ver MESSUTI, Ana. «Aplicación del Derecho Penal Internacional en la Argentina. A propósito de la querella para investigar los crímenes del franquismo». En *Revista de Derecho Penal y Criminología.* N° 1, 2011, pp. 89-103; MONTOTO UGARTE, Marina. «Las víctimas del franquismo en ‹La Querella Argentina›. Luchas por el reconocimiento y nuevas desigualdades». En *Papeles del CEIC*. Papel 164, 2017, pp. 1-25; LERENA GARCÍA, Alejandro. «Overview of the Argentine Lawsuit against the Crimes of the Franco Regime: Outcomes and Challenges». En *Journal of Political Sciences & Public Affairs.* Vol. 9, N° 12, 2021.

Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Comité contra la Desaparición Forzada, el Comité contra la Tortura y el Relator especial sobre promoción de la Verdad, la Justicia y la Reparación[52].

Entre otras recomendaciones, estos organismos han reclamado a España la derogación de la Ley de Amnistía, la calificación legal de los crímenes contra la humanidad cometidos durante la dictadura como imprescriptibles, la constitución de una Comisión de la Verdad, y la asunción de responsabilidad por parte del Estado en las tareas de búsqueda e identificación de las personas desaparecidas, así como la colaboración sin reservas del Estado español con la justicia argentina[53].

Conclusiones

La historia reciente de España da cuenta de que los modelos basados en el olvido no sirven para reparar el pasado. Las consecuencias de una Transición anclada en la amnesia colectiva todavía persisten. La reparación integral de las víctimas, el enjuiciamiento y esclarecimiento de la verdad sobre los crímenes cometidos durante la dictadura de Francisco Franco, son aún una deuda pendiente de la democracia española. Treinta años transcurrieron desde la Transición hasta la aprobación de una ley de memoria histórica, un hito importante que supuso, sin duda, un claro paso

---

52 En el mismo sentido se pronunciaron el Grupo de trabajo sobre Desapariciones Forzadas o la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Ver las referencias completas en LERENA GARCÍA, Alejandro. «¿Es legal juzgar los crímenes del franquismo? Cuestiones jurídicas sobre el enjuiciamiento de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura de Francisco Franco»… *op. cit.*, p. 91.

53 SÁEZ VALCÁRCEL, Ramón. «La impunidad de los crímenes de la dictadura y la ideología jurídica del olvido». En *Historia Actual Online,* N° 56, 2021, p. 156.

adelante tras años de silencio. Sin embargo, el contenido limitado y la deficiente implementación de esta primera ley aprobada en 2007, son muestras de que los principales objetivos de la justicia transicional no han sido alcanzados.

A pesar de las mejoras significativas introducidas por diferentes normativas autonómicas, y en espera de los importantes avances que puede traer la aprobación del Proyecto de Ley de Memoria Democrática, las políticas en relación con la verdad y la reparación siguen siendo muy débiles. Existen todavía alrededor de 100.000 personas desaparecidas y más de 4.000 fosas comunes[54]. Muchas víctimas todavía no han sido reparadas, y a pesar de la declaración de ilegitimidad de los tribunales represivos franquistas y sus sentencias, estas siguen en vigor, ya que aún no han sido anuladas. La verdad sobre la mayoría de los crímenes cometidos aún no ha salido a la luz. Así, las asociaciones de víctimas y familiares calculan que alrededor de 300.000 bebés fueron robados, y el Estado aún no ha facilitado ningún mecanismo para que los padres puedan conocer el paradero de sus hijos, o para que estos descubran su verdadera identidad[55]. A la vez, en las calles españolas sigue habiendo numerosos símbolos franquistas y monumentos de exaltación de la sublevación militar y de la represión franquista. Además, junto a la falta de cualquier tipo de organismo que cumpla las funciones de una comisión de la verdad, el acceso a la documentación todavía se enfrenta a demasiados obstáculos.

---

54 Datos extraídos del mapa de fosas del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Disponible en: https://www.mpr.gob.es/memoriademocratica/mapa-de-fosas/Paginas/index.aspx.

55 RTVE.es, «La justicia certifica que en España se robaron bebés entre 1940 y 1990».

Sin embargo, es en materia de justicia donde se sitúan las deficiencias más relevantes. El silencio institucionalizado en la Transición se articuló jurídicamente a través de la Ley de Amnistía de 1977, y el cerrojo judicial a cualquier intento de investigación de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura, aún no ha podido ser abierto. Los argumentos jurídicos esgrimidos para denegar la apertura de investigaciones judiciales que esclarezcan los crímenes de la dictadura suelen girar en torno de cuatro elementos principales: la muerte de los culpables, la Ley de Amnistía de 1977, la prescripción de los delitos y el principio de irretroactividad penal[56].

Estos argumentos han sido utilizados de forma individual o combinada por organismos políticos y judiciales en diferentes situaciones y procedimientos. Han sido emplea-

---

56 Un análisis detallado de estos argumentos en CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier. «La actuación de la Audiencia Nacional en la investigación y juicio de los crímenes contra la humanidad cometidos en la Guerra Civil y el franquismo: Del Auto de 16 de octubre a la decisión del Pleno de la Sala de lo Penal de 2 de diciembre de 2008». En *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía.* Vol. 7102, N° 1, 2009, pp. 1415-1424; GIL GIL, Alicia. «Los crímenes de la guerra civil española: ¿Responsabilidad del Estado Español por infracción del Convenio Europeo de Derechos Humanos?» En *InDret, Revista para el análisis del derecho.* N° 4, 2012, pp. 1-28; BARBEITO, Zapico. «La investigación de los crímenes del franquismo: entre el procesamiento por prevaricación abierto contra el juez Baltasar Garzón y la querella presentada en Argentina en virtud del ejercicio de la jurisdicción universal». En *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña.* N° 14, 2010, p. 37; MANJÓN-CABEZA OLMEDA, Araceli. «2012: Las posibilidades legales de la memoria histórica»… *op. cit.;* CHINCHÓN ÁLVAREZ, Javier. *El tratamiento judicial de los crímenes de la Guerra Civil y el franquismo en España. Una visión de conjunto desde el Derecho internacional.* Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. Bilbao, 2012, accesible en: https://eprints.ucm.es/19832/1/Libro_Deusto.pdf; LERENA GARCÍA, Alejandro. «¿Es legal juzgar los crímenes del franquismo? Cuestiones jurídicas sobre el enjuiciamiento de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura de Francisco Franco»… *op. cit.*.

dos tanto para impedir el enjuiciamiento de los crímenes como para negar la extradición de presuntos criminales, para impedir la realización de exhumaciones o para bloquear diferentes actividades de investigación. Sin embargo, tanto la legislación española como el derecho internacional obligan a España a investigar y juzgar los crímenes del franquismo. A pesar de ello, hasta el momento, los organismos políticos y judiciales internos han realizado interpretaciones legales dudosas, contrarias a las defendidas cuando investigaban crímenes similares cometidos en terceros países, y han ignorado reiteradamente las indicaciones de numerosos organismos internacionales de protección de derechos humanos.

La historia señala que las resistencias a implementar mecanismos efectivos de justicia transicional pudieron justificarse durante los primeros años de democracia, debido a la naturaleza de una transición pactada y a la interconexión de complejos factores políticos, judiciales y sociales que marcaron aquella época. Sin embargo, estos elementos perdieron pronto su vigencia.

Actualmente, la madurez democrática en España debería abrir los márgenes para hacer realidad la reparación de las víctimas, la consolidación de la memoria y la reafirmación del derecho a la verdad y justicia de la sociedad española. La necesidad de estos avances se vuelve aún más urgente ante el actual auge de corrientes políticas de extrema derecha, institucionalizadas en determinados partidos políticos, que banalizan la dictadura y abogan por el mantenimiento de la impunidad. Frente a ello, es imprescindible levantar los velos del silencio y del olvido, tejidos hace años.

El conocimiento reflexivo del pasado, su enjuiciamiento y su reparación pueden ser un antídoto eficiente para garantizar la no repetición de una historia de violencias políticas

y de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos. El ejercicio de la memoria histórica en España, a la par que un derecho, se convierte en imperativo.

Capítulo II

Uruguay: deudas históricas y desafíos presentes

Mariana Mota Cutinella,
Manuela Abrahan Mazzolenni y
Mariana Risso Fernández

«Vamos a merecer cada centímetro de augurio
vamos a abrir camino a los sobrevivientes
sin guirnaldas, pero con respuestas flamantes
y accesibles vamos a reponer lo mucho
que perdimos vamos a aprovechar lo poco
que nos queda».

MARIO BENEDETTI[1]

ANTECEDENTES

Luego de la Segunda Guerra Mundial, y en el contexto de la Guerra Fría, creció el descontento y la demanda por ampliación de derechos. América Latina, la región más desigual del mundo, no fue ajena a este contexto mundial. «Millones de personas entre las clases trabajadoras rurales y urbanas vivían en casas inadecuadas, en condiciones de analfabetismo, desnutrición y alta mortalidad infantil, con pocas oportunidades de expresar políticamente sus agravios o realizar reformas pacíficas» (Mc Sherry; 2009:26).

En ese contexto, Estados Unidos financió ejércitos paramilitares en todo el mundo con el objetivo de propagar

1 Fragmento final del poema «Ceremonias» de Mario Benedetti, en *Inventario 1. Poesía completa 1950-1985.* Editorial Seix Barral, Madrid, 1988.

la «causa anticomunista»; en esa definición de estrategia global, América Latina tuvo un rol central. La posibilidad de una revolución comunista internacional liderada por la URSS[2], era la obsesión y guía de la política exterior norteamericana (McSherry, 2009).

En 1959 se produjo la Revolución cubana, que removió del poder al dictador Fulgencio Batista. Este episodio propagó por toda la región la perspectiva de que era posible un cambio social y político a través de la lucha armada. Paralelamente, se generó una fuerte reacción desde la política exterior estadounidense para impedir que otros movimientos revolucionarios tomaran igual camino.

Durante la década de 1960 se intensificaron las coordinaciones del gobierno norteamericano financiando y fortaleciendo sectores conservadores, y financiando la profesionalización de las fuerzas policiales y militares en los países latinoamericanos, a partir de un accionar centrado en la identificación del enemigo interno. Bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional, cuyo centro de formación fue la Escuela de las Américas, se identificó a un enemigo global: el comunismo. Esto determinó lugares y grupos a vigilar en los que se habría infiltrado ideológicamente: universidades, partidos políticos, sindicatos, asociaciones vecinales, grupos culturales, sectores religiosos, etc. Esa amplia determinación que, prácticamente, abarcaba a toda la disidencia social, cultural y política, fundamentó el desarrollo de persecuciones, detenciones extrajudiciales, clausuras de medios de prensa y controles cada vez mayores sobre la población civil.

Uruguay, un país pequeño, con fuerte tradición republicana, donde la Iglesia fue separada del Estado en los inicios

---

2 Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

del siglo XX, se destacaba por su estabilidad política, con instituciones democráticas respetadas y buenos niveles de desarrollo humano. En su joven tradición republicana y de neutralidad en los grandes conflictos mundiales, empezó a percibirse el aumento de las tensiones políticas: tanto por el creciente accionar violento de grupos ultraderechistas y la confrontación con un discurso anticomunista y criminalizador de la protesta social desde un Estado que instaló un escenario autoritario, como por las acciones de grupos de izquierda que adoptaron la lucha armada para propiciar un cambio social.

1. El camino hacia la dictadura

En la segunda mitad de la década de los 60 se asistió en nuestro país a un incremento progresivo de limitación de libertades a modo de respuesta al descontento ante la crisis económica y social por la que se atravesaba. El descontento se manifestó con crecientes movilizaciones sociales, con mayores niveles de organización sindical y gremial. Aumentaron las demandas de sectores sociales históricamente postergados, como los grupos de trabajadores del medio rural, donde las condiciones de vida y de trabajo se desarrollaban en condiciones de semiesclavitud.

En esos años se radicalizaron algunos sectores de la izquierda política y comenzaron las acciones de grupos guerrilleros, principalmente de influencia urbana. Un ejemplo, aunque no el único, fue el Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros (MLN-T), que desarrolló una fuerte influencia en sectores rurales y populares, y desplegó una concepción del combate revolucionario por la vía armada.

Las prácticas autoritarias, la represión a trabajadores y estudiantes, el control social, las violaciones de las garan-

tías constitucionales comenzaron a ser justificadas con una necesidad de seguridad en el combate a la lucha antisubversiva. El sistema democrático tradicional uruguayo, liderado por los históricos partidos Nacional y Colorado, no fue capaz, al menos durante la segunda mitad de los años 60, de solucionar las tensiones políticas y sociales sin ceder a un rápido fortalecimiento del poder militar.

El gobierno de la época, bajo la presidencia de Jorge Pacheco Areco (Partido Colorado), enfrentó esta inestabilidad con la aplicación de las medidas prontas de seguridad (MPS). Las MPS se encuentran previstas en la Constitución de la República para su aplicación en circunstancias excepcionales y habilitó la suspensión de garantías individuales; se dispuso el arresto de personas y el traslado de un lugar a otro del país dando, en algunos casos, la opción de exiliarse.

Si bien estas medidas sólo pueden adoptarse en casos de grave e imprevisto ataque exterior o conmoción interior, el Poder Ejecutivo las justificaba frente a las acciones de la guerrilla, aunque también acudió a ellas para enfrentar paros de trabajadores de organismos públicos, disponer el cierre de medios de prensa y clausura de partidos de izquierda y para enfrentar múltiples manifestaciones de descontento y protesta social. De medidas de excepción, se transformaron en una forma de actuación gubernamental.

El Parlamento, al cual debía someterse las medidas adoptadas, debiendo estarse a lo que este resolviera, muchas veces las rechazaba; sin embargo, eran aplicadas por el Poder Ejecutivo. En este contexto de creciente represión, las Fuerzas Armadas aumentaron progresiva y sostenidamente su protagonismo político. Las personas detenidas por las medidas prontas de seguridad eran llevadas y mantenidas en los cuarteles bajo la custodia de militares; muchas eran conducidas a realizar sus funciones cotidianamente en or-

ganismos públicos y, al fin de la jornada laboral, las volvían a acuartelar.

Esta intervención militar en el poder se amplió con el decreto 566/971, por el cual se le confió a las Fuerzas Armadas la lucha contra la guerrilla, desplazando a la Policía de la conducción y creando, a tales efectos, el Estado Mayor Conjunto (ESMACO) que la incluía, pero en un rol táctico de menor relevancia.

Las elecciones nacionales que ocurrieron en noviembre de 1971 dieron la victoria, nuevamente, por un estrecho margen, al Partido Colorado y, en marzo de 1972, asumió como presidente Juan María Bordaberry. En forma inmediata, en abril, este decretó la suspensión de los derechos individuales y declaró el estado de guerra interno que, en julio de ese mismo año, se tradujo en la ley de Seguridad del Estado. Esta ley, fundamentalmente, creó delitos nuevos y le confirió a la justicia militar la competencia exclusiva. Paralelamente, otros delitos del Código Penal ordinario pasaron al Código Militar para poder ser juzgados por jueces militares. De esta forma, los militares tenían la competencia para conducir la lucha contra la guerrilla y decidir la investigación, detención y juicio de las personas acusadas de acciones guerrilleras u otras manifestaciones que fueran consideradas delitos políticos.

En febrero de 1973 los militares se integraron al gobierno a partir del llamado «Pacto de Boiso Lanza», donde el presidente acordó con los militares la hegemonía militar en el poder. Se creó el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) conformado por el presidente, la Junta de comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y los ministros de Defensa, Interior y Relaciones Exteriores. Con este Consejo se comenzó a invocar, en forma explícita, la Doctrina de la Seguridad Nacional como fundamento de sus acciones.

En la antesala del golpe de Estado, el 30 de marzo de 1973, se estableció el secreto militar para todas las operaciones de las fuerzas de seguridad (FFAA o policía), lo que significaba que no se realizaba ningún tipo de control de la legalidad de los procedimientos de las fuerzas de seguridad. Limitada sustancialmente la actuación del Poder Judicial y habiendo el Poder Ejecutivo cedido espacios de poder en favor de las Fuerzas Armadas, solo quedaba arrebatar las facultades del Poder Legislativo; esto se verificó con la disolución de las cámaras, dada por decreto nro. 464/973 del Poder Ejecutivo, y el ingreso, en la madrugada del 27 de junio de 1973, de los altos mandos de las Fuerzas Armadas en el Palacio Legislativo.

Bordaberry emitió un discurso por cadena de radio y televisión en el que afirmó que «este paso que hemos tenido que dar no conduce y no va a limitar las libertades ni los derechos de la persona humana»[3]. Lamentablemente, la historia lo desmintió.

2. El golpe de Estado y la dictadura cívico militar

A partir del golpe de Estado se profundizaron las medidas represivas y se multiplicaron las prohibiciones, ilegalizaciones y restricciones generalizadas a los derechos. Se prohibió el ejercicio de los derechos políticos a miles de ciudadanos, se intervinieron los organismos públicos, sustituyendo sus jerarcas por miembros leales al régimen, en su mayoría militares, pero también con una importante participación de civiles que apoyaron el régimen dictatorial. Las destituciones de funcionarios públicos y, en particular

3 *El fin del principio (27 de junio de 1973).* Cuadernos de Marcha Nº 73. 1973. Accesible en: https://sitiosdememoria.uy/prensa/3845

en los distintos niveles de la enseñanza, fueron masivas; se estableció la censura previa, se habilitó la interceptación de correspondencia, se dispuso la clausura y cierre de prensa escrita, se suspendió la celebración de elecciones, se declararon ilegales partidos políticos y sindicatos y sus integrantes fueron perseguidos y encarcelados[4]. Se produjo la emigración masiva de ciudadanos huyendo de la persecución política.

Se incrementan los secuestros, las desapariciones forzadas, las muertes en prisión y se intensificó y generalizó la práctica sistemática de la tortura en cuarteles y dependencias policiales. Las personas detenidas podían pasar días y hasta meses sin comparecer ante un Juez, y los juicios carecían de las mínimas garantías procesales.

Las muertes bajo torturas y las desapariciones de opositores políticos en Uruguay fueron denunciadas en ámbitos internacionales[5]. Los asesinatos políticos y las detenciones de ciudadanos uruguayos en países de la región revelaban un plan transnacional concertado entre las autoridades de los distintos regímenes dictatoriales.

Esa articulación, que se desplegó desde la instalación de la dictadura, se profundizó en 1975 en Chile, donde los altos mandos de los servicios de inteligencia de diversos países conformaron el llamado Plan u Operación Cóndor. Integraron esa coordinación Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay. Brasil, si bien no suscribió el acuerdo, participó en

---

4 La coalición política de izquierda Frente Amplio y los sindicatos y gremios fueron ilegalizados por el decreto Nº 1026 de 1973 que estableció, además de la clausura de los locales, la incautación de todos sus bienes. Véase el texto del decreto en: https://www.impo.com.uy/bases/decretos/1026-1973

5 En 1976 Amnistía Internacional publicó un primer informe *Muertos en la Tortura en Uruguay: 22 Casos Conocidos.* Secretariado Internacional. Londres, 1965. Véase en: https://sitiosdememoria.uy/recurso/1572

la ejecución de este Plan en sus distintas fases. Posteriormente se sumaron Ecuador y Perú.

La Operación Cóndor fue un sistema secreto de inteligencia y de operativos, que fue creado en el decenio de 1970, mediante el cual los Estados militarizados de América del Sur compartieron datos de inteligencia y capturaron, torturaron y ejecutaron opositores políticos en los territorios de otros países. Bajo la inspiración de la Doctrina de la Seguridad Nacional continental que se propuso como blanco de ataque los enemigos ideológicos, los Estados militarizados que participaron en el sistema Cóndor se involucraron en prácticas terroristas para destruir la «amenaza subversiva» de la izquierda y defender «la civilización occidental y cristiana». La maquinaria Cóndor fue un componente secreto de una estrategia más amplia de contrainsurgencia, dirigida por los Estados Unidos, para impedir o revertir los movimientos sociales que demandaban cambios políticos o socioeconómicos (Patrice Mc Sherry, 2009:25).

La estructura del Estado se conformó adecuándose al régimen represivo, tanto dentro como fuera de fronteras. Algunos organismos se crearon con la finalidad específica de desplegar la represión y la persecución política, como lo fue el Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCOA), que se organizó en cuatro unidades que abarcaban todo el país y llevaban adelante las detenciones y luego los interrogatorios bajo torturas. Muchos de sus integrantes son los responsables de las muertes y desapariciones ocurridas. Junto al Servicio de Información de Defensa (SID), organismo que centralizaba información y definía las líneas de acción, así como el vínculo con los otros regímenes dictatoriales, el OCOA participaba del interrogatorio y traslado

clandestino de los detenidos fuera de fronteras, amparados en el Plan Cóndor[6].

Los autores de las violaciones a los derechos humanos fueron principalmente militares pertenecientes a las distintas armas, así como personal policial vinculado a la represión. La dictadura se prolongó por doce largos años. Al cabo de la misma, la masiva violación de derechos humanos pudo conocerse en su real dimensión dado que, durante el terrorismo de Estado, ni las víctimas ni sus familiares tenían posibilidades de denunciar ni reclamar justicia.

El régimen dictatorial uruguayo se caracterizó por el encierro masivo y prolongado, donde las personas presas fueron continuamente sometidas a distintos tipos de tortura. Esta modalidad de la represión incluyó numerosos casos de muertes en lugares de detención, y de ejecuciones en operativos represivos o en la vía pública, así como desapariciones forzadas, configuradas tanto dentro del territorio nacional como en base a la coordinación represiva con las fuerzas militares y de inteligencia de los países partícipes del Cóndor.

Uruguay llegó a ser, con poco más de tres millones de habitantes, el país con más presos y presas políticas en la región en relación a su población. Investigaciones dan cuenta de alrededor de seis mil personas que fueron procesadas y condenadas por la justicia miliar, aunque un número sin duda significativamente mayor permaneció semanas, días, meses, e incluso años, secuestradas o privadas ilegítimamente de su libertad en unidades militares o centros clan-

6 Fueron hitos relevantes los juicios argentinos e italianos sobre el Plan Cóndor. En ambos se desplegó una amplia recopilación de información desclasificada, documentos y testimonios, condenando la actuación de militares y policías uruguayos en crímenes de lesa humanidad fuera de las fronteras del país. Juicio en Italia (sentencia en 2021) y Juicio en Argentina (sentencia en 2016).

destinos de detención que dirigían y controlaban los militares.

Las detenciones, en su mayoría, nunca fueron informadas por los militares actuantes a ningún organismo judicial y en muchos casos se carece de registro oficial de su ocurrencia. Este rol clandestino de la represión, junto a los múltiples obstáculos jurídicos y políticos, también ha sido un factor clave que se vincula a algunas dificultades para el avance de las investigaciones, alcanzar la prueba de los hechos y conocer la verdad de lo ocurrido.

En relación con las personas detenidas y desaparecidas se registra un total de 198; la mayoría de ellas fueron secuestradas fuera del país, principalmente en Argentina y, en menor medida, en Chile, Paraguay y otros países de la región. Los asesinatos políticos tuvieron 116 víctimas. Estos se produjeron en distintas circunstancias: operativos represivos, muertes por tortura en centros de detención u otras circunstancias relacionadas con las condiciones de la privación de libertad. Se estima que unas 250 mil personas emigraron durante la dictadura a consecuencia de la persecución política.

3. La transición a la democracia y las dificultades para la justicia

La justicia transicional se comprende como aquellos procesos y mecanismos que se da una sociedad para intentar afrontar un legado de abusos a gran escala del pasado, para asegurar la responsabilidad, rendir justicia y lograr reconciliación (Ambos, Malarino y Elsner: 2009: 26).

Uruguay salió de la dictadura atravesando diferentes instancias de negociaciones políticas, donde los militares plantearon distintas presiones y exigencias para entregar el

poder. Las violaciones a los derechos humanos fueron parte de esas negociaciones; ese aspecto, si bien nunca ha sido revelado por los partícipes, ha permeado la actuación estatal en los años siguientes al terrorismo de Estado.

En noviembre de 1984 se llevaron a cabo elecciones nacionales con garantías recortadas, partidos y candidatos proscritos. El 1 de marzo de 1985, asumió la presidencia Julio María Sanguinetti, representante del Partido Colorado. En referencia a las violaciones a los derechos humanos ocurridas, durante su campaña electoral, el discurso se centraba en el enunciado: «un cambio en paz», constituyendo un mensaje que buscó, implícitamente, descartar la pretensión de que los militares y policías involucrados en crímenes y abusos fuesen juzgados.

En el mismo mes de inicio del mandato presidencial se dictó una ley de amnistía. Esto permitió que miles de presos políticos recuperaran la libertad, la cual era reclamada por un amplio movimiento social. Esa ley también incluyó otros aspectos relevantes: se derogan otras leyes que sostuvieron al sistema represivo, se aprobó la Convención Americana de Derechos Humanos y se reconoció la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los asuntos relativos a la aplicación e interpretación de la Convención[7].

El Parlamento creó una comisión investigadora sobre la situación de personas desaparecidas y los hechos que la motivaron. La Comisión trabajó en forma reservada y publicó el informe de sus actuaciones. En este se detallaron los nombres de ciento sesenta y cuatro personas detenidas desaparecidas, treinta y dos de ellas en el territorio nacional

---

7 Ley 15737 «Ley de amnistía y aprobación de la Convención Interamericana...» véase el texto completo en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15737-1985

y el resto en distintos países de la región[8]. Todas estas desapariciones, afirmó la Comisión, se encontraban vinculadas entre sí y señalaban la presencia de militares uruguayos. De las actuaciones y testimonios recogidos se dio cuenta al Poder Judicial a efectos que se proceda a la investigación de los hechos.

Paulatinamente, las denuncias comenzaron a llegar a los juzgados y se dio inicio a los primeros procesos judiciales. Ante esto, la justicia militar interpuso contienda de competencia. La Suprema Corte de Justicia, quien debe fallar en estas contiendas, lo hizo a favor de la justicia civil, no cediendo a las presiones para pasar estos asuntos a la jurisdicción militar. Esta decisión generó un importante malestar en las Fuerzas Armadas, que avizoraron el reclamo de responsabilidad por sus acciones. Según Gianella Bardazano:

> La decisión favorable a la jurisdicción de la justicia ordinaria y las citaciones a militares a concurrir ante los jueces penales son considerados acontecimientos que aceleraron el proceso de sanción de una ley que asegura la impunidad penal (Bardazano: 2013:149)

Como respuesta a la decisión judicial respecto de las contiendas, el presidente Sanguinetti envió un proyecto de ley de amnistía de urgente consideración, que básicamente implicaba desistir de perseguir penalmente a policías y militares, buscando evitar el incipiente avance de las investigaciones judiciales. Este y otros proyectos, que iban en similar sentido, fueron descartados por el Parlamento.

---

8 Investigaciones posteriores elevaron el número de personas desaparecidas a 192.

En el curso de 1986 se vivió la situación que implicó la mayor amenaza en el período para la estabilidad institucional. Como consecuencia de haberse resuelto la contienda de competencia entre la justicia ordinaria y la jurisdicción militar a favor de la primera, las sedes judiciales penales tramitaron denuncias formuladas por familiares y víctimas, y se emitieron citaciones a militares involucrados en las graves violaciones a los derechos humanos.

El ministro de Defensa, que debió cursar estas citaciones a cada militar convocado, señaló que no acataría la decisión judicial. Este escenario provocó alarma en el sistema político, que temía el retorno a la dictadura, y desembocó en acuerdos que posibilitaron la aprobación de la ley 15.848, llamada de «Caducidad de la pretensión punitiva del Estado»[9]. Por esta ley, el Estado renunciaba a continuar los procesos judiciales iniciados respecto de militares o policías sobre hechos ocurridos durante la dictadura. La ley quitaba al Poder Judicial la competencia en la investigación de los hechos, atribuyendo tal función al Poder Ejecutivo. La aplicación de esta ley implicó la paralización y archivo de todas las investigaciones en curso.

Se plantearon sucesivos recursos de inconstitucionalidad de esta ley para lograr eludir el obstáculo legal, principalmente centrados en la violación de la separación de poderes. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia decidió apoyar la tesis de la constitucionalidad. Se formularon las denuncias ante el Poder Ejecutivo para que cumpliera con la atribuida función de investigación. Tales actuaciones del Poder Ejecutivo fueron claramente deficitarias, concluyendo invariablemente en que no había prueba de los hechos

9 Ley «Caducidad de la pretensión punitiva del Estado» (1986). Véase norma completa en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15848-1986/

denunciados ni de la responsabilidad de los militares en los mismos.

En 1989 se realizó un referéndum, acudiendo a una vía constitucional que permite obtener la anulación de leyes, pero no se alcanzó el caudal de votos suficientes para dejar sin efecto la ley de caducidad, y esta continuó obturando el camino de la justicia por décadas. Las sucesivas administraciones de gobierno continuaron aplicando esta ley sin que se pudiera progresar en forma alguna en la investigación de los graves crímenes ocurridos. Las Fuerzas Armadas continuaron usufructuando privilegios obtenidos durante su permanencia en el poder. Las modificaciones legislativas a su ley orgánica no fueron sustanciales ni mejoraron las relaciones entre el poder civil y militar.

La derrota del llamado «voto verde» de 1989[10] abrió un período de malestar silencioso en las víctimas de la dictadura, así como una reorganización de los grupos políticos, particularmente los de izquierda, que fueron casi los únicos portavoces políticos de los reclamos de verdad y justicia que lideran las organizaciones sociales, principalmente constituidas por víctimas directas y sus familiares.

En 1996 se convocó a una marcha por el 20 aniversario del asesinato en Buenos Aires de cuatro ciudadanos uruguayos: Zelmar Michellini, Héctor Gutiérrez Ruiz, Rosario Barredo y William Whitelaw. Los dos primeros eran reconocidos legisladores que, luego de disuelto el parlamento, se habían exiliado en Argentina; Barredo y Whitelaw era un matrimonio joven, con tres pequeños hijos, militantes del Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros. Desde esa fecha y hasta el presente, todos los 20 de mayo, cientos de miles de personas marchan en silencio por la principal ave-

10 Se conoce popularmente como «voto verde» el referéndum de 1989, dado que la lista por la derogación era de ese color.

nida de Montevideo y en las principales ciudades del resto del país. Esta movilización representa el reclamo de verdad y justicia que continúa cuestionando, año tras año, las pocas y lentas acciones estatales en torno del esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos.

Finalizando la década de 1990, el poeta argentino Juan Gelman sacudió una de las ficciones más sólidas del terrorismo de Estado uruguayo, la que sostenía que los enfrentamientos de los años 70 y 80 no habían sido contra los niños. Juan Gelman padeció el secuestro y desaparición de sus dos hijos. Uno de ellos, Marcelo, estaba casado con María Claudia García Iruretagoyena, ambos jóvenes ciudadanos argentinos. Marcelo fue hallado muerto años después en Argentina, víctima de la represión. La búsqueda de su nuera, quien transitaba un embarazo a término cuando fue secuestrada, llevó a Juan Gelman a seguir líneas de investigación que lo guiaron hasta Uruguay. Luego de múltiples obstáculos, el 31 de marzo del año 2000, fue confirmada la identidad de su nieta, Macarena Gelman, apropiada por un policía uruguayo a pocos días de su nacimiento[11].

Años después, ambos profundizaron acciones judiciales reclamando al Estado uruguayo información sobre el paradero de María Claudia García Iruretagoyena, madre de Macarena, que fue secuestrada en Buenos Aires, trasladada en forma clandestina a Montevideo y mantenida en cautiverio en la sede del Servicio de Información de Defensa hasta el nacimiento de su hija. Posteriormente, a las pocas semanas desapareció.

---

11 El poeta Gelman realizó acciones infructuosas buscando el apoyo de Julio María Sanguinetti en su segunda presidencia (1995-2000); el intercambio de cartas públicas de ambas personalidades constituye documentos sustanciales para visualizar los enfoques sobre DDHH en esa etapa histórica.

La localización de Macarena se verificó pocas horas después del cambio de gobierno, bajo la presidencia de Jorge Batlle, también miembro del Partido Colorado. La recuperación de la nieta de Gelman puso internacionalmente en evidencia que el Estado uruguayo seguía eludiendo graves hechos ocurridos en dictadura. El 12 de abril de 2000, el presidente recibió una delegación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos y, meses después, creó por decreto la Comisión para la Paz. La resolución de la presidencia que crea la Comisión sostiene que esta intentará dar cumplimiento a «una obligación ética del Estado», encarando «una tarea imprescindible para preservar la memoria histórica». Esta comisión trabajó durante dos años y emitió su informe final en abril de 2003, el cual concluyó que las personas detenidas y desaparecidas en el territorio nacional fueron enterradas en diversas dependencias de las fuerzas armadas. A fines de 1984 (previo al fin de la dictadura), los restos fueron exhumados, incinerados y las cenizas esparcidas en el Río de la Plata[12].

En relación con las personas detenidas y desaparecidas en otros países, los destinos finales informados fueron diversos, pero en todos los casos el destino final se indicó en dichos países. El procedimiento de remoción de restos que, según se afirmó, se llevó adelante por decisión de las cúpulas militares, se denominó «operación zanahoria» y, desde entonces, se ha invocado por cierto sector político como por algunos estamentos militares, para dar por concluida toda investigación relacionada con las personas detenidas desaparecidas. Años después, se comprobaría que las afirmadas exhumaciones no fueron tales en tanto se hallaron restos de detenidos desaparecidos en predios de unidades militares.

---

12 Decreto 146/003. Informe Final de la Comisión para la Paz, en: https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/146-2003/3

El informe de la Comisión para la Paz pretendió utilizarse para dar cierre a las investigaciones y reclamos por verdad, lo que fue rechazado por Madres y Familiares, quienes exigieron el esclarecimiento de todos los casos de desaparición forzada[13].

En materia de justicia, en octubre de 2002, se decidió el primer enjuiciamiento de un partícipe de los crímenes de la dictadura: Juan Carlos Blanco, quien fue el canciller civil de la dictadura; se procesó penalmente por la privación de libertad, muy especialmente agravada, de una ciudadana uruguaya que aún permanece desaparecida. Asimismo, se inició juicio penal respecto del expresidente Juan María Bordaberry por atentado a la Constitución y por la desaparición de personas y asesinatos ocurridos durante su mandato.

El cambio de administración de gobierno, alcanzando por primera vez la presidencia el Frente Amplio (FA), una coalición de partidos de izquierda, habilitó una nueva lectura de la ley de caducidad, permitiendo la actuación de la justicia penal e imputando la responsabilidad de militares que participaron en la detención, torturas y traslado clandestino de personas desde Argentina al país durante el terrorismo de Estado. En 2009, una nueva iniciativa volvió a intentar quitar la ley de caducidad del sistema normativo, acudiendo esta vez a un plebiscito, pero nuevamente no se alcanzaron los votos necesarios.

Es importante destacar que la jurisprudencia no basó sus dictámenes en la normativa internacional, negando la calidad de delitos de lesa humanidad y, en consecuencia,

---

13 Madres y Familiares de uruguayos detenidos desaparecidos. Comunicado público. 2003. En: https://desaparecidos.org.uy/wp-content/uploads/2015/06/2003.04.21-Pronunciamiento-ante-informe-de-la-Comisi%C3%B3n-para-la-Paz.pdf

disponiendo el archivo de causas judiciales. Esto trajo aparejada la primera condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado uruguayo, la sentencia dictada en la causa Gelman Vs. Uruguay, que exige la remoción del obstáculo jurídico que ha significado la ley de caducidad, a la vez que desarrollar distintas acciones tendientes a la localización de los restos de María Claudia Iruretagoyena de Gelman y la investigación y sanción de responsables de otros delitos de lesa humanidad ocurridos durante el terrorismo de Estado[14].

La condena de la Corte IDH determinó que se dictara la ley 18.831[15], por la cual se dejaba sin efecto la ley de caducidad. Si bien esta modificación legislativa permitía la continuidad de causas archivadas desde hacía décadas, e incluso la presentación de nuevas denuncias, la jurisprudencia, y principalmente la Suprema Corte de Justicia, sostuvieron una interpretación alejada de las recomendaciones de la Corte, negando la calidad de delitos de lesa humanidad. Por su parte, las defensas letradas de los militares indagados ensayaron con éxito distintos recursos procesales que paralizaron los procesos por meses, favoreciendo una vez más la impunidad de los responsables de los más graves crímenes cometidos en el país.

Sumado a los obstáculos señalados en la aplicación normativa, en distintas ocasiones se produjeron traslados de jueces que demostraron una voluntad clara de avanzar en

---

14 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Gelman Vs. Uruguay.* Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. La sentencia completa en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

15 Ley 18831 (2011). Restablecimiento de la pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1° de marzo de 1985. Véase norma completa en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18831-2011

la tramitación de las causas judiciales. La Suprema Corte de Justicia no arbitró mecanismos que pusieran en foco el abordaje especial de estas causas tales como, por ejemplo, el acompañamiento a las víctimas en un proceso que las revictimiza, la conformación de equipos técnicos que asistieran a los jueces en investigaciones complejas, la profundización en el estudio de la normativa internacional que debía aplicarse, entre otros aspectos requeridos para el desarrollo de estos juicios paradigmáticos.

En octubre de 2017 se promulgó la ley 19.550[16], que creó la Fiscalía Especializada en Delitos de lesa humanidad, que empezó a trabajar al año siguiente, centralizando en una misma fiscalía todos los casos en trámite por dichos delitos. Si bien la persecución penal de los represores acusados por crímenes de lesa humanidad tiene un hito con el establecimiento de una Fiscalía Especializada, es una política tardía e insuficiente. Sin embargo, su trabajo ha mostrado avances, principalmente fundamentados en la profesionalización para el abordaje de crímenes tan complejos, la unificación de criterios para enfrentar la estrategia de defensa de los imputados, centrada en dilatorias que apuestan a la impunidad biológica de los mismos.

En relación con la búsqueda de las personas detenidas y desaparecidas, a partir del año 2005 se conformó, mediante un convenio de la Presidencia y la Universidad de la República, un equipo de historiadores y un equipo de técnicos —antropólogos. Estos últimos iniciaron los trabajos de excavación en los predios militares de los que se contaba con información de posibles enterramientos. A lo largo de estos años se han hallado los restos de cinco personas detenidas

16 Ley de creación de la Fiscalía especializada en crímenes de lesa humanidad. Véase en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19550-2017/2

desaparecidas, todas víctimas de la represión por sus actividades sindicales o políticas.

Por otra parte, el hallazgo de algunos archivos pertenecientes a las fuerzas armadas ha permitido su análisis y conocer con mayor profundidad la forma de actuar del sistema represivo, así como la vigilancia sistemática de la población, los vínculos con otros regímenes dictatoriales y las líneas proyectadas de actuación en la invocada lucha contra la subversión.

En el ámbito de la Presidencia de la República, en 2003[17] se creó la Secretaría de Derechos Humanos para el pasado reciente. A partir de 2005 esta Secretaría se integra mediante un convenio con la Universidad de la República. Este organismo ha tenido a su cargo la recopilación de información sobre la temática que ha permitido elaborar informes sobre el contexto represivo, datos de las personas detenidas desaparecidas y de investigaciones arqueológicas realizadas. Se han sumado a este acervo documental archivos provenientes de otras reparticiones del Estado, así como otros aportados por países vinculados al Plan Cóndor.

En 2015 se creó el Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia, de integración honoraria y designación por el Presidente de la República, con el propósito de orientar las investigaciones de los crímenes de lesa humanidad cometidos por agentes del Estado, pasando a ser la Secretaria de Derechos Humanos para el pasado reciente, el soporte funcional y administrativo del Grupo. En 2019 el gobierno resolvió disolver el Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia, y enviar al Parlamento un proyecto de ley, que fue aprobado como ley 19822, en el que se asigna la búsqueda de las personas de-

17 Resolución Presidencial n° 449 del 11 de abril de 2003.

tenidas desaparecidas a la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH).

Una justicia de transición debe contemplar también la reparación a las víctimas, debiendo considerarse una reparación integral que considere el daño ocasionado en sus diferentes ámbitos y que atienda también a la familia de la víctima.

En Uruguay la reparación se verificó sustancialmente desde el punto de vista económico, excluyendo otras vertientes igualmente necesarias. La restitución a los cargos de los que fueron destituidos por razones políticas fue la primera y más amplia medida que se adoptó al regreso a la vida democrática. Sin embargo, el reconocimiento de la calidad de víctima y la consideración de otros miembros de la familia debieron esperar muchos años para ser contemplados. Es recién en 2009 cuando se consideró esta calidad y se habilitaron algunos recursos destinados específicamente a la atención de la salud física y emocional de quienes conviven con secuelas y trastornos productos de la tortura prolongada.

Otra ley reparatoria consagró una prestación económica permanente para quienes fueron presos políticos o sufrieron lesiones gravísimas a consecuencia de la tortura o debieron exiliarse. Sin embargo, las condiciones reclamadas y exigencias probatorias limitan y excluyen a un amplio universo de víctimas que permanecen sin ninguna reparación del Estado.

El esclarecimiento de los hechos constitutivos de crímenes de lesa humanidad es, a la vez que un derecho de las víctimas, un derecho de carácter colectivo de la sociedad de conocer lo ocurrido con parte de sus integrantes y asegurar la instalación de mecanismos de no repetición. Conocer lo ocurrido con las personas desaparecidas es parte del dere-

cho a la verdad, que debe completarse con saber cómo ocurrieron los hechos que llevaron a estas graves violaciones a los derechos humanos. Uruguay no ha transitado por procesos de instalación de comisiones de la verdad y esto ha restringido el acceso a un debate público sobre lo ocurrido que le permita a la sociedad aceptar el pasado.

En ese relato de los acontecimientos, el ámbito militar, a lo largo de todos estos años, se ha mantenido en una posición de negacionismo de los hechos, minimizando las responsabilidades constatadas en las investigaciones judiciales sin mostrar ningún tipo de arrepentimiento ni colaboración para conocer lo ocurrido. Durante la primera administración de izquierda, el presidente Tabaré Vázquez reclamó información a las Fuerzas Armadas sobre la ubicación de las personas detenidas desaparecidas. Salvo la Fuerza Aérea, que indicó el destino y ubicación de dos detenidos a su cargo y luego desaparecidos, las otras fuerzas no aportaron los datos solicitados.

En forma tardía, en relación con procesos similares transitados por otros países de la región, se ha comenzado a trabajar en la preservación y señalización de aquellos espacios donde se vulneraron los derechos humanos o donde se desarrollaron actos de resistencia popular. Muchos de los sitios de memoria permanecen aún en poder de las Fuerzas Armadas, y el Estado no ha desarrollado una política proactiva para destacar y desarrollar espacios dónde dar cuenta a la sociedad de los hechos que allí sucedieron para favorecer la reflexión, a la vez que reconocer a las víctimas que transitaron en tales lugares.

La ley reparatoria nro. 18.596 de 2009 abordó por primera vez el reconocimiento de los escenarios de violaciones de derechos humanos habilitando su señalización. Pero es

con la ley nro. 19.641[18] que se legisla sobre sitios de memoria, conformándose una institucionalidad que aborde la recuperación de la memoria y articule con los organismos estatales para recuperar esos espacios y hacerlos accesibles al público.

En la actualidad se ha logrado señalizar muchos lugares que han sido paradigmáticos en la historia del terrorismo de Estado, pero pocos cuentan con un desarrollo que permita una narrativa abierta al público que dé información de lo allí acontecido.

4. Desafíos del presente

Los procesos que ha transitado Uruguay para afrontar las secuelas sociales, políticas y personales de las graves violaciones ocurridas durante el tiempo de dictadura, han estado plagados de obstáculos. Esto no ha impedido que se lograran avances a lo largo del tiempo, aunque es necesario destacar que, a diferencia de otros países que han atravesado regímenes dictatoriales similares, nunca se ha formulado el abordaje de las consecuencias de ese tiempo como un tema de Estado; en cambio, se ha acudido a soluciones emergentes de acuerdos político partidarios y, en otras ocasiones, se ha relegado al sistema de justicia la resolución de aspectos que van más allá de una decisión judicial.

Esta ausencia de políticas de Estado focalizadas en los aspectos que hacen la memoria, justicia y reparación de lo ocurrido en el terrorismo de Estado, ha afectado el conocimiento de ese pasado, la investigación y sanción de los responsables de los crímenes, y el reconocimiento y reparación de las víctimas.

18 Ley 19641 (2018). Creación de sitios de memoria histórica del pasado reciente. Véase completa en http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19641-2018

En un balance de lo realizado se puede destacar, en relación con la justicia, un progreso en la investigación y sanción de responsables, si bien esa actuación judicial ha sido largamente demorada, derivando que muchos de los indagados por tales crímenes hayan fallecido sin comparecer ante los estrados judiciales, arrebatando de esta manera el conocimiento de los hechos a las víctimas y sus familiares.

Por otra parte, persiste una mirada jurídica alejada de los estándares jurisprudenciales, ya adoptados por la mayoría de los países, y que ha recomendado la Corte Interamericana en sucesivos pronunciamientos, especialmente en cuanto a reconocer el carácter de delitos de lesa humanidad y, con ello, la calidad de imprescriptibles, sin posibilidad de que sus autores sean amnistiados, y el deber de extraditar a quienes son identificados como partícipes en tales crímenes.

Cabe observar además que, a quienes se ha condenado, se les otorga un estatus especial que dista de los que detentan otras personas privadas de libertad en nuestro país, accediendo a beneficios que no se condicen con los gravísimos crímenes por los cuales han sido enjuiciados. En muchos casos cumplen penas domiciliarias, donde se diluye el control del cumplimiento estricto de la privación de libertad.

En cuanto a las reparaciones debidas a las víctimas y sus familias, se ha medido su otorgamiento exclusivamente bajo un parámetro económico de lo que es posible pagar al Estado, partiendo de considerar estas reparaciones como un gasto gravoso. Se obliga a las personas a optar entre una pensión reparatoria y la prestación jubilatoria a la que legítimamente tienen derecho luego de años de trabajo. De esta manera, se desnaturaliza el carácter reparatorio de la pensión, negándole la calidad de víctima a quien la recibe. El Estado no ha sido proactivo en el servicio de las repa-

raciones; por el contrario, exige a quienes reclaman este reconocimiento, que acrediten haber sido vulnerados por el Estado, o establece una entidad del daño debajo del cual no se les repara.

Las numerosas exclusiones que marcan las leyes reparatorias y su implementación fueron objeto de pronunciamiento del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff; luego de su visita al país en 2013, expresó en sus recomendaciones que se revisen los criterios y requisitos excluyentes y limitantes, así como el procedimiento para el reconocimiento de las víctimas, a fin de evitar que categorías enteras de estas queden excluidas de la debida reparación (De Greiff: 2014)[19].

En materia de búsqueda de las personas detenidas desaparecidas, el trabajo en antropología forense se ha especializado a lo largo del tiempo, incorporando herramientas de análisis para mejorar la tarea. Sin embargo, su labor no ha estado exenta de dificultades, pues ha sufrido el ingreso a su lugar de trabajo y el robo de archivos que eran parte del acervo documental con el que realizaba su labor. De este episodio no se ha determinado responsables y se inscribe en las fragilidades que presenta el abordaje de las investigaciones sobre el pasado dictatorial.

En la actualidad, la ley 19.822[20] asignó la responsabilidad del trabajo de búsqueda de detenidos desaparecidos a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría

---

19 Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. *Informe sobre las leyes reparatorias y sus exclusiones.* Montevideo, 2018. Véase en: https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-sobre-leyes-reparatorias-exclusiones-derivadas-su-0

20 Ley 19.822 (2019). Véase la norma completa en: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/198222019

del Pueblo, organismo autónomo de los poderes del Estado, lo que permite que esta tarea quede afuera de los avatares de cambios de administración gubernamental y de los obstáculos por los que atraviesan las causas judiciales.

En relación con la memoria, si bien se ha dictado una ley que regula y reconoce la importancia de la declaración y desarrollo de los sitios de memoria, no se ha acompañado esta normativa con respaldo institucional para que tales sitios sean protegidos de reiterados actos vandálicos que expresan la intolerancia ante la difusión de la memoria. En ese sentido, preocupa el incremento de relatos negacionistas sobre lo ocurrido, el avance de posturas públicas que reivindican las acciones desplegadas por los militares en la dictadura, así como el reclamo de la liberación de los condenados por crímenes de lesa humanidad y el cierre de todas las investigaciones judiciales aún en curso.

La visión de la historia que se restringe a una explicación simplificadora de un enfrentamiento entre dos bandos (los militares contra la guerrilla) apunta a invisibilizar las vulneraciones masivas y sistemáticas de derechos que vivió toda la sociedad, y pretende aplicar mecanismos de postguerra que no consideran a las víctimas ajenas al pretendido conflicto. No puede dejar de atenderse que en Uruguay tal guerra nunca existió, sino que se trató de enfrentamientos puntuales que finalizaron previo a la instalación de la dictadura.

En ese sentido, una nueva sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra Uruguay (2021)[21] señala la evidencia del terrorismo de Estado como desplie-

---

21 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Maidanik y otros Vs. Uruguay.* Fondo y Reparaciones. Sentencia de 15 de noviembre de 2021. Véase la sentencia en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_444_esp.pdf

gue violento de control sobre la población civil, observando las trabas durante décadas para la investigación judicial que redundan en impunidad. En este caso, la Corte se expidió sobre las ejecuciones extrajudiciales en 1974 de tres jóvenes mujeres, y el secuestro y desaparición forzada de dos militantes políticos.

Finalmente, en materia de acceso a la información existente en los archivos de la dictadura, aún queda mucho por transitar. Se debe asegurar un acceso amplio con criterios profesionales y transparentes, para conocer cómo se estructuró el Estado represor, y desarrollar mecanismos que sean garantías efectivas de no repetición. Los hallazgos fortuitos de archivos de los organismos represores dejan la convicción de que otros similares existen, y que podrían contener información valiosa que permita guiar la búsqueda de los lugares donde se encuentran enterrados los detenidos desaparecidos. La determinación de dónde se encuentran esos archivos y su recuperación es una tarea que debe ser asumida por el Estado, pero hasta ahora continúa siendo una deuda con la justicia y la memoria histórica.

Los procesos históricos son complejos y los reclamos aún vigentes de memoria, justicia y reparación, cobran nuevas significaciones ante el surgimiento de nuevos discursos que apelan al odio y la fragmentación social. La denuncia de los crímenes de la dictadura sigue interpelando a quienes minimizan los desbordes represivos y justifican la violencia autoritaria. La persistencia de esos reclamos, a 35 años del restablecimiento de la institucionalidad democrática, hace evidente las múltiples carencias, pero al mismo tiempo plantea la vigencia del tema. Sin duda, el desafío de instalar el concepto de respeto inclaudicable a los derechos humanos, como clave para el fortalecimiento democrático, es una tarea del presente.

Capítulo III

La experiencia argentina en la implementación de políticas de verdad, memoria, justicia, reparación y garantías de no repetición.

De una práctica de justicia transicional a un enfoque basado en derechos

Luciano M. Donadio Linares

Introducción

Tal como destaca el llamado para realizar esta obra colectiva, los procesos que llevaron a la ruptura de la democracia en los países latinoamericanos, principalmente en la década de 1970, no fueron aislados ni espontáneos, sino que respondieron a una lógica de contención de aquellos movimientos sociales[1] que desafiaban el orden sociopolítico y económico establecido.

En el caso de la Argentina, una junta militar conformada por las tres fuerzas armadas materializó el golpe de Estado el 24 de marzo de 1976, suspendiendo la plena vigencia de las garantías constitucionales y dando inicio a la más atroz dictadura que vivió el país. Este período, caracterizado por violaciones premeditadas, organizadas y sistemáticas de

1 Dentro de la definición amplia de movimientos sociales podemos incluir, sin enumerar taxativamente, a algunos partidos políticos o facciones dentro de los partidos políticos, a los movimientos religiosos denominados «del tercer mundo», a los movimientos sindicales, agrupaciones estudiantiles, organizaciones revolucionarias armadas y no armadas, activistas culturales, grupos representativos de diversidades sexuales, etc.

los derechos humanos de las argentinas y argentinos de todas las edades, concluyó el 10 de diciembre de 1983, luego de haber emprendido, además, una guerra contra el Reino Unido[2].

Desde 1983 hasta la actualidad, Argentina asiste a un prolongado proceso jurídico-político, con sus variaciones políticas témporo-partidarias, en el que se responde progresivamente a las demandas de verdad, memoria y justicia, pasando de una experiencia de justicia transicional a un modelo basado en derechos con proyección global para la promoción de los derechos humanos y la prevención de nuevos hechos de similares características.

En términos metodológicos, el presente artículo abordará tres ejes: i) una descripción contextualizada de los hechos, ii) un análisis por etapas de los mecanismos de memoria, verdad, justicia y reparación y, iii) una evaluación y proyección del proceso desde el punto de vista interno, como internacional.

Cabe destacar que dada la complejidad y amplitud de los crímenes y la extensión temporal que lleva la implementación de esta política de Estado en Argentina, este artículo

---

2 En 1982, la Junta Militar emprende la gesta de Malvinas con el propósito de recuperar el pleno ejercicio de nuestra soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. Esta cuestión, entendida como la disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido, tiene su origen el 3 de enero de 1833, cuando el Reino Unido, quebrando la integridad territorial argentina, ocupó ilegalmente las islas y expulsó a las autoridades argentinas, impidiendo su regreso, así como la radicación de argentinos provenientes del territorio continental. Desde entonces, la Argentina ha protestado regularmente la ocupación británica, ratificando su soberanía y afirmando que su recuperación, conforme el derecho internacional, constituye un objetivo permanente e irrenunciable. Sobre este tema ver: KOHEN, Marcelo G.; RODRÍGUEZ, Facundo D. *Las Malvinas entre el derecho y la historia. Refutación del folleto británico «Más allá de la historia oficial. La verdadera historia de las Falklands/Malvinas».* EUDEBA. Buenos Aires. 2016.

no pretende ser exhaustivo ni detallista, sino más bien identificar aquellos elementos destacados de un proceso nacional que busca contribuir a la discusión internacional, como una garantía de no repetición. Dada la proximidad temporal con los hechos, se aportan referencias audiovisuales que pueden facilitar la comprensión contextual de los hechos descriptos, evitando la intermediación de la interpretación y contribuyendo a realizar un ejercicio de memoria.

1. Los años 70: La puja distributiva interna y la crisis internacional del petróleo como antesala de la dictadura argentina

Como anticipé, la interrupción de los regímenes democráticos en América Latina fue una constante durante el siglo XX, de la cual Argentina no pudo escapar. En términos políticos y económicos, el país atravesaba en 1975 una situación compleja de la mano de la Presidenta constitucional Martínez, tras el vacío de poder que había generado la muerte del Presidente Perón y las repercusiones internas de la crisis internacional del petróleo.

El elevado proteccionismo de los países desarrollados había significado una reducción, tanto en precios como en cantidad, de las exportaciones argentinas. Esto se tradujo en caída de las reservas internacionales, elevados niveles de gasto público, duplicación de la tasa de inflación. La respuesta fue la devaluación del peso (moneda nacional), el aumento de las tarifas de los servicios públicos y los combustibles, y una elevada tensión social. Paradójicamente, en aquellos años, la participación del salario en relación con el producto interno bruto alcanzaba el 47%, representando uno de los mejores indicadores de la historia argentina, al

igual la participación de la industria en el PIB, que representaba el 38.3% del PIB[3].

Contextualmente, el 5 de febrero de 1975 la Presidenta dictó el decreto 261/75 que ordenaba «proceder a ejecutar las operaciones militares necesarias para la neutralización y/o aniquilación del accionar de los elementos subversivos...» y el 6 de octubre de 1975 se dictaron los decretos 2770/75, 2771/75 y 2772/75 que dispusieron la «... utilización de todos los medios disponibles en la lucha antisubversiva...», por lo que los militares ocuparon un lugar central de la escena política.

Pocos meses después, el golpe de Estado se materializó para dar inicio a la dictadura más sangrienta de América latina. El golpe de Estado, indudablemente, tuvo repercusiones en cada una de las esferas de la vida pública y privada de la Argentina con el propósito de transformar el sistema político, social y económico. Para ello no fue suficiente el alzamiento contra la constitución y las leyes, el avasallamiento de los poderes republicanos, la usurpación del gobierno y la ocupación ilegal del Estado, la ilegalización de las organizaciones políticas y sindicales, la intervención de asociaciones y organizaciones, sino que se implementó un plan criminal sistemático, generalizado y organizado, de secuestros, torturas, asesinatos, desaparición de personas, abusos sexuales, saqueo de bienes y apropiación de menores, entre otros delitos.

Puede identificarse *prima facie* a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad como los sujetos activos del plan de represión ilegal. Sin embargo, considerando la duración de la Dictadura y la amplitud de sus efectos en cada una de las esferas públicas, incluyendo la política, la econo-

---

3 RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003).* Ariel. Buenos Aires. 2006, pp. 573 y ss.

mía, la sociedad y la cultura, se podría inducir que existió un complejo entramado de participación en los estamentos no militares, nacionales e internacionales, que sustentaron, justificaron o toleraron al régimen, incluyendo todas sus características criminales.

2. La experiencia argentina: Una contribución histórica en tiempos de transición

La vigencia de la política de Estado de Memoria, Verdad y Justicia ha permeado todos los poderes del Estado y cada uno de los espacios de interacción social en Argentina. Es resultado de un proceso histórico iniciado en la década de 1980 con la recuperación del sistema democrático, y la plena vigencia de los derechos fundamentales, a partir de la relocalización de la Constitución Nacional en la cima de la pirámide de legalidad jurídica[4].

El proceso democrático iniciado en la década de los 80 implicó para la Argentina, en materia de derechos fundamentales, la puesta en marcha de una instancia de reconexión internacional a través de la ratificación de tratados de derechos humanos. Este camino de internacionalización del ordenamiento jurídico interno se profundizó en la década de los 90, con la reforma constitucional realizada en 1994, por medio de la cual el artículo 75, inciso 22, incorporó con jerarquía constitucional una serie de instrumentos jurídicos internacionales, reconociendo, además, la facultad del

4 Durante la dictadura se instituyó que las «Actas del proceso de reorganización nacional» se constituían como la norma suprema nacional, desconociendo la aplicación de los derechos constitucionales en la medida que se contraponían a los objetivos de dichas cartas. Ver Actas del proceso de reorganización nacional, en: https://apm.gov.ar/periplosdememorias/materiales/1-1/Documentos/ActaJunta/ActaJunta.pdf, visitada el 20 de abril de 2022.

Congreso de la Nación de ampliar esta nómina con la clara vocación de expandir un enfoque basado en la ampliación de derechos.

No obstante, es sabido que el derecho, como parte de la cultura, puede facilitar el cambio social, pero este no necesariamente es automático, unidireccional y constante, sino que también puede encontrarse influenciado por la coyuntura. De este modo, la experiencia argentina muestra varias etapas que, analizadas de manera aislada, pueden representar aciertos y desaciertos; pero analizadas de un modo sistémico, demuestran la voluntad colectiva por avanzar en la resolución de los crímenes del pasado con una visión constructiva del futuro basado en la memoria, la verdad y la justicia.

Con un propósito descriptivo, podemos dividir los casi 40 años de democracia en tres etapas: i) la primavera de la democracia, ii) reconciliación sin justicia e impunidad, iii) un nuevo tiempo para la justicia.

2.1 La primavera de la democracia: entre la CONADEP y el juicio a las juntas militares hasta el levantamiento militar de campo de mayo

En 1983, a tres días de la asunción como Presidente de la Nación, Alfonsín dispuso, mediante Decreto 158/1983, que se enjuiciara ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a los integrantes de las juntas militares que habían usurpado el gobierno de la Nación el 24 de marzo de 1976. Dos días más tarde, mediante el Decreto 187/1983, el Presidente nombró un grupo de eminentes argentinos y argentinas[5] para formar la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP).

---

5 Integrantes de la CONADEP: Ricardo Colombres (abogado), René Favaloro (médico cardiólogo), Hilario Fernández Long (ingeniero), Carlos

La CONADEP, la primera Comisión de la Verdad que funcionó en el mundo, recogió testimonios en la Argentina y el exterior y, transcurridos poco más de nueve meses, entregó lo que podría ser considerado el primer monumento de la nueva historia de los Derechos Humanos en Argentina, el Informe «Nunca Más»[6].

La Comisión registró «la mayor tragedia argentina contemporánea y la más salvaje, organizada sistemáticamente con premeditación y alevosía, donde la tortura fue el método normal para el tratamiento de los prisioneros». Asimismo, determinó que la dictadura había producido miles de desaparecidos. Fue tan minucioso el trabajo de la CONADEP, que la Fiscalía basó su acusación en aquel informe. En 2007, el Fondo Documental CONADEP fue declarado Memoria del Mundo por la UNESCO, junto a otros 18 archivos del Patrimonio Documental sobre Derechos Humanos en Argentina relativo al período 1976 - 1983.

Algunos meses después, y habiendo observado que la justicia militar no procedía de acuerdo con la legislación vigente, el Congreso modificó el Código Militar mediante la ley 23049 y traspasó indirectamente la competencia a la justicia civil. En abril de 1985, se dio inicio al mundialmente conocido Juicio a las juntas militares.

T. Gattinoni (obispo metodista), Gregorio Klimovsky (matemático, filósofo, epistemólogo), Marshall T. Meyer (rabino), Mons. Jaime F. de Nevares (obispo católico), Eduardo Rabossi (filósofo), Magdalena Ruiz Guiñazú (periodista) y Ernesto Sábato (ensayista, novelista, físico), quien la presidió. También la integraron Santiago López, Hugo Piucill y Horacio Huarte (diputados), Graciela Fernández Meijide (profesora), Daniel Salvador (abogado), Raúl Aragón (historiador), Alberto Mansur y Leopoldo Silgueira.

6 Ver la presentación del informe de la CONADEP al Presidente de la Nación Argentina en https://www.youtube.com/watch?v=z4kLIK2kf7Q; CONADEP. *Nunca más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas.* Eudeba. Buenos Aires. 1984.

Durante el juicio se pudo probar la existencia de un aparato clandestino de represión que se reflejaba en la clandestinidad de las detenciones, el uso de apodos y la práctica de saquear las viviendas de los detenidos. Se demostró que el sistema operativo constaba de captura de sospechosos, privación ilegítima de la libertad, interrogatorios bajo tortura, clandestinidad y secreto de dichas acciones, y eliminación física de los detenidos. La práctica fue idéntica en todo el territorio argentino. Dado que todos los hechos ilegales fueron cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad disciplinadamente organizadas en forma vertical, el juicio pudo descartar, sin dejar lugar a dudas, la hipótesis de que estos crímenes eran ejecutados de modo espontáneo y sin que hubieran existido órdenes expresas de los superiores. El juicio demostró la responsabilidad criminal de los comandantes de las juntas militares[7].

Por primera vez en la historia mundial, un grupo de dictadores debió comparecer ante tribunales de su propio pueblo para ser juzgados por sus crímenes. Este juicio se realizó en el mismo país de los acusados, con las leyes del propio país y con fiscales, abogados y jueces compatriotas. Además, por las características que tuvo, la condena a las juntas militares realizada por un gobierno democrático constituyó un hecho sin precedentes en el mundo, ya que contrastó fuertemente con las transiciones negociadas que tuvieron lugar en aquellos años en Uruguay, Chile, Brasil, España, Portugal y Sudáfrica algunos años después.

El alegato final del fiscal de la causa merece una especial referencia en cuanto constituye uno de los íconos de la historia argentina, por lo que se recomienda ser visto y oído

---

7 Un resumen del juicio a las juntas militares está disponible en https://www.youtube.com/watch?v=NZflhj5G_HM&t=83s

con atención[8]. Como resultado del proceso judicial civil se condenó a cinco de los comandantes de las juntas militares por los delitos de homicidios, privaciones ilegítimas de la libertad y torturas, entre otros. Cuatro de los comandantes fueron absueltos, porque la evidencia en su contra resultaba insuficiente e inconclusa.

En abril de 1987 el levantamiento militar de Semana Santa pondría a la democracia en jaque. Aunque todas las fuerzas políticas dieron un apoyo masivo al Presidente y a la democracia, quedó demostrado que algunas fuerzas continuaban ostentando un poder desproporcionado. Este episodio abriría las puertas a una nueva etapa, distinta del heroico período inicial, donde habría que construir la memoria, la verdad y la justicia con una nueva estrategia.

2.2 De la reconciliación sin justicia e impunidad hasta las políticas de reparación y los juicios de la verdad

El segundo período se caracterizó por una serie de medidas del poder legislativo y del poder ejecutivo que ralentizaron el proceso de memoria, verdad y justicia. Se trató de un período que se inició con las leyes de «Punto Final (PF)» (ley 23.492 de 23 de diciembre de 1986) y «Obediencia Debida (OD)» (23.521 de 4 de junio de 1987), por medio de las cuales se dispuso la extinción de la acción penal y la no punibilidad de los delitos cometidos por las Fuerzas Armadas y de Seguridad en el marco de la represión sistemática de la dictadura.

Algunos años después, un nuevo conjunto de medidas fue adoptado por el poder ejecutivo, disponiendo el indul-

8 Alegato final del Fiscal Strassera. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=i18FQPnsyPc

to para líderes de organizaciones armadas y autoridades militares y civiles, responsables del terrorismo de Estado[9]. Cabe destacar que en casi todos los decretos, salvo uno[10], se invocó como motivación de la decisión ejecutiva la necesidad de «crear las condiciones y el escenario de la reconciliación, del mutuo perdón y de la unión nacional»[11] o «restablecer la concordia en la sociedad argentina y obtener la pacificación nacional»[12].

Durante este período, pudo observarse una sociedad civil reorganizada de la mano de las agrupaciones de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo e H.I.J.O.S., quienes articularon acciones para mantener la memoria[13], sin claudicar a los pedidos de verdad y justicia. Es importante destacar la solidaridad internacional y la posibilidad de recurrir a la Justicia Universal, logrando algunos avances, sobre todo en

---

9 Es menester señalar que, si bien todos los decretos fueron parte de un mismo paquete político dispuesto por el Presidente Menem, dentro de las competencias constitucionales otorgadas por el artículo 86 inc.6 de la CN de 1853 y sus modificatorias, no todos los sujetos están alcanzados por las mismas reglas, condiciones y excepciones, en términos del Derecho internacional de los Derechos Humanos. Mientras que el accionar delictivo de un civil es considerado un delito común, alcanzado por los beneficios de la prescripción de la acción, el accionar delictivo de los representantes del Estado puede ser considerado delito imprescriptible. Esta distinción cobrará relieve en la próxima etapa.

10 Decreto 1005/1989 de 6 de octubre de 1989.

11 Ver considerando de los decretos 1002/1989, 1003/1989, 1004/1989, de 6 de octubre de 1989 y decretos 2741/1990, 2742/1990 y 2745/1990, de 29 de diciembre de 1990.

12 Ver considerando de los decretos 2743/1990, 2744/1990 y 2746/1990, de 29 de diciembre de 1990.

13 La sociedad civil y los gobiernos subnacionales o locales apelaron a múltiples acciones para resguardar la memoria, desde la creación de parques públicos, la señalización de lugares emblemáticos como sitios donde se había torturado, matado y desaparecido personas, hasta los denominados «escraches» a personajes de la dictadura, con el propósito de anoticiar a los vecinos de la presencia de estos sujetos en un vecindario. Ver https://www.youtube.com/watch?v=TV5efS30B9k

España, con la intervención del Juez Baltazar Garzón, que se abocó a la causa de los desaparecidos en Argentina.

Este período fue importante técnicamente, desde que se produjo la creación del Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG) en 1987, con el propósito de garantizar la obtención, almacenamiento y análisis de la información genética para el esclarecimiento de delitos de lesa humanidad, así como la profesionalización del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), que comenzó diseñando protocolos para la correcta excavación de fosas comunes y la identificación de restos NN exhumados en todo el país.

También fue un tiempo para la innovación jurídica, desde el pedido de enjuiciamiento por el robo y sustracción de identidad de cientos de menores de edad, en cuanto esos delitos no habían sido alcanzados por las leyes de PF y OD, a la realización de «juicios de la verdad» en los que, si bien no se condenaba a un responsable, se ventilaban los hechos y se recopilaba prueba sobre los hechos pasados, transformándose en una modalidad de justicia transicional[14].

En este período puede observarse un fortalecimiento de la política de reparación que, de la mano de las sugerencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, estimularon al Estado argentino a concretar un avance en este pilar. Las medidas de este período no fueron las primeras y tampoco las últimas que se adoptaron, pero sí constituyen un hito de referencia en el caso local[15].

---

14 Para un conocimiento de la génesis y desarrollo de los juicios de la verdad ver ANDRIOTTI ROMANIN, Enrique. «Decir la verdad, hacer justicia: Los Juicios por la Verdad en Argentina». En *European Review of Latin American and Caribbean Studies.* N° 94. Abril 2013, pp. 5-23.

15 Para un conocimiento detallado de la política de reparación en este período, ver GUEMBE, María José, «La Experiencia Argentina de Reparación Económica de Graves Violaciones a los Derechos Humanos» en DÍAZ, Catalina (Ed.). *Reparaciones para las víctimas de la violen-*

2.3 Un nuevo tiempo para la justicia

En marzo de 2001 se inició una nueva etapa en Argentina. A partir de la sentencia del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal 4, a cargo del Juez Gabriel Cavallo, en autos caratulados «Simón, Julio, Del Cerro, Juan Antonio s/sustracción de menores de 10 años» (Causa Nro. 8686/2000) se declaraba que las leyes 23.492 de 23 de diciembre de 1986 y 23.521 de 4 de junio de 1987 eran contrarias a la Constitución Nacional y a los tratados de derechos humanos vigentes al momento de su sanción, por lo que, consecuentemente, eran inválidas, inconstitucionales y nulas, de un modo insalvable[16]. En noviembre del mismo año, la Sala II de la Cámara Federal confirmó por unanimidad la resolución del Juez Cavallo.

En agosto de 2002, el Procurador General de la Nación se pronunció en el mismo sentido que Cavallo y que la Cámara Federal en 2001, pidiendo la inconstitucionalidad de las denominadas «leyes de impunidad», instando a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) a profundizar la democracia sobre la base de la verdad y la justicia[17].

---

cia política. Estudios de casos y análisis comparado. ICTJ. Bogotá, 2008, pp. 19-70.

16 Sentencia del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal 4 en autos caratulados «Simón, Julio, Del Cerro, Juan Antonio s/ sustracción de menores de 10 años» (Causa Nro. 8686/2000) del registro de la Secretaría 7, del 6 de marzo de 2001, disponible en http://hrlibrary.umn.edu/research/argentina/jfcc4-cavallo.html

17 Dictamen de la Procuración General de la Nación, «Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc.», de 29 agosto de 2002, Fallo 328:2105, disponible en https://sjservicios.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos.do?method=iniciar

A su vez, en agosto de 2003, el Congreso de la Nación aprobó las leyes 25.778[18] y 25.779[19], mediante las cuales otorgaba jerarquía constitucional a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, y declaraba insanablemente nulas las leyes 23.492 y 23.521, respectivamente.

En marzo de 2004, el Presidente de la Nación pronunció un elocuente discurso, en circunstancias de la creación del Museo de la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, ubicado en la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) —ex centro clandestino de detención, tortura y exterminio—, en el que pidió «perdón en nombre del Estado argentino» por los crímenes de la dictadura militar[20].

En mayo de 2004, en un nuevo dictamen del Procurador General de la Nación, se confirmó la valoración de que las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida contrariaban el ordenamiento jurídico nacional e internacional[21].

Finalmente, la Corte Suprema fue protagonista de una serie de fallos históricos que terminaron por consolidar un proceso iniciado por un juez de primera instancia en 2001. A través del fallo *Arancibia Clavel,* en mayo de 2004 se declaró la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad[22]. En junio de 2005, a través del fallo *Simón,* se re-

---

18 Promulgada por Decreto 688/2003 y publicada en el Boletín Oficial el 3 de septiembre de 2003.

19 Promulgada por Decreto 689/2003 y publicada en el Boletín Oficial el 3 de septiembre de 2003.

20 Ver discurso del Presidente de la Nación en https://www.youtube.com/watch?v=yCvGJiCLg1s

21 Dictamen de la Procuración General de la Nación, «Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc.», 5 de mayo de 2005, Fallo 328:2144, disponible en https://sjservicios.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos.do?method=iniciar

22 CSJN. «Recurso de hecho deducido por el Estado y el Gobierno de Chile en la causa Arancibia Clavel, Enrique Lautaro s/ homicidio calificado y asociación ilícita y otros», sentencia de 24 de agosto de 2004,

solvió declarar la inconstitucionalidad de las leyes 23.492 y 23.521 y declarar sin efecto cualquier acto fundado en ellas que pueda oponerse al avance de los procesos que se instruyan, o al juzgamiento y eventual condena de los responsables, u obstaculizar en forma alguna las investigaciones llevadas a cabo por los canales procedentes y en el ámbito de sus respectivas competencias, por crímenes de lesa humanidad cometidos en el territorio de la Nación Argentina[23]. En julio de 2007, a través del fallo *Mazzeo*, se resolvió que los indultos otorgados en la década de 1990 eran inconstitucionales[24].

En este contexto, se puede afirmar que, tras una política de Estado donde intervinieron el Poder Ejecutivo, el Congreso y la Corte Suprema de Justicia, se removieron los obstáculos jurídicos para identificar y sancionar en juicios penales ordinarios y con el debido proceso correspondiente, a los responsables, militares y civiles, por las violaciones de los derechos humanos ocurridos en la dictadura. A partir de 2006, se reanudaron los juicios por crímenes de lesa humanidad que habían sido suspendidos por las leyes de impunidad de la década de los 80.

De acuerdo con el último informe de la Unidad de Crímenes contra la Humanidad de la Procuración General de la Nación del 24 de marzo de 2022[25], a 46 años del golpe

---

Fallo 327:3346, disponible en https://sjservicios.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos.do?method=iniciar

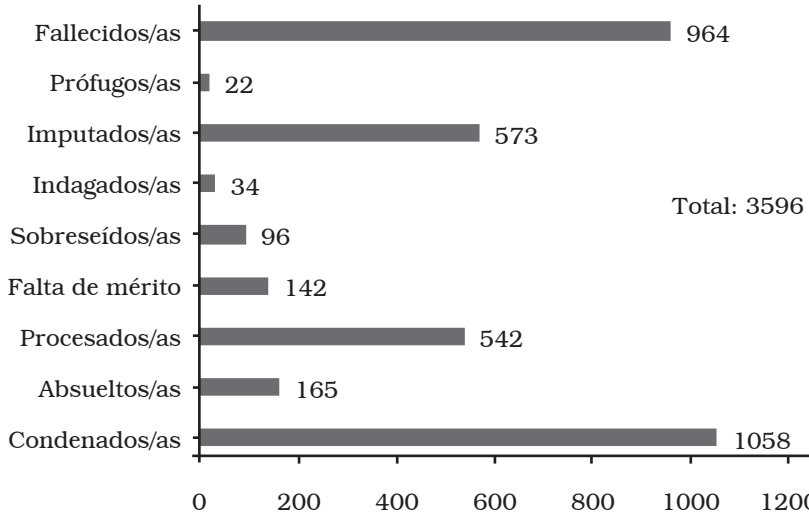
23 CSJN. «Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc.», sentencia de 14 de junio de 2005, Fallo 328:2171, disponible en https://sjservicios.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos.do?method=iniciar

24 CSJN. «Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ rec. de casación e inconstitucionalidad», sentencia de 13 de julio de 2007, Fallo 330:3285, disponible en https://sjservicios.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos.do?method=iniciar

25 PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN. *Informe de la Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad a 46 años del Golpe de Estado de 1976.* Disponible en https://www.fiscales.gob.ar/lesa-humanidad/24-

de Estado de 1976, fueron concluidos 273 juicios orales y públicos en los que se alcanzó la condena de 1058 personas, por haber cometido crímenes de lesa humanidad, y la absolución de otras 165 personas.

GRÁFICO 1
Personas investigadas por delitos de lesa humanidad, según máxima situación procesal alcanzada. Datos al 15 de marzo de 2022



Fuente: Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad.

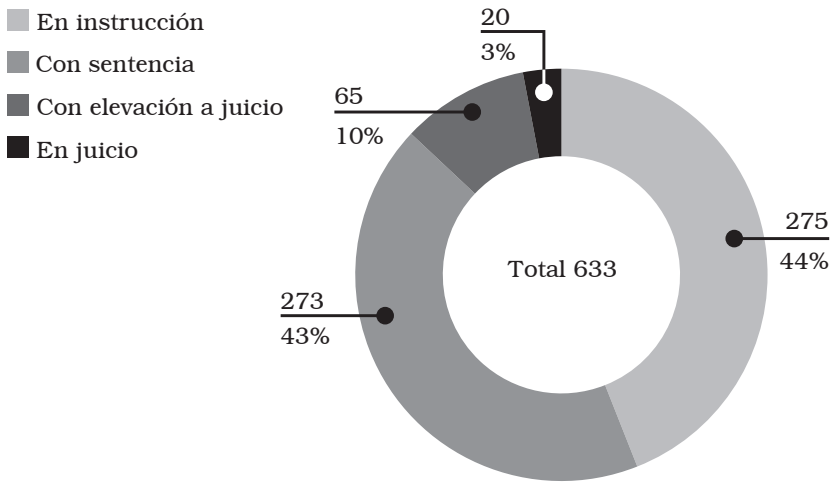
Según el informe, actualmente existen 542 personas procesadas, 142 personas con falta de mérito, es decir que no se cuenta con evidencias para procesarlas, aunque tampoco para sobreseerlas, 573 imputadas sin que aún hayan sido convocadas a prestar declaración indagatoria, 34 personas indagadas que aguardan la resolución de su situación procesal, y otras 96 que resultaron sobreseídas durante la

---

de-marzo-a-46-anos-del-golpe-de-estado-hay-1058-personas-condenadas-en-273-sentencias-por-crimenes-de-lesa-humanidad/

primera parte de los procesos. Actualmente, 22 personas se encuentran prófugas de la justicia y 964 fallecieron sin haber obtenido sentencia en los procesos donde eran investigadas por crímenes de lesa humanidad.

GRÁFICO 2
Causas por delitos de lesa humanidad
según estado procesal.
Datos al 15 de marzo de 2022.



Fuente: Procuraduría de Crímenes contra la Humanidad.

En relación con el estado procesal de las causas por crímenes de lesa humanidad, el informe consigna que el 44% (es decir, 275) se encuentra en etapa de instrucción, mientras que el 43% (273) tuvo sentencia. En tanto, un 10% (65) aguarda por el inicio del debate y un 3% (20) está actualmente en juicio.

Quiero destacar algunos de los elementos novedosos que se producen a nivel jurisprudencial en esta etapa. El primero vinculado a la interrelación entre el derecho interno y el derecho internacional. En tal sentido, los tribunales que

han intervenido han recopilado la doctrina jurisprudencial desde los tribunales de Nüremberg hasta la Corte Penal *ad hoc* para la ex Yugoslavia, al efecto de extrapolar las categorías expresadas por aquellos órganos internacionales —relativas a delitos de lesa humanidad— en los hechos que han sido objeto de los procesos judiciales argentinos[26].

También se ha analizado la evolución y cristalización del derecho internacional de los derechos humanos, en su fuente convencional, exponiendo que aun cuando al momento de los hechos investigados, Argentina no había ratificado los tratados sobre la materia, su contenido formaba parte de la costumbre internacional, agregando que la propia República Argentina había contribuido a su formación, derivando lógicamente la obligatoriedad de esta fuente del derecho internacional y, finalmente, los tribunales han indicado que esta costumbre internacional relativa a la prohibición de la tortura y el genocidio en sus múltiples formas, se había consolidado como una norma imperativa de derecho internacional *ius cogens* vinculante para la Argentina por su propia naturaleza.

En estos años, los tribunales han concluido que los hechos ventilados en instancia judicial se configuraban, de acuerdo con el derecho internacional, en delitos de lesa humanidad, cuya acción penal se caracterizaba por la imprescriptibilidad, que de ninguna forma podían ser sustraídos de la acción judicial y mucho menos invocando que, al momento de la comisión de estos, las «Actas del Proceso de Reorganización Nacional» eran la ley suprema de la Nación.

---

26 Ver como ejemplo Sentencia 22/08 del Tribunal Oral Federal N° 1 de la Ciudad de Córdoba en autos caratulados Luciano Benjamín Menéndez y otros p.ss.aa. Privación ilegítima de la libertad, imposición de tormentos agravados, homicidio agravado del 24 de julio de 2008 (fundamentos leídos el 31 de julio de 2008).

Los tribunales han sostenido que estas Actas no podían sustraerse del carácter imperativo de ciertas normas del derecho internacional, toda vez que a diciembre de 1972 la República Argentina había ratificado la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, la cual expresamente, en su artículo 27, disponía la primacía del derecho internacional por sobre el derecho interno, y en su artículo 53 articulaba la nulidad de acuerdos contrarios a las normas imperativas de derecho internacional. En consecuencia, los tribunales argentinos han sostenidamente reafirmado el carácter imperativo de las normas tutoras de los derechos humanos y la obligación de persecución y castigo de los responsables de estos crímenes internacionales cometidos en el espacio territorial argentino.

Por otra parte, deseo reconocer que estos procesos judiciales han ido incorporando una perspectiva de género, para visibilizar qué tipo de efectos tuvo la represión ilegal en las mujeres, por el hecho de ser mujeres. De este modo, a partir de 2010, la justicia empezó a visibilizar los delitos sexuales como una categoría propia, no porque hasta ese momento no hayan sido delitos, sino porque hasta ese momento eran considerados una forma especialmente grave de tortura o tormentos[27].

El reconocimiento de la violencia diferencial sufrida por las mujeres en los centros clandestinos se fue abriendo espacio en las iniciativas de memoria en los últimos tiempos —especialmente al calor de las movilizaciones de «Ni Una Menos». Esta evolución demuestra cómo los relatos de los

27 Ver como ejemplo Sentencia del Tribunal Oral federal de Mar del Plata en autos caratulados «Molina Gregorio Rafael s/ inf. Art. 80, inc. 2 y 6 y art. 141 ter. C.P», de 9 de junio de 2010 (fundamentos leídos el 16 de junio de 2010).

años de la dictadura se combinan con consignas feministas de todos los tiempos.

3. Perspectivas y proyección internacional del caso argentino

A lo largo de casi cuarenta años de vida democrática en Argentina, tiendo a pensar que el proceso de memoria, verdad y justicia siempre fue adelante. Algunas veces, el avance se debió a un impulso conjunto de todos los actores involucrados, en otros momentos, fue causado por el perseverante reclamo y capacidad de adaptación de algunos de los involucrados, particularmente las organizaciones de la sociedad civil.

Cabe destacar que el proceso siempre se mantuvo en la esfera pública, en cuanto hubo una conciencia colectiva de que la Argentina deseaba materializar y dar contenido a los derechos de memoria, verdad y justicia. Este proceso no buscó la reconciliación o el perdón, no porque no sean posibles, sino porque estas acciones se conciben dentro de la esfera privada de los involucrados, que escapa al ámbito público.

Tiendo a pensar que los procesos históricos de esta naturaleza siempre evolucionan cuando alguno de los actores involucrados lo moviliza. Esta afirmación no busca deslindar de responsabilidades a ninguna parte, sobre todo cuando se ha esperado que su contribución haya sido más ambiciosa, pero tampoco busca soslayar el reconocimiento de aquellas decisiones políticas de acelerar el paso en un proceso. Mi afirmación busca remarcar que, teniendo en cuenta la complejidad de estos procesos, la acción positiva puede ser distribuida de manera equitativa, o puede ser afrontada por alguna o algunas de las partes intervinientes,

incluyendo al Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional.

El caso argentino transitó por cada una de estas etapas y no siempre lo hizo de un modo lineal y progresivo. No obstante, es posible afirmar que la construcción de un modelo argentino basado en derechos es constante, evolutiva, progresiva y expansiva.

La construcción es constante porque, desde el momento en que sucedieron los hechos, hubo un reclamo por la verdad y la justicia. Basta recordar algunas de las célebres imágenes de la época, donde las Madres de Plaza de Mayo pedían frente a la Casa de Gobierno saber «dónde estaban sus hijos»[28]. Es constante, porque estas marchas siguen realizándose todos los jueves alrededor de la misma plaza que las congregó hace 45 años[29].

Es evolutiva porque la búsqueda de justicia en un primer momento se basó en la defensa de los derechos básicos como la vida, la integridad física o la libertad ambulatoria, y luego fue ampliándose a los delitos contra la integridad sexual, los delitos económicos, la supresión de identidad, etc. Es progresiva porque transitó desde una visión individual a una visión colectiva, pasando de identificar a la persona como víctima de un delito, a identificar al conjunto de la sociedad como sujeto pasivo del plan clandestino, preciso, sistemático y organizado de la dictadura.

Es progresiva porque, paulatinamente, se indaga si existen fundamentos para investigar a otros actores, particularmente civiles no vinculados a la estructura estatal, y

---

28 Ver entrevista de la televisión holandesa a las Madres de Plaza de Mayo en mayo de 1978. https://www.youtube.com/watch?v=5GfL-kSnrrY

29 En mayo de 2022 se habrán realizado 2300 rondas semanales a la Plaza de Mayo. Ver https://www.youtube.com/watch?v=zLcbZ2JOy04

determinar si podrían ser pasibles de algún tipo de responsabilidad por sus acciones relacionadas a los crímenes de lesa humanidad. Probablemente, la administración de justicia hacia otros potenciales involucrados, en sus distintos niveles de participación, sea una cuenta pendiente del caso argentino.

Es expansiva porque la Argentina asumió la responsabilidad de internacionalizar su experiencia, como una contribución a la cristalización de los derechos a la memoria, la verdad y la justicia, y como forma de fortalecer las condiciones para la no repetición de los hechos[30]. En este sentido, la Argentina propició a nivel universal e interamericano el avance de los derechos a la verdad, la memoria, la justicia y la reparación como garantías de la dignidad humana.

En el ámbito universal vale destacar que, desde 1980, Argentina había sido el objeto indirecto de la creación del primer Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias bajo el mandato temático de la Comisión de Derechos Humanos, por iniciativa de Francia. Tras el regreso de la democracia en 1983, Argentina fue incrementando su perfil internacional en esta cuestión, hasta convertirse en uno de los actores más activos, coliderando con Francia la negociación y promoción de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada en 2006, firmada en 2007 y vigente desde 2010. Actualmente, Argentina mantiene ese mismo rol de promotor internacional de los derechos a la memoria, la verdad y la justicia en el Grupo de Trabajo de

---

30 Para un conocimiento más profundo de la acción de Argentina en el campo internacional ver ROSALES, Sebastián. *The role of Argentina in the Human Rights Council.* Teseo. Buenos Aires. 2021. Disponible en https://www.teseopress.com/theroleofargentinainthehumanrightscouncil

1980, que aún se mantiene vigente, y en el Comité contra la Desaparición Forzada de la Convención.

Por otra parte, Argentina ha liderado, junto a Suiza, el establecimiento del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición[31], con el propósito de analizar las medidas aprobadas por las autoridades locales, en situaciones de transición desde un conflicto o desde un régimen autoritario durante los cuales se han producido violaciones graves de los derechos humanos, así como violaciones flagrantes del derecho internacional humanitario, destinadas a garantizar la verdad, justicia, reparación, memoria y garantías de no-repetición.

Esta acción de política exterior no solo se refleja en un aspecto político-normativo, sino también en aspectos materiales, a través de la cooperación internacional que promueve, facilita y capacita en el uso de la genética forense en el campo de los derechos humanos[32]. A través del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) la Argentina ha brindado cooperación a más de 50 países, tanto en el Sur Global, como en el Norte Global, con el propósito de buscar, recuperar e identificar los restos de personas desaparecidas en contextos de violencia, particularmente cuando fueron víctimas de violaciones a los derechos humanos, para luego restituirlos a sus familiares y aportar pruebas científicas para la administración de justicia.

Estas acciones denotan la trascendencia que Argentina ha dado a la construcción del Derecho a la verdad, como

---

31 Para más información sobre el mandato, informes, comunicaciones, visitas, etc., ver https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-truth-justice-reparation-and-non-recurrence

32 Para conocer sobre la función del EAAF, https://www.youtube.com/watch?v=3xg62fnBIXA.

un derecho autónomo y distinto del derecho al acceso a la información pública. Desde la perspectiva argentina, el derecho a la verdad cuenta con dos aristas: i) una dimensión individual, que faculta a toda persona, en particular a los familiares de las víctimas de crímenes terribles, a saber qué sucedió con sus seres queridos luego de graves violaciones a los derechos humanos, y ii) una dimensión colectiva porque, al tratarse de terribles tragedias que afectan a una sociedad en su conjunto, cualquier persona tiene derecho a conocer la verdad sobre las violaciones pasadas en su país[33].

Por otra parte, la Argentina también considera que el derecho a la memoria no solo tiene un alcance nacional, sino internacional, en cuanto el derecho a conocer para recordar y prevenir la repetición le corresponde a toda la comunidad internacional. En tal sentido, postuló la incorporación del Museo Sitio de Memoria ESMA a la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, como exponente de todos los Sitios

---

33 Desde 2005 a la fecha, Argentina ha contribuido de manera decisiva al desarrollo intergubernamental de normas y estándares internacionales sobre el derecho a la verdad. Es uno de los principales impulsores de la inclusión de este derecho inalienable y autónomo en la Convención de la ONU contra las desapariciones forzadas, adoptada en 2006 y vigente desde 2010. En la ONU, a través de varias resoluciones adoptadas por la Comisión, el Consejo y la Asamblea General, Argentina consolidó el reconocimiento intergubernamental de los estándares internacionales producidos por el trabajo de expertos de la antigua Subcomisión, procedimientos especiales, órganos de tratados y órganos regionales. En estas resoluciones, Argentina también tomó en consideración recomendaciones sustantivas y conclusiones de informes de expertos. En la ONU, Argentina también impulsó un panel sobre el derecho a la verdad en el Consejo de Derechos Humanos y apoyó activamente la instauración del Día Internacional del Derecho a la Verdad. A nivel regional, presentó una serie de resoluciones en la OEA y, a nivel subregional, contribuyó a desarrollar una comisión específica sobre el derecho a la verdad, la memoria y la justicia dentro del órgano de derechos humanos del MERCOSUR. Ver ROSALES, Sebastián. *The role of Argentina in the Human Rights Council… op. cit.,* cap. II.5.1.

de Memoria de Argentina, buscando contribuir a la visibilidad internacional del terrorismo de Estado, basado en la desaparición forzada de personas, y del valor del consenso social como medio para lograr Justicia[34].

En síntesis, puede afirmarse que Argentina ha contribuido al acervo jurídico internacional a partir de la tragedia colectiva que significó la violación masiva, sistemática, planificada y organizada de los derechos humanos. Ha construido y contribuido, buscando establecer un enfoque de derechos, a la memoria nacional e internacional, a la verdad, y a la justicia, pero, sobre todo, ha construido y ha contribuido al desarrollo de un enfoque teórico desde la experiencia social, viva y permanente de un pueblo que elige estas banderas como parte de su identidad nacional.

Conclusiones

Tal como enunciaba el primer considerando del Decreto que creó la CONADEP, comparto que «la cuestión de los Derechos Humanos trasciende a los poderes públicos y concierne a la sociedad civil y a la comunidad internacional».

Los hechos descritos, por un lado, conforman el largo entramado contemporáneo de la Argentina fruto de una alianza entre sociedad civil, Estados y comunidad internacional, pero a la vez expresan el resultado de una lucha que iniciaron aquellas mujeres argentinas que, caminando alrededor de las plazas, amasaron con sus manos y hasta con sus propias vidas el compromiso social en la defensa de los derechos fundamentales.

Soy de la idea que los procesos históricos pueden descansar, en distintos momentos, en distintos actores. En el

34 Para conocer sobre la historia de la ESMA y su trascendencia para la memoria mundial ver https://www.youtube.com/watch?v=tbmvmfxoGjY

caso argentino, es evidente que el Estado ha tenido distintos roles a lo largo del tiempo, en cuanto ponderó la defensa de los derechos humanos en un contexto social, político y económico, nacional e internacional, más amplio. También es notorio el papel de la comunidad internacional en cuanto a la promoción y protección de los derechos humanos como parte de un esquema geopolítico mayor. Lo que sin lugar a duda ha resultado imprescindible, es el rol de la sociedad civil que, en un primer momento, pudo haber estado movilizada por el dolor particular, pero que con el devenir del tiempo fue transformando la promoción y la defensa de los derechos humanos en parte de la identidad nacional.

A mi entender, por la propia historia del pueblo argentino, la identidad nacional se percibe como la apropiación de los derechos. Desde esta perspectiva, la Argentina se apropia de la verdad, la memoria, la justicia y la reparación como un conjunto de derechos que se ejercitan personal y colectivamente. Desde esta perspectiva se puede comprender la acción exterior de Argentina, cuando busca consolidar un plexo normativo y un régimen internacional de promoción y protección de la dignidad humana, que contribuya al fin de la impunidad y al arribo de la justicia, como condición para la paz y como garantía de no repetición.

Capítulo IV

Verdad, justicia y reparación tras la más larga dictadura de América del Sur

Milena Pereira Fukuoka

A pesar de los cambios realizados y los esfuerzos desplegados por constituir un Estado social de Derecho [...], el Paraguay dista mucho aún de serlo. Muchas instituciones, y principalmente las que tienen que ver con la justicia, el derecho, la seguridad y las garantías ciudadanas, han sido maquilladas democráticamente, pero siguen manteniendo muchas de las características de un sistema totalitario*.

1. Contexto general

El conflicto central de la sociedad paraguaya hasta la actualidad se suscita en torno de la tenencia de la tierra, cuya estructura se caracteriza por la extrema desigualdad y por la corrupción masiva que ha viciado una amplia proporción de la base territorial nacional.

La cuestión agraria se configuró en el país tras la guerra de la Triple Alianza (1864-1870)[1]. Además del territorio perdido a través de los tratados de límites con Brasil y Argentina, la trasformación de la estructura fundiaria se debió a la aplicación de leyes de venta masiva de tierras públicas,

* *Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia.* Tomo I, Parte I, 2008, pp. 44-45.

1 Conflicto bélico en el cual la Triple Alianza, conformada por Brasil, Argentina y Uruguay, luchó militarmente contra el Paraguay durante más de cinco años. En Paraguay se la denomina también Guerra *Guasu,* esto es, Guerra Grande en idioma guaraní.

con el objetivo de obtener fondos para hacer frente a las deudas fiscales tras la contienda bélica. Como resultado de la aplicación de estas normativas, desde la década de 1880 se constituyeron inmensos latifundios, en su mayoría propiedad de empresas extranjeras. Algunos pueblos, villas y aldeas quedaron dentro de propiedades privadas[2].

Hasta la Guerra Grande, la población rural habría tenido un acceso relativamente fácil a la tierra, formalizado o de hecho, pagando montos bajos por impuestos y arriendos. La población rural consistía predominantemente en familias campesinas con menos de diez hectáreas, que cultivaban sus tierras a partir del trabajo familiar y contaban en lo fundamental con una producción de subsistencia. Luego de la restructuración económica de posguerra, la cual dio lugar a un modelo de acumulación agroexportador, las tierras dejaron de ser un bien accesible para agricultores y agricultoras, y las clases trabajadoras pasaron a sufrir severas condiciones de explotación[3].

En 1887 se conformaron los dos partidos políticos tradicionales del país: la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR) y el Partido Liberal. La ANR gobernó hasta 1904, cuando fue depuesta por el Partido Liberal, que gobernó hasta 1936. Tras la Guerra del Chaco (1932-1935)[4], un alzamiento militar dio inicio a un gobierno revo-

---

2 KLEINPENNING, Jan M. G. *Paraguay Rural 1870-1963. Una geografía del progreso, el pillaje y la pobreza.* Tiempo de Historia. Asunción, 2014, pp. 206-207; PASTORE, Carlos. *La lucha por la tierra en Paraguay.* Intercontinental Editora, 3ª ed., Asunción, 2008, pp. 256-257.

3 KLEINPENNING, Jan M. G. *Paraguay 1515-1870. Una geografía temática de su desarrollo.* Asunción, Tiempo de Historia, 2011, p. 399; KLEINPENNING, Jan M. G. *Paraguay Rural 1870-1963... op. cit.,* p. 396.

4 Conflicto bélico entre Paraguay y Bolivia por el control del Chaco Boreal.

lucionario en febrero de 1936, durante el cual se derogó la Constitución de 1870 de inspiración liberal[5]. Ambos hechos marcaron el inicio de la hegemonía militar, que se mantuvo en Paraguay hasta 1989.

Entre 1940 y1947 la sociedad paraguaya vivió bajo la dictadura del general Higinio Morínigo. Una guerra civil de gran magnitud se libró entre marzo y agosto de 1947. Un sector «institucionalista» del ejército, junto con la Concertación Febrerista, el Partido Liberal y el Partido Comunista fueron derrotados por el gobierno dictatorial del general Morínigo con apoyo de la ANR-Partido Colorado. Al término de esta confrontación interna se estima que una tercera parte de la población se vio forzada a exiliarse, instaurándose un régimen de persecución no solo a los combatientes vencidos, sino a quienes no fueran partidarios del gobierno[6].

La ANR-Partido Colorado permaneció ininterrumpidamente en el gobierno desde 1947 hasta 2008, incluyendo 35 años de dictadura cívico-militar. El gobierno de alternancia logrado en 2008, tras 60 años de coloradismo, fue impactado con la destitución del presidente Fernando Lugo en junio de 2012, a través de un juicio político consumado en tres días (del 20 al 22 de junio de 2012). En las elecciones generales de 2013 el Partido Colorado retornó al gobierno, y ganó nuevamente en 2018.

---

5 En agosto de 1937 el gobierno revolucionario febrerista fue despuesto por una sublevación militar que repuso a un dirigente liberal en el gobierno.

6 FLECHA, Víctor J. «La Guerra Civil de 1947». En *Secretaría Nacional de Cultura de la República del Paraguay*, 28 de mayo de 2011. Consultado el 5 de febrero de 2022. Recuperado de http://www.cultura.gov.py/2011/05/la-guerra-civil-de-1947/

2. La dictadura personificada (1954-1989)

Tras la guerra civil de 1947, se sucedieron inestables gobiernos colorados, civiles y militares[7]. El 4 de mayo de 1954 el general Alfredo Stroessner[8], Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, encabezó un golpe de Estado contra el presidente civil colorado Federico Chávez. El Partido Colorado postuló la candidatura del general golpista para completar el mandato presidencial 1953-1958, convocándose a elecciones en julio, sin permitir candidaturas de otros partidos[9].

Convertido en presidente por voluntad de los caudillos de la ANR, Stroessner se ubicó en una posición estratégica para transformar un efímero pronunciamiento militar en el proyecto de una dictadura personificada[10]. La estructuración del régimen autoritario descansó sobre el edificio de la exclusión social sólidamente construido por los sucesivos gobiernos desde 1870[11].

2.1 Características del régimen stronista

El régimen liderado por Stroessner tuvo características que lo diferenciaron de otras dictaduras latinoamericanas:

7 Desde agosto de 1948 a septiembre de 1949 se sucedieron cuatro presidentes.

8 Hijo de un inmigrante alemán y madre paraguaya. Como oficial de artillería del ejército paraguayo peleó en la Guerra del Chaco. Tuvo un rol importante en asegurar la victoria del Partido Colorado durante la guerra civil de 1947.

9 Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko. Las características del Régimen Stronista.* Tomo I, Cap. II, Asunción, 2008, p.129.

10 LARA CASTRO, Jorge. «Paraguay». En Enciclopedia Latinoamericana. Consultado el 5 de febrero de 2022. Recuperado de http://latinoamericana.wiki.br/es/entradas/p/paraguay

11 COUCHONNAL C., Ana. *Donde nací como tú. Perspectivas en torno a la articulación de un sujeto político en Paraguay.* Editorial Tiempo de Historia. Asunción, 2017, p. 137.

constituyó un sistema político tendiente a permanecer indefinidamente, no un régimen transitorio de excepción; no solo se sostuvo en las Fuerzas Armadas, sino que también fue apoyado, desde su inicio y durante toda su vigencia, por un partido político tradicional[12]; y mantuvo una fachada de vida democrática, en la forma de un sistema parlamentario, que llegó a incluir a varios partidos políticos y repetidas elecciones fraudulentas[13].

En el modelo represivo stronista no se crearon estructuras militares o policiales clandestinas diferentes o paralelas a las oficiales y públicas del Estado paraguayo. Las distintas estructuras del aparato político, militar y policial perpetraron graves violaciones de derechos humanos de manera visible y publicitada. Tampoco existieron centros clandestinos de detención y tortura, empleándose para ese efecto dependencias policiales, militares, gubernamentales y civiles conocidas[14].

La dictadura stronista tuvo claros signos de totalitarismo, al ejercer un amplio control sobre el conjunto de la sociedad paraguaya, que abarcó ámbitos de lo público y lo privado. Contó con un sistema de propaganda oficial que contribuyó a legitimar el modelo dictatorial[15]. Este modelo se construyó sobre la proclamada «unidad granítica» entre el gobierno de Stroessner, las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado, y apuntó al control total del Estado y de la so-

---

12 Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko. Síntesis y Caracterización del Régimen.* Tomo I, Cap. I. Asunción, 2008, p. 34

13 NICKSON, Andrew. «El régimen de Stroessner (1954-1989)». En *Selected Works of Robert Andrew Nickson.* University of Birmingham, 2010. Consultado el 5 de febrero de 2022. Recuperado de https://www.academia.edu/30083840/El_regimen_de_Stroessner_1954_1989_

14 Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko. Síntesis… op. cit.,* p. 39.

15 Ibíd., *Algunos Casos Paradigmáticos.* Tomo VI, p. 13.

ciedad, persiguiendo, eliminando, excluyendo e incluso aniquilando cualquier intento o proyecto de oposición[16]. Como líder único, Stroessner era el eslabón esencial de dicha unidad, situándose en la cima de estas tres instituciones sobre las que ejercía control absoluto[17].

La estructura del régimen fue compleja: el componente militar, luego de ser expurgado, otorgó respaldo armado y coercitivo, pero las Fuerzas Armadas debieron compartir el poder con el Partido Colorado, también expurgado[18], y fueron partidizadas a través de su afiliación obligatoria a la Asociación Nacional Republicana. Stroessner se aseguró el apoyo de las Fuerzas Armadas a través de la asignación de tierras fiscales, y de asegurar su participación en otras fuentes de enriquecimiento ilegal[19].

El Partido Colorado como partido de masas aportó el sustento político al régimen. Funcionó como partido único hasta 1963, y como partido hegemónico con posterioridad. En las ocho elecciones presidenciales en las que Alfredo Stroessner fue postulado como candidato por el Partido Colorado, las Fuerzas Armadas se pronunciaron públicamente manifestándole su apoyo. Asimismo, militares en servicio activo integraron durante el stronismo la Junta de Gobierno —máximo órgano de dirección del Partido Colorado— y secretarías importantes del gabinete presidencial (Defensa, Hacienda, Obras Públicas).

En lo que respecta al Partido Colorado, el control total del Estado se produjo con la exigencia de la afiliación

---

16 Ibíd., pp. 34 y 37.
17 Ibíd., p. 130.
18 Existieron sectores democráticos dentro del Partido Colorado que fueron fuertemente perseguidos y reprimidos por el régimen dictatorial.
19 Comisión de Verdad y Justicia. Informe Final. Anive haguã oiko. Las características… op. cit., p. 130.

partidaria para ejercer cualquier cargo en organismos dependientes del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, del Magisterio Nacional, de las Fuerzas Armadas y de la Policía; el control se extendió a organizaciones intermedias de la sociedad civil, como asociaciones de arquitectos, ingenieros, médicos, o creando organizaciones paralelas cuando el régimen no podía controlarlas. Al mismo tiempo, sus 229 seccionales[20] administraron el clientelismo y sumaron parte de sus afiliados a las prácticas contrainsurgentes basadas en la Doctrina de Seguridad Nacional[21].

En la dimensión jurídica, junto a la existencia de un permanente estado de sitio, con supresión fáctica de la garantía del hábeas corpus y sin ningún control parlamentario, fueron dictadas y aplicadas leyes que estipularon el «delito ideológico»[22]. Estas normativas limitaron importantes derechos civiles y políticos, y fueron utilizadas como instrumentos para el ejercicio arbitrario del poder. Dada la vigencia formal de las constituciones de 1940 y 1967, la doctrina jurídica liberal consideró al régimen stronista un «simulacro constitucional»[23].

El aparato represivo funcionó con base en una estructura logística y operativa altamente coordinada entre las distintas unidades militares y policiales, en todo el territorio nacional. Las labores de inteligencia, contrainteligencia y operaciones fueron provistas por las unidades especializa-

---

20 Órganos territoriales de la ANR-Partido Colorado.

21 Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko. Síntesis… op. cit.*, pp. 34-35.

22 La Ley N° 294 de Defensa de la Democracia, promulgada en 1955, y la Ley N° 209 de Defensa del orden público y libertad de las personas, sancionada en 1970.

23 MENDONCA, Juan Carlos y MENDONCA, Daniel. *Breve historia del constitucionalismo paraguayo. Del Estado independiente al Estado social de derecho.* Ed. Intercontinental, Centro de Estudios Constitucionales. Asunción, 2011, p. 31.

das de las Fuerzas Armadas y su red de informantes, y por la Policía Nacional y su red de informantes[24].

Los niveles de represión llegaron a configurar una clara situación de terrorismo de Estado, cuya máxima expresión la constituyó el llamado Plan Cóndor, Operativo Cóndor u Operación Cóndor. Se trató de una alianza que unía a las fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia de las dictaduras del Cono Sur en su lucha y represión contra personas designadas como «elementos subversivos»[25].

Cabe señalar que el Operativo Cóndor no instauró el terrorismo de Estado en el Paraguay, sino que perfeccionó los métodos de tortura practicados por la dictadura stronista, sistematizó el intercambio de información y de personas señaladas como subversivas entre los gobiernos militares involucrados, personas que luego pasaban a ser víctimas de ejecución extrajudicial o desaparición forzada. Un número importante de paraguayos fueron desaparecidos en el exterior y algunos extranjeros fueron desaparecidos en Paraguay, en acciones conjuntas de intercambios de prisioneros[26].

La dictadura cívico-militar de 1954-1989 constituyó un régimen totalitario que cometió ataques sistemáticos y generalizados contra la población civil para imponer un modelo

---

24 Ibíd., p. 38.

25 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay.* Sentencia del 22 de septiembre de 2006, pp. 26-31.

26 Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko. Algunos Casos Paradigmáticos.* Tomo VII. Asunción, 2008, pp. 261-298; FERNÁNDEZ, José A. y RAMÍREZ, Andrés. «Paraguay: a 40 años del Operativo Cóndor». En Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur. *A 40 años del CÓNDOR. De las coordinaciones represivas a la construcción de las políticas públicas regionales en derechos humanos.* IPPDH. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015, pp. 135-156.

basado en la apropiación de recursos por parte de la elite gobernante[27].

La conformación de un poder que buscaba controlar la sociedad y no solo detentar el gobierno, explica tanto la fuerza y la longevidad del régimen, como la gravedad de sus efectos sociopolíticos y económicos. Tras 34 años de cruenta dictadura cívico-militar se habían afiliado al partido de gobierno las tres cuartas partes de la población paraguaya empadronada[28].

2.2 Tipología de las violaciones de derechos humanos cometidas

Por el carácter generalizado y sistemático, y por hacer parte de una política institucional del Estado durante la dictadura stronista, la detención arbitraria y la prolongación ilícita de la prisión; la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; las desapariciones forzadas de personas y las ejecuciones extrajudiciales; la violación sexual y otras formas de violencia sexual, constituyen crímenes de lesa humanidad[29]. También son calificados como crímenes de lesa humanidad las persecuciones y violaciones de derechos perpetradas por motivos políticos contra diversos grupos o sectores, como partidos políticos opositores, campesinos, obreros, estudiantes; y los ataques a co-

---

27 Cfr. VALIENTE, Hugo. «El dinosaurio sigue allí. Derecho a la verdad, justicia y reparación». En Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Ed.), *Derechos Humanos en Paraguay 2020.* Codehupy, Asunción, 2020, p. 465.

28 Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko. Las características...*, p. 129.

29 Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko. Síntesis...*, pp. 45-74.

munidades, en particular las vinculadas a las Ligas Agrarias Cristianas[30].

A la vez, el aparato represivo participó en matanzas de pueblos indígenas[31] y permitió la trata de niños y niñas indígenas. La violencia sexual, sobre todo contra mujeres y niñas, fue una grave violación de derechos humanos fomentada por el aparato de represión, que tuvo su máxima expresión en la esclavitud sexual de niñas practicada por oficiales de nivel superior[32].

Se estiman en 20.090 las víctimas directas de violaciones de derechos humanos durante el régimen dictatorial. Se han constatado 59 ejecuciones extrajudiciales, 6 de cuyas víctimas eran mujeres; 336 desapariciones forzadas de personas, 37 de ellas mujeres; 18.772 víctimas de torturas; 19.862 personas detenidas en forma arbitraria o ilegal, y 3.470 personas exiliadas. Cabe considerar que en estas cifras existe un alto subregistro de exilios y de otras formas de violencia, como las violaciones de derechos de mujeres y niñas[33].

---

30 Ibíd., pp. 73-74.

31 Uno de los pueblos más afectados fue el Aché. Se ha logrado documentar con testimonios directos violaciones de derechos humanos perpetradas contra dicho pueblo en la década de 1970. Se trata de un crimen de lesa humanidad en el grado de persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos étnicos. El someter a niños y niñas a prácticas de esclavitud, causar muertes por privación de alimentos y medicamentos, y ejecutar extrajudicial o arbitrariamente a muchas personas indígenas en situaciones tal como si fuera una caza de animales, determinan este tipo de persecución. Además, los hechos perpetrados contra el pueblo Aché pueden corresponder a elementos del crimen de genocidio. Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko. Las violaciones de Derechos de algunos grupos en situación de vulnerabilidad y riesgo.* Tomo III, p. 72.

32 Ibíd., p. 41.

33 Ibíd., p. 46.

Además, se estima que los familiares afectados, que son víctimas indirectas, fueron 107.987 personas. Si se suman las víctimas directas con sus familiares o allegados, el número de personas a quienes directa e indirectamente les fueron violados sus derechos humanos ascendería a 128.076, una de cada 124 personas[34].

Con relación al impacto diferenciado, las más afectadas por la represión fueron las personas vinculadas a las Ligas Agrarias Cristianas y el movimiento campesino (24%), al Partido Liberal (19,29%) y al Partido Colorado (14,21%). En términos proporcionales, el Partido Comunista fue el que sufrió más violaciones, lo que muestra un patrón de actuación más masivo en este caso[35]. Respecto de las mujeres víctimas de la represión, la mayoría pertenecía a organizaciones campesinas. También la mayoría de niños y niñas víctimas provenía del sector campesino[36].

Otra grave violación de derechos humanos corresponde a las tierras rurales malhabidas. Se denomina de este modo a las tierras públicas rurales que debían ser destinadas a familias campesinas sin tierra en el marco de programas de reforma agraria, y que fueron adjudicadas en forma masiva e ilegal al presidente de la República, ministros del Poder Ejecutivo, otros altos funcionarios del gobierno, autoridades del Partido Colorado, militares y policías en servicio activo, senadores diputados, empresarios afines al régimen, y hasta a un dictador perseguido por la justicia de su país y refugiado en Paraguay[37].

---

34 Ibíd., pp. 46-47

35 Ibíd., p. 50.

36 Ibíd., pp. 30-37 y 92-94.

37 La CVJ destaca los casos de adjudicaciones al general Alfredo Stroessner, Presidente de la República (1.305 hectáreas, adjudicadas en 1961 y 1976); al general Andrés Rodríguez, jefe de la Caballería y sucesor en la Presidencia tras el golpe de Estado de 1989 (1.269 ha

Estas adjudicaciones ilegales fueron claves para construir las redes de complicidad económica de la dictadura[38]. Se ha constatado que, desde 1954 hasta 2003, los organismos públicos adjudicaron de forma ilegal 7.851.295 hectáreas (el 32,7% del total de tierras arables del país), con lo cual se vulneraron derechos fundamentales de miles de campesinas y campesinos sin tierra[39].

TABLA 1
Cantidad de tierras adjudicadas entre 1954 y 2003, en relación con la totalidad de las tierras arables

Total de tierras adjudicadas	12.229.594 hectáreas (ha)	50,1% del total de tierras arables
Total de tierras arables	24.000.000 ha	100%
Total de tierras malhabidas	7.851.295 ha	32,7% de las tierras arables
Superficie de Paraguay	40.675.200 ha	
Total de tierras malhabidas (1954-2003)	7.851.295 ha	19,3% del territorio nacional

Fuente: Comisión Verdad y Justicia. *Informe Final. Tierras Malhabidas.* Tomo IV, p. 26.

---

en la Región Oriental y 6.426 en el Chaco, adjudicadas en 1963, 1975 y 1980); a su esposa Nélida Reig de Rodríguez (360 ha, adjudicadas en 1967 y 1978); al empresario, senador y dirigente del Partido Colorado Blas N. Riquelme (4.078 ha, adjudicadas en 1974 y 2003); al congresista, y luego juez y presidente de la Corte Suprema de Justicia, Luis María Argaña (3.663 ha, adjudicadas en 1973 y 1987) y a Anastasio Somoza (8.000 ha, adjudicadas en 1980), solo por citar algunos casos representativos. Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko. Tierras Malhabidas.* Tomo IV, Caps. I y II, pp. 34-79.

38 VALIENTE, Hugo. «El dinosaurio sigue allí. Derecho a la verdad, justicia y reparación»..., *op. cit.*, p. 465.

39 Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko. Tierras Malhabidas...*, p. 25.

2.3 Victimarios

Respecto de los autores de los crímenes de lesa humanidad y de otras graves violaciones de derechos humanos, se distinguen los autores directos, quienes ordenaron, planificaron, ejecutaron, quienes aplicaron sistemáticamente, y quienes justificaron, defendieron ideológicamente, quienes intentaron legitimar a través de una propaganda apologista los crímenes de lesa humanidad, quienes pretendieron dar visos de legalidad, quienes tuvieron conocimiento de los hechos y adoptaron actitudes de tolerancia, aquiescencia o silenciamiento, quienes por omisión faltaron al deber del Estado de salvaguardar los derechos de los ciudadanos bajo su jurisdicción[40].

Los victimarios pertenecían, principalmente, a instituciones encargadas del orden y la seguridad, militares y policiales. En menor medida se ha señalado a funcionarios de diversas dependencias de los tres poderes del Estado, y civiles no pertenecientes a funciones públicas que actuaban por orden, aquiescencia y tolerancia del Estado[41].

En una lista indicativa y no exhaustiva, se ha identificado un total de 447 victimarios, incluyendo a las más altas autoridades políticas, militares, policiales y judiciales del régimen[42].

3. Post-stronismo (1989 hasta la actualidad)

Entre la noche del 2 y la madrugada del 3 de febrero de 1989, el general Andrés Rodríguez lideró un golpe de Estado, mediante el cual derrocó al general Alfredo Stroessner.

---

40 Comisión de Verdad y Justicia. *Informe Final. Anive haguã oiko. Las Responsabilidades en las Violaciones de Derechos Humanos.* Tomo VI, p. 61.

41 Ibíd., p. 62.

42 Ibíd., pp. 63-80.

Rodríguez había sido el brazo derecho del dictador, de quien era consuegro, y desde comienzos de la década de 1970 era considerado el segundo hombre del régimen. A través del general Rodríguez, se dio continuidad a la alianza en el poder de las Fuerzas Armadas con el Partido Colorado, ya consolidado como partido del Estado[43].

Schvartzman ha analizado el proceso institucional desarrollado entre febrero y mayo de 1989, al que caracterizó como un proceso de restauración de la legitimidad del régimen colorado, vía restablecimiento de la legalidad del sistema hegemónico, con las variantes de la apertura política, el reconocimiento de toda la oposición y la vigencia de las libertades públicas. Resaltó que, con el golpe de Estado, las bases económico-sociales no fueron cuestionadas y que: «el esquema de poder tampoco ha sufrido modificaciones. Un general-presidente colorado, con apoyo del 'coloradismo en el gobierno', continúa al mando de la República»[44].

El 6 de febrero de 1989, tres días después del golpe de Estado que forzó la renuncia de Stroessner, el nuevo gobierno militar disolvió el Congreso y llamó a elecciones presidenciales y parlamentarias para completar «el periodo que falta cumplir», esto es, el periodo de gobierno del dictador

---

43 Cfr. Ibíd., p. 42. La primera proclama pública emitida tras la sublevación militar, comienza explicitando dicha continuidad: «Hemos salido de nuestros cuarteles en defensa de la dignidad y del honor de las Fuerzas Armadas; por la unificación plena y total del coloradismo en el gobierno [...]». BAREIRO, Line. «El derrocamiento de la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989». En Secretaría Nacional de Cultura de la República del Paraguay, 28 de mayo de 2011. Consultado el 5 de febrero de 2022. Recuperado de http://www.cultura.gov.py/2011/05/el-derrocamiento-de-la-dictadura-de-alfredo-stroessner-en-1989/

44 SCHVARTZMAN, Mauricio. *Mito y Duelo. El discurso de la «pre-transición» a la democracia en el Paraguay.* Base Investigaciones Sociales. 2ª ed., Asunción, 2015, pp. 63-72.

Stroessner[45]. El constitucionalista liberal Justo Prieto habría llamado la atención sobre la gravedad de lo que estaba ocurriendo, pues con el golpe, la Constitución se había terminado de romper y, con ella, todos los poderes del Estado, por ende, lo que correspondía era iniciar un nuevo orden institucional, no reconstituir el existente. Advertía también que: «no hay que dejarse ganar por la euforia dado que los que ahora están, también estuvieron antes»[46].

Los partidos políticos de oposición, sin embargo, aceptaron un plazo de treinta días para la inscripción de ciudadanos y ciudadanas en el Registro Electoral, y acordaron «competir» con el partido del Estado —intacto en sus recursos de poder y ahora dotado de legitimidad política— el 1 de mayo de 1989. En dichas elecciones generales, Andrés Rodríguez, candidato del partido responsable de la dictadura, resultó ganador con el 74% de los votos. La misma ANR obtuvo el 73,9% de los votos correspondientes al Poder Legislativo. Las autoridades electas asumieron sus cargos el 15 de mayo de 1989.

En diciembre de 1991 se realizaron las elecciones para convencionales con vistas a la elaboración de una nueva Constitución Nacional. La ANR-Partido Colorado obtuvo el 55% de los votos logrando mayoría absoluta en la Asamblea (122 de 198 bancas).

La normativa constitucional fue sancionada en junio de 1992, sin que se hubiera acordado o implementado mecanismo alguno de justicia transicional. Tras décadas de una dictadura de carácter totalitario, las autoridades políticas,

---

45 «De conformidad con la disposición del Art. 182 de la Constitución Nacional (última parte), llama a elecciones para elegir un Presidente de la República y miembros del Congreso Nacional que deben actuar en el actual periodo que falta cumplir». Artículo 2° del Decreto N° 3 de 1989 del Poder Ejecutivo.

46 SCHVARTZMAN, Mauricio. *Mito y Duelo... op. cit.*, pp. 72-74.

judiciales, policiales y militares que sustentaron el régimen dictatorial, continuaron habilitadas en el ejercicio del poder público y conservaron el control del mando. Asimismo, quedaron impunes los crímenes de lesa humanidad y los actos de corrupción cometidos al amparo del terrorismo de Estado, el más grave de los cuales es el esquema de apropiación de las tierras malhabidas[47].

De este modo, la transición fue diseñada en la restauración de la legitimidad de un poder, cuya diferencia con el viejo orden consistía en gobernar no por la coerción sino por el consenso[48]. Para Lara Castro, las reformas políticas promovidas durante la presidencia de Rodríguez, incluyendo la reforma constitucional, se realizaron en los marcos de un «stronismo sin Stroessner», que atendía a la necesidad de las elites de ajustar el orden político y las reglas de juego de la democracia representativa a las relaciones sociales que permitieran seguir controlando la administración del poder. Ha resaltado que: «[e]n efecto, la ciudadanía recuperó sus libertades civiles y políticas y la burocracia cívico-militar conservó los beneficios obtenidos en cincuenta años de gobierno colorado»[49].

---

47 PEREIRA FUKUOKA, Milena. «Guaranizar la Constitución, transitar hacia la democracia». En *Revista Acción,* N° 375. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guash (CEPAG). Asunción, junio 2017.

48 SCHVARTZMAN, Mauricio. *Mito y Duelo… op. cit.,* p. 72.

49 LARA CASTRO, Jorge, «Paraguay»… *op. cit.*

3.1 Mecanismos de justicia transicional[50]

3.1.1 Centro de Documentación y Archivo para la defensa de los derechos humanos

El 22 de diciembre de 1992 fueron descubiertos los archivos del Departamento de Investigaciones de la Policía de la Capital, en una dependencia policial casi desconocida, llamada Departamento de Producciones. Denuncias anónimas permitieron ubicar dichos documentos, a través de los cuales «el stronismo se desnudaba, indecente y espantoso»[51]. Desde su descubrimiento, los llamados archivos «del terror» y «del horror» no han cesado de ofrecer pruebas que involucran a quienes participaron en delitos de tortura y asesinatos[52].

Días después del hallazgo, se obtuvieron documentos provenientes de la Sección Técnica del Ministerio del Interior y del Departamento Judicial de la Policía. Para la preservación de estos fondos documentales, el 26 de marzo de

---

50 La justicia de transición puede ser entendida como toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella), así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos. Naciones Unidas. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General.* S/2004/616. ONU, 2004, párr. 8; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales.* ONU, Nueva York y Ginebra, 2014, pp. 5-6.

51 BOCCIA P., Alfredo, GONZÁLEZ, Myrian y PALAU, Rosa. *Es mi informe. Los Archivos Secretos de la Policía de Stroessner.* Centro de Documentación y Estudios/ Servilibro. 5ª ed., Asunción, 2006, p. 47.

52 Ibíd., p. 49.

1993 la Corte Suprema de Justicia (CSJ) creó el Centro de Documentación y Archivo para la defensa de los derechos humanos, mediante Resolución Nº 81[53].

Posteriormente, los documentos fueron digitalizados y se creó el Museo de la Justicia. Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos. El museo se sitúa en la planta baja del Palacio de Justicia, sede principal del Poder Judicial, y fue creado con el objetivo de contribuir a activar la memoria social en torno de los archivos del stronismo. Es preciso destacar la importancia de la política sostenida por la CSJ en torno de la preservación de estos archivos y de brindar acceso irrestricto a la documentación al público en general.

También cabe señalar que, aunque no es el primer archivo de la represión hallado en la región, sí constituye el de mayor envergadura, pues aporta documentación para develar la historia oculta de la represión paraguaya, al tiempo que contiene relevantes pruebas documentales referidas a la Operación Cóndor, las cuales han servido en juicios a militares promovidos en el ámbito internacional, como el caso de Augusto Pinochet[54].

---

53 Poder Judicial. Hoy se conmemora el 29° aniversario del hallazgo del llamado «Archivo del Terror». 22 de diciembre de 2021. Consultado el 10 de febrero de 2022. Recuperado de https://www.pj.gov.py/notas/21408-hoy-se-conmemora-el-29-aniversario-del-hallazgo-del-llamado-archivo-del-terror

54 GONZÁLEZ V., Myrian. «Archivos del Terror del Paraguay: Velos que desnudan la dictadura stronista». En *Centro de Documentación y Estudios*, 22 de diciembre de 2015. Consultado el 10 de febrero de 2022. Recuperado de https://www.cde.org.py/blogdemyriam/2015/12/22/archivos-del-terror-del-paraguay-velos-que-desnudan-la-dictadura-stronista/

3.1.2 Programa de indemnizaciones

En septiembre de 1996 fue promulgada la Ley N° 838 que estableció un sistema de indemnizaciones por daño moral para personas víctimas de ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas, torturas y privación ilegítima de la libertad entre 1954-1989. La normativa señalaba el procedimiento para la substanciación de los reclamos indemnizatorios, los plazos correspondientes y el monto de las indemnizaciones.

El Poder Ejecutivo presentó una acción de inconstitucionalidad contra esta ley, resuelta en julio de 1998 por la Corte Suprema de Justicia, declarando su constitucionalidad. Tras la resolución judicial, la falta de designación del Defensor del Pueblo continuaba impidiendo la aplicación de la norma, ya que se había atribuido a esta institución la competencia para determinar las indemnizaciones. Recién en octubre de 2001 se logró un acuerdo político para designar como Defensor del Pueblo a un antiguo funcionario público del régimen, sin ninguna trayectoria ni experiencia en derechos humanos, pero colorado. Las indemnizaciones no se empezaron a efectivizar sino hasta en 2004[55].

Desde que inició los desembolsos en 2004 hasta agosto de 2020, el programa ha indemnizado a 9.861 personas, entre víctimas directas y sus herederos. Existen numerosas víctimas directas pendientes de pago, algunas desde 2013[56]. La política de indemnizaciones —si bien ha sido la única con pretensiones de alcance masivo—, fue prontamente señalada por sus resultados insatisfactorios, en tanto no aseguraba una reparación integral, así como por la excesiva burocratización y revictimización que suponía el procedi-

---

55 VALIENTE, Hugo, *op. cit.*, p. 464.
56 Ibíd., p. 469.

miento para acceder a las indemnizaciones. Además, se ha denunciado que el Defensor del Pueblo, quien permaneció en el cargo luego de vencido su mandato durante muchos años, fue una pieza clave para hacer de este sistema de indemnizaciones una trampa para las víctimas y una nueva veta para la corrupción institucionalizada, al asignar reparaciones a personas que invocaron, fraudulentamente, su condición de supuestas víctimas[57].

3.1.3 Comisión de Verdad y Justicia

Tras años de demanda de las asociaciones de víctimas de la dictadura y organizaciones de derechos humanos, la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) fue creada en 2003 por Ley N° 2.225. Inició sus trabajos en octubre de 2004 y los concluyó en agosto de 2008. Estuvo integrada por representantes del Estado, de organizaciones de víctimas de la dictadura stronista y de otras organizaciones de la sociedad civil.

La CVJ buscó esclarecer en forma oficial la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos ocurridas en el Paraguay desde 1954, así como aportar elementos probatorios al Poder Judicial para que el sistema de justicia actúe, evitando la impunidad de los responsables. La labor de investigación se centró en las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, las privaciones ilegales de la libertad, las torturas, el exilio de paraguayas y paraguayos, las violaciones de derechos sufridas por las mujeres, las niñas y los niños, y los pueblos indígenas; así como la grave violación de derechos humanos que implicó el esquema ins-

---

57 GAUTO, Dionisio y TALAVERA, Raquel. «Signo de esperanza de lograr la reparación: la Comisión Verdad y Justicia». En *Derechos Humanos en Paraguay 2003.* Codehupy, Asunción, 2003, p. 81; VALIENTE, Hugo, *op. cit.,* pp. 464-467.

titucional de malversación de tierras agrarias, a las cuales se denominó «tierras malhabidas».

La Comisión entregó los ocho tomos que componen su Informe Final a los presidentes de los tres poderes del Estado en agosto de 2008. La presentación coincidió con el inicio del gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio, liderado por el exobispo Fernando Lugo, que fue el primer y hasta ahora único gobierno de alternancia al Partido Colorado desde 1947.

El Informe incluyó un conjunto de recomendaciones en materia de satisfacción, restitución, indemnización, rehabilitación y no repetición, que constituía una verdadera agenda de políticas en materia de derechos humanos. A los efectos de implementar las recomendaciones, la CVJ propuso la creación de una Secretaría Nacional de Derechos Humanos adscrita a la Presidencia de la República. Tal medida nunca fue cumplida, como tampoco la mayoría de las medidas recomendadas, que incluían reformas institucionales para que el Paraguay se librara de las herencias de la dictadura y se lograra un funcionamiento efectivo de la justicia[58].

3.1.4 Políticas sobre sitios y marcas de memoria

En diciembre de 2010 fue creada la Comisión Interinstitucional para la instalación e implementación de la Red de Sitios Históricos y de Conciencia del Paraguay (Decreto Nº 5.619), con el objeto de recuperar la memoria de los sitios históricos y establecer la conexión entre la historia y sus

---

58 Vid. Conclusiones y recomendaciones del Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay, disponible en:
http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe_Comision_Verdad_y_Justicia_Paraguay_Conclusiones_y_Recomendaciones.pdf

implicaciones contemporáneas y la construcción de la memoria histórica del pasado reciente.

El Ministerio del Interior autorizó la habilitación de Museos de la Historia en dependencias de la Policía Nacional, a ser incluidos en la Red de Sitios Históricos y de Conciencia (Resolución Nº 118 del 25 de marzo de 2011). La medida permitió recuperar parte de los sitios donde se perpetraron las más graves violaciones de derechos humanos en el marco del terrorismo de Estado. Estas iniciativas perdieron impulso tras el golpe de Estado parlamentario que depuso al presidente Fernando Lugo en junio de 2012.

3.1.5 Equipo Nacional para la investigación, búsqueda e identificación plena de personas detenidas-desaparecidas y ejecutadas extrajudicialmente, durante el periodo 1954-1989 (ENABI)

A través del Decreto del Poder Ejecutivo Nº 7.101, del 11 de agosto de 2011, fue creado el Equipo Nacional para la investigación, búsqueda e identificación plena de personas detenidas-desaparecidas y ejecutadas extrajudicialmente, durante el periodo 1954-1989. El Equipo Nacional está integrado por representantes de diferentes ministerios, de la Procuraduría General de la República, del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo.

En marzo de 2013 fue creada la Dirección de Memoria Histórica y Reparación del Ministerio de Justicia y Trabajo, en la actualidad Ministerio de Justicia. Esta Dirección ha pasado a coordinar el ENABI pues, dentro de sus competencias, se encuentra organizar y articular un Sistema Nacional de Búsqueda e Identificación de Personas Desaparecidas; recopilar y mantener actualizada la información destinada a

la implementación de un Registro de Víctimas de la dictadura; realizar un monitoreo del cumplimiento efectivo de las medidas de reparación previstas en las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia, e implementar, ejecutar y articular programas en materia de reparación[59].

La labor promovida por esta Dirección ha sido tenaz, logrando hallar 44 restos óseos e identificar a cuatro personas detenidas desaparecidas. También ha creado un banco de datos genéticos vinculado a las búsquedas. Sin embargo, la falta de apoyo estatal a estas políticas es manifiesta, ya que la Dirección solo cuenta con tres funcionarios, uno de los cuales es comisionado de otra institución, y sus labores de búsqueda se han visto paralizadas por la falta de presupuesto público[60].

3.1.6 Justicia frente a los crímenes de lesa humanidad

Pese a que en el Paraguay no se dictaron leyes de amnistía o punto final, la impunidad de los responsables de la comisión de crímenes de lesa humanidad ha sido la regla. A febrero de 2021, ocho perpetradores habían sido condenados, varios de los cuales no cumplieron las condenas porque se beneficiaron con arrestos domiciliarios por sobrepasar el límite de 70 años[61]. Dichas condenas se han centrado en el equipo operacional del Departamento de Investigaciones de

---

59 Ministerio de Justicia de la República del Paraguay. ENABI. Consultado el 10 de febrero de 2022. Recuperado de https://www.derechoshumanos.gov.py/index.php/red-de-ddhh-del-poder-ejecutivo/enabi

60 Diario *Última Hora.* «Recuperar la memoria para mí es una causa, yo soy hijo de un desaparecido». 6 de febrero de 2022. Consultado el 25 de marzo de 2022. Recuperado de https://www.ultimahora.com/recuperar-la-memoria-mi-es-una-causa-yo-soy-hijo-un-desaparecido-

61 Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay. *Memorando DG-VJR-N° 23/2021.* Asunción, 2021.

la Policía, y solo representan el 1,7% de los 447 victimarios identificados en el informe final de la Comisión de Verdad y Justicia. Ningún militar y ninguna autoridad política de jerarquía han recibido condena penal.

En 2011 fue creada la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, con tres agentes fiscales para todo el territorio nacional. Entre los tipos penales sobre los cuales tiene competencia exclusiva se encuentran la desaparición forzada y la tortura, hechos declarados imprescriptibles en la Constitución Nacional vigente.

Las deficientes actuaciones de dicha unidad no permiten lograr justicia siquiera respecto de los crímenes contemporáneos de tortura y otros hechos punibles bajo su competencia[62]. En relación con los crímenes de desaparición forzada y de tortura perpetrados durante la dictadura stronista, las actuaciones de la Unidad Especializada han sido absolutamente ineficaces, pues no han logrado condena alguna hasta la fecha. También contribuye a la impunidad la morosidad de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales de Apelación en la resolución de los recursos promovidos por las defensas de imputados por crímenes de lesa humanidad.

Ante la falta de justicia en el ámbito nacional, familiares de cuatro detenidos desaparecidos ganaron una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso emblemático[63].

En agosto de 2013, un conjunto de luchadoras y luchadores víctimas de la dictadura stronista y organizaciones pa-

---

62 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Impunidad. Aproximaciones a las actuaciones de la Fiscalía de Derechos Humanos en la persecución y sanción de la tortura y otros delitos. CODEHUPY. Asunción, 2017.

63 Corte IDH. *Caso Goiburú y Otros Vs. Paraguay.* Sentencia del 22 de septiembre de 2006.

raguayas promovieron una querella ante el sistema judicial de la República Argentina[64], fundamentada en el principio de jurisdicción universal por delitos extremos del sistema penal internacional: el genocidio del pueblo indígena Aché y los crímenes de lesa humanidad cometidos contra diversos sectores sociales por el gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner. Los accionantes han manifestado que, ante la falta de voluntad de investigación de las autoridades paraguayas, decidieron acudir al Poder Judicial del país vecino a través del mecanismo de jurisdicción universal, por el cual se entiende que determinados crímenes afectan a toda la humanidad en su conjunto y pueden ser perseguidos en cualquier tribunal del mundo[65].

3.1.7 Justicia frente a las tierras malhabidas

La Comisión de Verdad y Justicia investigó tanto los crímenes de lesa humanidad, como el esquema de malversación de tierras rurales instituido durante la dictadura. El tomo IV del Informe Final de la Comisión se titula «Tierras Mal Habidas» y contiene el examen pormenorizado de las adjudicaciones y titulaciones irregulares de tierras, otorgadas por los organismos estatales responsables de la reforma agraria, desde 1954 a 1989 y de 1989 a 2003.

La CVJ señaló que la adjudicación masiva de tierras destinadas a la reforma agraria a personas impedidas por ley para recibirlas, además de ser un fraude, constituye una grave violación de los derechos humanos del campesinado.

---

64 La querella fue presentada en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal Nº 5, bajo el Nº. 7300/13.

65 CÁCERES, María Stella, ALMADA, Martín y MACHAIN, Marta. *60 años de impunidad. Paraguay: los crímenes del stronismo en el ámbito de la justicia universal.* Fundación Celestina Pérez de Almada. Asunción, 2014.

Sostuvo que la recuperación de dichas tierras y su adjudicación a los sujetos de la reforma agraria constituía un imperativo para el restablecimiento del orden legal y legítimo de las tierras en el Paraguay.

A su vez, la CVJ consideró nulas las adjudicaciones efectuadas contrariando la legislación agraria y en 2008 elevó la nómina de las mismas a los poderes del Estado para que, por intermedio del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la República, se realicen las investigaciones que posibiliten la recuperación de dichas tierras por el Estado paraguayo[66].

Hasta la fecha, la Fiscalía General del Estado no ha abierto ninguna línea de investigación respecto de ese esquema tan grave de corrupción en materia de tierras públicas que debían destinarse a las y los sujetos de la reforma agraria, pese a haberse constatado que continuó funcionando luego de la apertura política en 1989. Tampoco ha sido posible recuperar ninguna tierra malhabida a través de procedimientos judiciales tramitados ante la jurisdicción civil, excepto una parte de las tierras de la comunidad San Isidro del Jejuí. La recuperación de estas tierras es una de las principales demandas del movimiento campesino hasta la actualidad.

Conclusiones

Los avances en materia de verdad, justicia y reparación han sido conquistados a través de la persistente lucha de diversos sectores sociales. Sin embargo, no ha existido una política de Estado sostenida desde un enfoque global con estrategias integrales para la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, imprescindible para

66 Ibíd., p. 206.

desmontar el sistema de poder consolidado durante 35 años de régimen totalitario.

La Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado ha continuado dirigiendo el Estado. Alfredo Stroessner fue presidente honorario de este partido hasta su fallecimiento, y es reivindicado públicamente como líder histórico de la ANR hasta la actualidad[67]. Además, el actual Presidente de la República es Mario Abdo Benítez, hijo del secretario privado de Stroessner.

Las reformas democráticas continúan siendo un desafío pendiente. Su contenido estratégico refiere a los pilares del régimen de poder stronista que se deben transformar. La principal continuidad se ha dado con el cuoteo partidario para la integración de los órganos de justicia y control, bajo supremacía colorada, incluyendo la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría del Pueblo, lo cual ha asegurado la impunidad generalizada de los crímenes del pasado reciente, la continuidad y ampliación de los esquemas de corrupción y crimen organizado establecidos durante la dictadura, y la impunidad de los actuales patrones de vulneración de derechos humanos.

Las deficiencias en materia de justicia transicional tienen un particular impacto sobre la cuestión agraria. Millones de hectáreas de tierras públicas rurales que fueron malversadas durante la dictadura stronista, enriqueciendo a la elite en el poder, no solo no fueron recuperadas, sino que el sistema institucional de corrupción masiva continuó funcionando tras la apertura política de 1989. La Comisión de Verdad y Justicia constató que, hasta el año 2003, se

67 Vid. Asociación Nacional Republicana. «Alfredo Stroessner». Consultado el 25 de marzo de 2022. Recuperado de https://www.anr.org.py/el-partido/lideres-del-partido/alfredo-stroessner/

habían malversado casi 8 millones de hectáreas que debían destinarse al campesinado, lo que representa el 32,7% de las tierras arables del país; se desconoce la cantidad de tierras malversadas entre 2003 y el presente.

La impunidad en torno de las tierras malhabidas compromete la propia posibilidad de funcionamiento de un Estado social y democrático de derecho, porque vicia la base territorial y porque el poder terrateniente, originado en el latifundio fraudulento, precisa de la mayor opacidad posible en todo lo que hace a la administración de la tenencia (registros, tributación, ordenamiento territorial) y a los mecanismos de solución de conflictos. Existe pues una incompatibilidad entre el cumplimiento del programa constitucional vigente y los intereses de quienes se benefician desde hace décadas con tierras que no les corresponden en derecho.

Las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia constituyen una agenda básica para avanzar en la democratización del Estado y la sociedad en el Paraguay. Transcurridos trece años desde su presentación, la mayoría de las recomendaciones sigue pendiente de cumplimiento. Entre las prioridades, el país requiere contar con una secretaría de Estado en materia de derechos humanos. Además, es preciso destinar presupuesto adecuado para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas durante la dictadura; implementar reformas en el Ministerio Público para lograr investigaciones eficientes que posibiliten la sanción de los responsables de crímenes de lesa humanidad que aún se encuentran con vida; institucionalizar mecanismos para recuperar las tierras malhabidas; y establecer la obligatoriedad en el plan común de la educación escolar media de la asignatura «Autoritarismo en la historia reciente del Paraguay».

Capítulo V

Bolivia: La búsqueda inconclusa de la verdad, la justicia y la reparación

Ramiro Orias y
Soraya Santiago Salame

ANTECEDENTES

El proceso de construcción del Estado de Derecho en Bolivia, históricamente, ha seguido una ruta difícil, repleta de tensiones, contradicciones e incertidumbres, con avances y retrocesos. Podríamos decir que se ha convertido en un desafío inacabado, en el que se ha esquivado la posibilidad de sostener en el largo plazo un sistema de justicia independiente y eficaz, como condición indispensable para la protección de los derechos humanos de los ciudadanos.

Desde la fundación de la República de Bolivia en 1825, pasando por las etapas de *caudillismo bárbaro* del siglo XIX, de la *democracia ilustrada* de la primera mitad del siglo XX, hasta el fin de la denominada *Revolución Nacional* en 1964, los regímenes de turno, con muy pocas excepciones, sostuvieron como objetivo político la captura del poder judicial, menoscabando el principio de independencia y separación de los poderes públicos. Primó una racionalidad de corte *patrimonialista*[1] del poder, donde el sistema de

1 Véase: GAMARRA, EDUARDO y MALLOY, JAMES. «The Patrimonial Dynamics of Political Parties in Bolivia». En MAINWARING, Scott (Comp.). *Building Democratic Institutions.* Stanford University, California, 1995, pp. 399-433. Definen como *patrimonialismo* aquel comportamiento tradicional de los actores políticos de tipo clientelar, preben-

justicia quedó subordinado a los intereses de otros poderes en un contexto de alta inestabilidad política, que llevo a Bolivia a una especie de paradigma de la fractura del orden institucional.

Tal es así, que cuando el país atraviesa el período de *autoritarismo militar* —cerca de 18 años de dictaduras castrenses entre 1964 y 1982—, signado por las cicatrices de la persecución, represión y violencia política, en el que sucedieron de forma sistemática graves violaciones a los derechos humanos, el Poder Judicial estaba en tal situación de debilidad y subordinación política, que no jugó un rol sustantivo en la protección de aquellas víctimas y se adaptó a la dinámica *de facto.*

Con el retorno a la democracia en 1982, al menos en su primera etapa *neoliberal,* tampoco hubo esfuerzos sostenidos por transformar el sistema de justicia hasta la reforma constitucional de 1997, que permitió la creación del Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo. Este impulso de reforma institucional fue efímero, luego se fue agotando, a medida que la fatiga social crecía en el país.

En 2006, con la llegada de Evo Morales al poder, se inicia el denominado *proceso de cambio* que promueve una nueva Constitución. Pero los cambios impulsados para la construcción de un país más diverso e inclusivo no estuvieron acompañados por la reforma de las instituciones claves para el funcionamiento de la democracia, como la administración de justicia, que continuó siendo instrumentalizada políticamente como herramienta jurídica del régimen.

---

dal y faccionalista, que privilegia el acceso a la influencia que da el poder, por sobre una racionalidad legal, técnica y programática como base para la modernización del Estado.

Así, la transformación democrática boliviana podría ser definida como una transición sin justicia transicional. El país volvió a la democracia, pero el legado de crímenes del pasado no encontró el camino de la verdad, justicia y reparación. Hubo algunos intentos de enfrentar esta deuda pendiente, pero de forma fragmentada y parcial, sin desplegar una política pública integral y holística en la implementación de los mecanismos tradicionales de la justicia transicional.

La búsqueda de desaparecidos fue infructuosa y sin apoyo estatal, la averiguación de la verdad fue un esfuerzo tardío y limitado, aunque la rendición de cuentas frente a la justicia tuvo un hito notable con el juicio de responsabilidades al expresidente militar Gral. Luis García Meza, quien fue condenado por los crímenes cometidos en su gobierno, y unos pocos casos que llegaron ante la Corte Interamericana de Derecho Humanos encontraron reparación.

Las garantías de no repetición y las reformas institucionales democráticas siguen siendo la agenda inconclusa, como lo acaba de evidenciar el Informe Final del Grupo Internacional de Expertos Independientes (GIEI-Bolivia) de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH) que, frente a los hechos de violencia y violaciones a los derechos humanos sucedidos a fines de 2019, evidencia que persisten las falencias del sistema de justicia y la brecha de impunidad se mantiene, después de 40 años de continuidad democrática. El camino de recuperación de la institucionalidad democrática en Bolivia tiene aún varios retos pendientes e inconclusos en la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos sucedidas en el país, tanto en el pasado como en el presente, causantes de la impunidad estructural que se refuerza y pervive.

El presente artículo no pretende dar respuesta sustantiva a las múltiples y complejas dimensiones que plantea el proceso histórico de construcción del Estado de Derecho en Bolivia[2]. Nuestro propósito es contribuir a esta reflexión con una panorámica de algunos intentos y experiencias que el país ha ensayado para enfrentar la brecha de impunidad aún pendiente, debido a la ineficacia del sistema de administración de justicia para investigar, sancionar y reparar aquellas graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado y que se reproducen en el presente.

1. Contexto político

1.1 Caracterización de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante los gobiernos militares (1964-1982)

Las dictaduras militares que se siguieron entre 1964 y 1982, supusieron la suspensión del orden constitucional forjado en 1967; las Fuerzas Armadas asumieron toda la responsabilidad política y administrativa del país y se estableció el cierre del parlamento, el receso de los partidos políticos y restricciones a las libertades fundamentales, muchas veces severas, sobre los opositores políticos, que no solo fueron perseguidos y encarcelados, sino que enfrentaron el destierro y la represión violenta. Aunque existió una alta dosis de personalismo presidencialista en la figura de los sucesivos presidentes *en uniforme*, la estructura de la organización militar asumió las funciones de la política, la

2 ORIAS, RAMIRO. «Estado de Derecho en Bolivia: hacia una reforma institucional para la democracia». En GREBE, Horst (Ed.). *La democracia en Bolivia: Situación y perspectivas.* Instituto Prisma, 2021, pp. 91-126.

administración y la burocracia del Estado[3], continuando el modelo desarrollista de capitalismo de Estado y la centralización del poder.

En este período la institucionalidad judicial estaba absolutamente subordinada a las decisiones políticas del régimen[4], que continúo funcionando bajo los denominados «Códigos Banzer», aprobados mediante decretos ley, algunos vigentes hasta hoy. Pese a que no se cumplían las garantías mínimas del Estado de Derecho, durante estos gobiernos militares se buscaron diversas sombrillas de legitimidad o juridicidad de los regímenes de facto, mediante eufemismos sin legalidad, como la Asamblea Popular del General Juan José Torres de 1970, el Estatuto para el Gobierno de las Fuerzas Armadas de 1974, aprobado durante el gobierno del General Hugo Banzer, o la Comisión Nacional de Asesoramiento Legislativo (CONAL) del Gral. Luis García Meza, otorgándoles ciertas capacidades deliberativas y legislativas.

Este periodo fue marcado por la violencia y la inestabilidad política. En estos 18 años, con algunos breves interludios democráticos, se sucedieron diez presidentes militares[5]. El periodo autoritario militar dejó un legado de im-

---

3 Lavaud, JEAN-PIERRE. *El embrollo boliviano: Turbulencias sociales y desplazamientos políticos.* CESU, UMSS, HISBOL. Cochabamba, 1998, pp. 91-158.

4 Por ejemplo, el artículo 10 del Estatuto del Gobierno de las Fuerzas Armadas, aprobado por DL N° 11947 del 9 de noviembre de 1974, disponía la reorganización del Poder Judicial. Después del golpe militar de julio de 1980, se dictó el Decreto Supremo N° 17612, de 17 de septiembre de 1980, estableciendo la renovación total del Poder Judicial; el Ejecutivo designó a la Corte Suprema de Justicia y Cortes Superiores del Distrito, así como a un nuevo Fiscal General de la República.

5 Los generales René Barrientos, Alfredo Ovando, Juan José Torres, Hugo Banzer, Juan Pereda, David Padilla, Alberto Natush, Luis García Meza, Celso Torrelio Villa y Guido Vildoso.

punidad. Los crímenes y abusos cometidos en nombre de la «guerra contra el comunismo» y bajo las banderas de la «liberación nacional» dejaron heridas dolorosas en la sociedad boliviana. La Guerrilla de Ñancahuazú, comandada por Ernesto Che Guevara y extinguida en 1967, los excesos de la guerrilla de Teoponte en 1970, las masacres mineras y campesinas perpetradas por miembros del Ejército, los muertos y heridos en los golpes de Estado militares, como la Masacre de Todos Santos en 1979 y la incruenta toma del poder por el General Luis García Meza, no solo traen a la memoria episodios violentos de la vida política, sino una larga lista de víctimas que no encontraron justicia.

Hoy, pasadas ya cuatro décadas desde el fin de los regímenes militares, la situación de impunidad por estos hechos no ha cambiado mucho; salvo tres casos que llegaron hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el juicio de responsabilidades a Luis García Meza y sus colaboradores, a nivel nacional, no han existido políticas públicas destinadas a enfrentar de manera holística, sistemática e integral este legado del pasado político nacional. Parecería que la sociedad boliviana y su clase política adoptaron cierta permisividad que normalizó la impunidad por estos hechos, que se mantiene hasta el presente.

1.2 Las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el período democrático (1982-2022)

1.2.1 La democracia pactada

El retorno a la democracia no fue un camino llano; luego de otorgar amnistía a los perseguidos políticos, se convocó a elecciones generales en 1978, 1979 y 1980, todas ellas fallidas por alegaciones de fraude electoral, la falta de un

ganador por mayoría absoluta, el *empantanamiento* parlamentario e interrupciones institucionales, viviendo el país una de las etapas más turbulentas de inestabilidad política.

El 10 de octubre de 1982 el Dr. Hernán Siles Zuazo, ganador de las elecciones de 1980, asumió la Presidencia Constitucional de la República en un contexto muy difícil de hiperinflación, crisis económica y alta conflictividad social, además de falta de una mayoría política en el Parlamento; todo ello hacía prácticamente imposible asumir los grandes retos que planteaba la justicia transicional para el nuevo periodo democrático que el país empezaba. El gobierno de Siles Zuazo fue un gobierno de transición en crisis, sin muchos márgenes de acción para cerrar las fisuras de la sociedad boliviana marcadas por los 18 años de dictaduras militares (1964 -1982), mediante la búsqueda de la verdad, justicia y reparación a las víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en ese período. Un informe de *Amnistía Internacional*[6] concluye que, con el retorno a la democracia en Bolivia, no se formuló una política integral para hacer frente a este asunto de manera efectiva, para evitar que esos abusos se repitan y para que no queden en la impunidad.

El fantasma de los golpes de Estado y la pesadilla de la hiperinflación contribuyeron a que los principales partidos políticos se acercaran programáticamente, inaugurando el período de la *democracia pactada,* sustentado la gobernabilidad en coaliciones parlamentarias con la mayoría suficiente para respaldar las políticas del Ejecutivo. Estos pactos viabilizaron importantes avances en materia de institucionalidad del sistema electoral y reforma del sistema de

---

6 AMNISTÍA Internacional. *Derecho a la Verdad, Justicia y Reparación de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos cometidas durante los gobiernos militares en Bolivia,* marzo de 2013.

justicia, como la reforma constitucional de 1997, pero no asumieron la agenda pendiente para enfrentar la brecha de impunidad que se heredaba.

En este periodo, la gobernabilidad se cimentó en pactos políticos y grandes consensos parlamentarios, que contribuyeron a recuperar la estabilidad económica mediante la apertura al libre comercio y el ajuste estructural de las finanzas públicas, así como a implementar una nueva política antidrogas, que incluía la eliminación de los cultivos de hoja de coca. Estas políticas enfrentaron la resistencia de sectores sindicales, campesinos, indígenas y de los productores de hoja de coca, especialmente del trópico de Cochabamba, que respondieron con bloqueos, marchas y huelgas, que sistemáticamente eran reprimidas por las fuerzas del orden público, con saldos importantes de muertos, heridos y detenidos. Tal vez la denominada *Guerra del gas de 2003,* que movilizó a vastos sectores populares contra la explotación de los recursos naturales por empresas transnacionales, es la más emblemática, por su nefasto legado de 70 personas fallecidas y casi 500 heridas, a raíz de la represión armada por parte del Ejército, principalmente en la ciudad de El Alto y algunas provincias de La Paz, hito que marcó el quiebre político más importante de la etapa neoliberal y el desmoronamiento de la *democracia pactada.*

En esta etapa, las graves violaciones a los derechos humanos se caracterizan, principalmente, por la represión a reivindicaciones de derechos económicos, sociales y culturales, a partir del uso excesivo de la fuerza pública frente a la protesta social, con resultados de muertes y heridos en enfrentamientos violentos. Este periodo tuvo una dinámica perversa, alta conflictividad social, uso excesivo de la fuerza por agentes del Estado, falta de mediación y diálogo para

atender las demandas sociales, y se eludió la rendición de cuentas por los delitos cometidos en estos hechos.

1.2.2 El proceso de cambio

Las elecciones generales de diciembre de 2005 produjeron un cambio fundamental en la democracia boliviana. Evo Morales ganó los comicios con una mayoría absoluta, junto a su partido el Movimiento Al Socialismo (MAS). Se convocó a una Asamblea Constituyente para proceder a una reforma total de la Constitución Política, que fue aprobada por una amplia mayoría mediante referéndum nacional el año 2009.

El nuevo texto constitucional reconoce un amplio catálogo de derechos fundamentales (individuales, colectivos y de los pueblos indígenas), así como garantías jurisdiccionales, estableciendo la preeminencia de los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno; sin embargo, trasciende una agenda de concentración del poder mediante modificaciones a disposiciones claves que buscan un desequilibrio político. En el Ejecutivo se robustece el presidencialismo y se abre la opción a una reelección, antes proscrita. En materia de administración de justicia, se establece la elección de las más altas autoridades del Órgano Judicial mediante voto popular.

La elección por voto popular de magistrados se dio entre candidatos seleccionados por 2/3 de la Asamblea Legislativa Plurinacional y, dada la sobrerrepresentación obtenida, el MAS procedió a seleccionar candidatos afines políticamente, lo que le permitió controlar las instituciones judiciales, acortar los mandatos de los magistrados anteriores y capturar la totalidad del sistema judicial[7], al declarar la provi-

7 AGUILAR, Oscar y OTROS. *Reformas que deforman: Análisis y aproximaciones para la mejor de la justicia en Bolivia.* La Paz, 2020, pp. 63-78.

sionalidad del resto de los funcionarios judiciales[8]. A partir de ello, algunos sectores políticos y de la opinión pública expresaron cuestionamientos a la independencia de aquellas autoridades así nominadas, frente al Órgano Ejecutivo[9]. Particularmente, ha llamado la atención la actuación, bastante discrecional, de algunos jueces y fiscales en casos de interés político, así como el procesamiento de diversas autoridades de anteriores gestiones gubernamentales[10].

En este periodo, el aparato judicial agudiza su crisis, su dependencia y subordinación al Ejecutivo, y terminó oficiando de brazo jurídico del poder político, tal como quedó demostrado, por ejemplo, en la ilegal resolución del Tribunal Constitucional Plurinacional, que reconoció el derecho a la reelección indefinida del presidente en funciones. Durante estos años se vuelve a revindicar derechos civiles y políticos, y las graves violaciones a los derechos humanos se dan en un contexto de concentración de poder, marcado por una alta polarización política, social, regional e incluso étnica. Sucesos como la masacre de Porvenir, las ejecuciones de supuestos terroristas en el Hotel Las Américas, los muertos en la Calancha, la represión violenta a la marcha indígena por el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécur (TIPNIS) en Chaparina, los cercos a las ciudades, la persecución y el exilio a opositores y disidentes, muchos de ellos sin condena, sometidos a detención preventiva prolongada

---

8 ORIAS, Ramiro. «La agenda de justicia para la reforma constitucional». En *Revista Opiniones y Análisis.* N° 81. FUNDEMOS/FHS. La Paz, noviembre de 2006, pp. 11-51.

9 El Ejecutivo designó con carácter interino, por decreto, a 18 altas autoridades del Órgano Judicial.

10 SEMANARIO PULSO, «Comunidad Europea preocupada por juicio a expresidentes». En *Semanario Pulso,* N° 544, 20 de marzo de 2010. «La ONU preocupada por la proliferación de acusaciones de desacato en Bolivia». En *La Razón,* La Paz, 10 de febrero de 2012.

más allá del plazo legal, entre otros, muestran un patrón de violaciones más complejo y múltiple.

Según una investigación periodística, al menos 89 muertes en conflictos sociales se registraron durante los 14 años del gobierno de Evo Morales. Gran parte de estas muertes, que no fueron investigadas ni aclaradas, se produjo por impacto de bala en medio de las represiones policiales y militares, así como en enfrentamientos violentos entre grupos sociales. No hay un informe oficial sobre estos casos, que se mantienen en la impunidad[11].

1.2.3 Crisis y transición democrática

Luego de los hechos de violencia que sucedieron en Bolivia en el marco de la crisis política, electoral y social desatada alrededor de las cuestionadas elecciones del 20 de octubre de 2019, quedó un saldo aproximado de 800 heridos y 37 personas fallecidas en diversos lugares del país.

En el marco del conflicto, la espiral de violencia derivó en una amplia gama de graves violaciones a los derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Estado Plurinacional de Bolivia acordaron la conformación de un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), con el objeto de apoyar la investigación de los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos ocurridas en ese momento.

El GIEI documentó la vulneración de los derechos a la protesta, libre circulación y libertad de expresión, agresiones a periodistas y ataques a medios de prensa, cruzados por distintas formas de discursos de odio, discriminación e intolerancia; además, vulneraciones al debido proceso y

---

11 «Conflictos sociales en los 14 años de Evo Morales dejaron al menos 89 muertos». En *Página Siete*. La Paz, 2 de diciembre de 2019.

una práctica de detenciones ilegales y de tortura, incluyendo violencia sexual contra mujeres. El informe documenta también las violaciones a los derechos a la vida, libertad e integridad personal, y estudia a profundidad los intensos y violentos enfrentamientos entre civiles sucedidos en Betanzos, Cochabamba, Challapata, Montero, Vila Vila y Yapacaní, señalando el uso desproporcionado de la fuerza por la policía y el ejército en Sacaba y Senkata, los casos más graves —donde hubo mayor número de personas que perdieron la vida—, y que fueron calificados como masacres.

De especial preocupación para el GIEI es que la mayoría de estas violaciones documentadas en su informe permanecen impunes, siendo obligación del Estado establecer la responsabilidad de todas aquellas personas que contribuyeron, mediante sus acciones u omisiones, a su comisión. El GIEI-Bolivia concluyó que se observó la existencia de serias deficiencias del Estado boliviano en garantizar y respetar la independencia y autonomía del Poder Judicial y del Ministerio Público, además de debilidades en las capacidades de estas instituciones para garantizar la debida diligencia y el debido proceso en sus actuaciones. Al presente, diversos actores externos han observado vulneraciones al debido proceso en el juzgamiento penal por estos hechos, manteniéndose el patrón de persecución política[12].

2. Experiencias de justicia transicional en Bolivia por crímenes del pasado

Tras la larga práctica de violencia, Bolivia ha intentado asumir el desafío de enfrentar su pasado aplicando algunas de las herramientas de la justicia transicional, buscando

12 Comité contra la Tortura. *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Estado Plurinacional de Bolivia,* diciembre 2021, párr. 22.

verdad, justicia y reparación, adoptando medidas penales y no penales, impulsando la rendición de cuentas mediante los instrumentos judiciales, a nivel nacional e internacional, además de otros mecanismos de tipo administrativo.

2.1 La búsqueda de la Verdad

La búsqueda de la verdad es el primer paso para lograr justicia y reparación, tanto para las víctimas de violaciones de derechos humanos como para la sociedad en su conjunto. En Bolivia, esta búsqueda estuvo vinculada a averiguar la verdad de lo ocurrido en tiempos de dictadura, bajo la idea central de que establecer la verdad y la responsabilidad de los crímenes graves ayuda a las comunidades a entender las causas del abuso y a enfrentarlas, y que sin el conocimiento preciso de las violaciones del pasado, es difícil prevenir que ocurran nuevamente; por ello, el esclarecimiento de la verdad es vital en el proceso de reconciliación, pues la negación y el silencio pueden incrementar la desconfianza y la polarización[13].

2.1.1 La búsqueda de los desaparecidos

a) Comisión Nacional de Investigación de Ciudadanos Desparecidos Forzosos

Bolivia fue el primer país en constituir una organización encargada de investigar el destino de las personas detenidas desaparecidas en la época de la dictadura. Así, a pocos días de haberse retomado la democracia, el 28 de octubre de 1982, se promulgó el DS 19241, mediante el cual se esta-

13 TEITEL, RUTI G. «Transitional Justice Genealogy». En *Harvard Human Rights Journal*. Vol. 16, Cambrigde, MA., Spring 2003, pp. 69-94. Artículo traducido al castellano por el Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2003.

bleció la Comisión Nacional de Investigación de Ciudadanos Desaparecidos, con la finalidad de impulsar su búsqueda, esclarecer los hechos y adelantar investigaciones para sancionar a los presuntos responsables; sin embargo, este primer intento de búsqueda de la verdad no produjo ninguna acción efectiva en materia de justicia.

Esta Comisión estaba integrada por: dos representantes del Poder Legislativo, un representante del Poder Ejecutivo, un representante de la Iglesia, un representante de las Fuerzas Armadas, un representante de la Central Obrera Boliviana, un representante de la Asamblea Permanente de la Comisión de Derechos Humanos; un representante de la Cruz Roja Boliviana y un representante de la Prensa (Art. 1 DS 19241).

La Comisión tenía por objeto analizar, investigar y determinar la situación de ciudadanos desaparecidos en Bolivia, teniendo para ello la potestad de solicitar cualquier información a instancias públicas y privadas; en el término de 90 días a partir de su constitución, debía hacer públicas sus conclusiones (Art. 2 DS 19241). Pero, pasados los 90 días, no presentó ninguna conclusión; es así que en agosto de 1983 se renovó su mandato, hasta que los casos dentro de su competencia fueran completamente clarificados; sin embargo, a fines de 1984, la Comisión puso fin a sus labores debido a la restricción de recursos y a la falta de cooperación de personal civil y militar para esclarecer los hechos[14]. A su disolución no presentó un informe final, y hoy no se conoce dónde quedaron sus documentos de trabajo y archivos.

---

14 Amnistía Internacional. *La situación de los derechos humanos en el mundo*. Informe 2014/2015. 2015, pp. 93-94. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/0001/2015/es/

Una limitación adicional fue que esta Comisión no tenía el mandato para investigar los casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales y detenciones arbitrarias, por lo que no adelantó ninguna investigación al respecto. Algunas referencias posteriores a los hallazgos parciales que efectuó la Comisión, señalan que estableció el número de 150 desaparecidos en Bolivia entre 1964 y 1982; cinco desaparecidos en Argentina y Chile entre 1973 y 1980, y catorce restos mortales[15]; además, la existencia de fosas comunes y nichos irregulares en el cementerio general de la ciudad de La Paz de 14 personas consideradas desaparecidas durante el gobierno de Hugo Banzer (1971-1978), refiriendo que los entierros ilegales de los 14 cadáveres se produjeron por instrucciones de los organismos de represión del Ministerio del Interior. A la fecha seguía pendiente el estudio de ADN para verificar la identidad de cada uno de ellos[16].

Es así que, a cuarenta años del retorno a la democracia, en Bolivia todavía no se conoce el paradero de los desaparecidos; tampoco se ha identificado ni sancionado a los autores de dichas violaciones, lo que denota con claridad que no es suficiente la creación normativa de un organismo de búsqueda de la verdad, cuando no puede lograr su cometido por la falta de voluntad política de los órganos que conforman el Estado.

Lamentablemente, esta tónica se ha convertido en la realidad boliviana donde, pese al desarrollo normativo interno, armónico con el derecho internacional de los derechos humanos, este se ha convertido en papel mojado pues, la falta

---

15 Amnistía Internacional. *No me borren de la historia: Verdad, justicia y reparación en Bolivia (1964-1982).* 2014. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/documents/amr18/002/2014/es/

16 Comisión de la Verdad. *Memoria Histórica de las Investigaciones Periodo Dictaduras 1964-1982.* Resumen Ejecutivo. Estado Plurinacional de Bolivia. 2016, p. 97.

de búsqueda de la verdad del ayer, repercute en la actualidad cuando los órganos encargados de investigar, sancionar y reparar las graves lesiones a los derechos humanos no cuentan con legitimidad ni independencia para afrontar las demandas de paz y reconciliación de la sociedad boliviana.

b) La búsqueda de los restos de Marcelo Quiroga Santa Cruz

El caso de la desaparición forzada y asesinato de Marcelo Quiroga Santa Cruz, así como la búsqueda de sus restos mortales, que a la fecha no han sido localizados, constituye sin duda uno de los más emblemáticos de lesión a los derechos humanos ocurridos en Bolivia en épocas dictatoriales, pues es el único caso por el que se efectuó un juicio de responsabilidades contra los autores, en el que se pudo evidenciar la responsabilidad del Estado boliviano por dicha desaparición y posterior asesinato.

En lo referente al destino que se dio a los restos de Quiroga Santa Cruz, los hechos son menos claros todavía. En 1997 se creó la Comisión Especial de Búsqueda de los Restos de Marcelo Quiroga Santa Cruz, que no tuvo éxito en su misión[17]. De acuerdo con la Memoria Histórica de las Investigaciones Periodo de las Dictaduras 1964-1982, efectuadas por la Comisión de la Verdad del Estado Plurinacional de Bolivia, creada en 2016, durante años, el acceso a los archivos documentales y recintos militares había sido imposible para investigadores civiles, pues las sucesivas autoridades militares evadían la responsabilidad de su institución de cooperar y esclarecer los hechos de sangre y las violaciones

17 Amnistía Internacional, CEJIL y ASOFAMS. *Derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos cometidas durante los gobiernos militares en Bolivia (1964-1982),* 13 de marzo de 2013, p. 11.

a los derechos humanos perpetrados durante las dictaduras y golpes de Estado acaecidos en el periodo 1964-1982.

Solo desde marzo de 2019, la Comisión de la Verdad pudo acceder a los archivos de los departamentos I y II del Estado Mayor del Ejército, siendo por demás paradójico que ni siquiera la Comisión de la Verdad pudo lograr la desclasificación total de otros documentos que, a la fecha, siguen teniendo el carácter de clasificados, como los que se encuentran en el Departamento III del Estado Mayor del Ejército, los de la Armada Boliviana, y otros pertenecientes a la Fuerza Aérea[18].

2.1.2 La averiguación de la verdad

En Bolivia, los intentos de búsqueda de la verdad en cuanto a las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en la dictadura fueron infructuosos, pues nunca pudo reconstruirse la verdad histórica sobre lo acontecido en este periodo. Después de la disolución de la Comisión de Ciudadanos Desaparecidos, mediante DS Nº 27089 de 18 de junio de 2003, se creó el Consejo Interinstitucional para el Esclarecimiento de Desapariciones Forzadas (CIEDEF)[19]; sin embargo, el trabajo de este organismo no fue lo suficientemente efectivo, debido a las falencias que se presentaron desde el inicio de su mandato, como la falta de compromiso de los representantes del Estado quienes, en diversas ocasiones, no asistieron a las reuniones programadas, y los cambios constantes de los representantes del Ministerio de Justicia[20]. Así, durante los primeros años de su gestión, el

---

18 Comisión de la Verdad. *Memoria Histórica de las Investigaciones Periodo Dictaduras 1964-1982… op. cit.*, p. 17.

19 Art. 2, DS Nº 27089.

20 Amnistía Internacional, CEJIL y ASOFAMS. *Derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación…*, p. 12.

CIEDEF no cumplió con los planes de trabajo, ni desarrolló acciones concretas y sostenibles en el tiempo, lo que generó la imposibilidad de avanzar de manera concreta y efectiva[21].

En ese marco, en febrero de 2012, el CIEDEF se planteó una nueva estrategia con elementos como: identificar restos de víctimas, y desarrollar acciones penales para identificar y sancionar a los responsables con un abordaje integral, a partir de la división en cuatro periodos (gobierno de Barrientos, de Ovando, de Banzer y de García Meza) y la firma de un convenio con el Instituto de Investigaciones Antropológicas y Arqueológicas de la Universidad Mayor de San Andrés y el Ministerio de Justicia, para trabajar de manera coordinada.

De esta forma, hasta junio de 2012, el CIEDEF reportó a Amnistía Internacional que se habrían identificado los restos de 17 individuos, principalmente de los años 70; sin embargo, no fue posible identificar a las personas por no existir una base completa de ADN con que cotejarlos; tampoco fue posible determinar la causa de las muertes, pues el Ministerio Público, ni entonces ni ahora, cuenta con la tecnología necesaria para analizar tales pruebas, y tampoco con profesionales capacitados en identificación de restos. Cabe resaltar que en ninguno de los casos, los hallazgos fueron acompañados de investigaciones para establecer a los presuntos responsables de los asesinatos[22].

En 2007, Bolivia firmó un acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, para asistencia técnica en el proceso de investigación y esclarecimiento de los casos de desaparición forzada. En 2012, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) estableció que, previo al proceso de búsqueda, iden-

21 Ibíd., pp. 12-14.
22 Id.

tificación y entrega de restos de las personas desaparecidas, debía efectuarse un trabajo de documentación e investigación de los hechos en Bolivia, por cuanto la información con que se contaba era insuficiente, lo que impidió avanzar en el proceso de búsqueda e identificación de las personas desaparecidas[23].

Ante la evidente inacción del Estado boliviano en cumplir sus obligaciones internacionales sobre derechos humanos, diferentes organismos internacionales, tanto del Sistema Universal como del Interamericano de Derechos Humanos, efectuaron una serie de recomendaciones a Bolivia para que, en el marco de sus obligaciones en materia de verdad, justicia y reparación, propiciara el esclarecimiento de los hechos ocurridos durante los regímenes dictatoriales. Es relevante al respecto el Informe de 2007 emitido por la CIDH, respecto de la situación de administración de justicia, y el Informe de Seguimiento al mismo de 2009, en el que expresamente observó y recomendó:

> (…) la Comisión observa que persisten las dificultades en el esclarecimiento de los hechos debido a que las investigaciones y procesos judiciales continúan sin mayores avances. El secreto militar continúa siendo uno de los obstáculos principales para que avancen los juicios. (…) La Comisión resalta la importancia del acceso a los archivos para lograr la reparación integral y el esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos del pasado. (…) Dé impulso a las investigaciones de desapariciones forzadas, (…) y otras violaciones de derechos humanos, utilizando todos los medios a su alcance para superar los obstáculos que han impedido hasta el momento el establecimiento de la verdad, la identificación de los autores materiales e

23 Ibíd., p. 15.

intelectuales de los hechos, la imposición de las sanciones correspondientes y la determinación de las reparaciones a las víctimas y/o sus familiares según sea el caso (…)[24].

Dichas recomendaciones en cuanto a generar mecanismos efectivos para lograr el cumplimiento de sus obligaciones en materia de verdad, justicia y reparación fueron, en gran medida, el impulso para que el Estado promulgara la Ley 879 el 23 de diciembre de 2016, mediante la cual se creó la Comisión para esclarecer los asesinatos, desapariciones forzadas, torturas, detenciones arbitrarias y violencia sexual, entendidas como violaciones graves de derechos humanos, fundadas en motivos políticos e ideológicos, acontecidos en Bolivia del 4 de noviembre de 1964 al 10 de octubre 1982. Resulta, por demás paradójico, que Bolivia haya sido el primer país latinoamericano en constituir una Comisión encargada de investigar el destino de las personas detenidas desaparecidas en la época de la dictadura en 1982, pero a la vez, que haya sido el último país de la región en instaurar una Comisión de la Verdad recién en 2016.

a) La Comisión de la Verdad

Si bien la creación de la Comisión de la Verdad, como antes se dijo, obedeció en gran parte a la preocupación conjunta y continuada que manifestaron los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, también fue producto de largos años de lucha de los familiares de las víctimas que, desde 1970, buscaron el esclarecimiento respecto del destino de las personas que continuaban desa-

24 CIDH. *Informe de Seguimiento al Informe Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El Camino hacia el Fortalecimiento de la Democracia en Bolivia.* 07 de agosto de 2009, párr. 92, 174 y 247. Disponible en: http://www.cidh.org/annualrep/2009sp/Cap.V.Indice.htm

parecidas, o habían sido asesinadas bajo la figura de fugas, torturas, persecuciones, destierros y todo tipo de violaciones que sufrió la población boliviana durante la dictadura.

Los miembros de la Comisión de la Verdad fueron posesionados el 21 de agosto de 2017, después de ocho meses de aprobada la Ley con el mandato de:

> ... Esclarecer los asesinatos, desapariciones forzadas, torturas, detenciones arbitrarias y violencia sexual, entendidas como violaciones graves de derechos humanos, fundadas en motivos políticos e ideológicos, acontecidos en Bolivia del 4 de noviembre de 1964 al 10 de octubre 1982 (DS 19241, Art. 2).

De acuerdo con el Informe Ejecutivo emitido por esta Comisión, denominado «Memoria Histórica de las Investigaciones Comisión de la Verdad», sus investigaciones fueron realizadas los años 2018 y 2019 y abarcaron el periodo que inicia el 4 de noviembre de 1964 y culmina el 18 de octubre de 1982[25]. El Informe da cuenta de que los 25 años transcurridos entre la investigación y el último régimen dictatorial boliviano limitaron el alcance y la profundidad de las investigaciones, pues numerosas víctimas y testigos fallecieron en ese tiempo; a ello se sumó la pérdida de muchos elementos probatorios de las violaciones a los derechos humanos individuales y colectivos. Sin embargo, el Informe refiere que las investigaciones arrojaron luces sobre los móviles, circunstancias, autores materiales e intelectuales, además de las víctimas, de las políticas represivas y de terror implantadas por los sucesivos gobiernos militares y dictato-

25 Comisión de la Verdad. *Memoria Histórica de las Investigaciones Periodo Dictaduras 1964-1982...*, p. 12.

riales que se dieron en Bolivia en el periodo comprendido entre 1964 a 1982[26].

Una vez finalizado su trabajo, la Comisión de la Verdad depositó en la Biblioteca y Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa Plurinacional 1064 cajas que contienen más de 6100 archivos con documentos ordenados, para la custodia de la documentación, habiendo hecho notar que dentro de esta documentación existe abundante información que no pudo ser analizada por el corto tiempo que tuvo la Comisión para realizar la labor encomendada.

El Informe contiene conclusiones y recomendaciones, entre las cuales es relevante el reconocimiento expreso que hace la Comisión sobre la persistencia de la impunidad en Bolivia sobre las graves lesiones de derechos humanos cometidas en el periodo investigado, siendo preciso que el Estado emprenda acciones efectivas para investigar, enjuiciar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de estos delitos, así como reparar de manera integral a las víctimas de los mismos[27]; a la fecha no se sabe de ningún intento del Estado boliviano de cumplir las recomendaciones efectuadas por la Comisión de la Verdad.

El Informe también da cuenta del análisis pormenorizado que efectuó la Comisión de la Verdad en los casos de desaparición forzada, destacando entre estos los referidos a Marcelo Quiroga Santa Cruz y Carlos Flores, pues, si bien los restos mortales de ambos nunca pudieron ser encontrados, la Comisión afirma con certeza que fueron asesinados. Lamenta la Comisión que, pese a las varias investigaciones efectuadas, incluidos los análisis de ADN de los restos óseos que entregaron las Fuerzas Armadas a la familia de Marcelo Quiroga Santa Cruz, por el nivel de calcinamiento de los

26 Id.
27 Ibíd., pp. 27 y ss.

mismos, no se haya podido probar la identidad, no habiendo certeza a la fecha del paradero de los cuerpos de ambos dirigentes sociales[28].

Otro aspecto importante del Informe, es el referido al hecho de que la Comisión de la Verdad fue el único organismo de este tipo en el continente que accedió a documentación clasificada de las Fuerzas Armadas en el marco de lo previsto en el art. 7 de la Ley 879 para la desclasificación de documentos; sin embargo, resulta extraño que el Informe de la Comisión dé cuenta de que no pudo acceder a la totalidad de documentación de las Fuerzas Armadas por cuanto la misma sigue teniendo el carácter de clasificada, pese al anuncio efectuado el 28 de agosto de 2017 por las Fuerzas Armadas bolivianas, en el sentido de que había abierto sus archivos a la Comisión de la Verdad, habiendo permitido, en consecuencia, el ingreso de la Comisión a los recintos militares. En ese marco es que la Comisión de la Verdad estableció, en el Informe de referencia, la necesidad de desclasificar toda esta documentación para que, posteriormente, sea depositada legalmente en la futura Casa de la Memoria a la cual toda la población debe tener acceso irrestricto[29].

Debe hacerse notar que a la fecha aún no se ha creado la Casa de la Memoria, y tampoco se ha procedido a desclasificar toda la documentación militar del periodo comprendido entre 1964 y 1982[30]. Al respecto es importante recordar que la CIDH ha reiterado que el secreto militar continúa siendo uno de los obstáculos principales para que se pueda avanzar en materia de verdad, justicia y reparación y, por ello,

---

28 Comisión de la Verdad. *Memoria Histórica de las Investigaciones Periodo Dictaduras 1964-1982…*, p. 10.

29 Id.

30 Consultar: https://eldeber.com.bo/opinion/presidente-arce-y-los-archivos-del-terror_253922

los Estados deben garantizar el acceso a los archivos clasificados pues solamente así podrá lograrse el esclarecimiento de las violaciones de derechos humanos del pasado[31].

De esa forma, si bien la creación de la Comisión de la Verdad fue un paso fundamental para la promoción de la Memoria, Verdad y Justicia en Bolivia respecto a graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, la sola instauración de la misma no es suficiente, por cuanto el impacto de una Comisión de la Verdad depende de la amplia divulgación de sus hallazgos y de la implementación de sus recomendaciones; esta situación no se ha producido en Bolivia pues, hasta la fecha, su Informe final no se encuentra disponible en ningún portal web de ninguna institución pública del Estado, y tampoco ha tenido un proceso de socialización con los diversos actores que conforman la sociedad boliviana; menos información se tiene sobre la implementación de los mecanismos, políticas y acciones gubernamentales para el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por la Comisión de la Verdad.

2.2 La búsqueda de la justicia

Como pudimos advertir, en Bolivia, tanto la búsqueda como la averiguación de la verdad no han sido efectivas hasta la fecha, esencialmente por falta de voluntad política y por insuficiencia de los recursos materiales asignados para el cumplimiento de las mismas. Sin embargo, en materia de búsqueda de la justicia existen avances importantes que es preciso desarrollar, pues, como ya se dijo, el establecimiento de mecanismos como la Comisión de la Verdad no agotan

31 CIDH. *Informe de Seguimiento al Informe Acceso a la Justicia e Inclusión Social... op. cit.*, párr. 92.

la obligación del Estado de sancionar a los autores de las violaciones a derechos humanos.

En ese ámbito se debe relievar el hecho de que Bolivia se distinguió por ser el primer país que enjuició y castigó al menos a uno de los dictadores, Luis García Meza, y al grupo de actores bajo su mando, responsables de diversas lesiones a derechos humanos en tiempos de dictadura; de igual forma es necesario reconocer el gran aporte que efectuó la Corte Interamericana de Derechos Humanos al emitir tres sentencias en las que responsabilizó al Estado boliviano por la desaparición y muerte de personas en el contexto del periodo dictatorial boliviano.

2.2.1 El juicio contra Luis García Meza

El 17 de julio de 1980 se produjo el golpe militar encabezado por el Gral. Luis García Meza y el Cnel. Luis Arce Gómez. Durante ese gobierno de facto se produjeron múltiples lesiones a derechos humanos como apresamientos, torturas, asesinatos, desapariciones forzadas, etc. no solo de dirigentes políticos y sindicales, sino de miembros de universidades, iglesias y otras instituciones que desarrollaban actividades sociales.

Una vez recuperada la democracia, en la sesión parlamentaria de 16 de octubre de 1984, a iniciativa del diputado Antonio Araníbar, del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), se leyó el pliego acusatorio contra Luis García Meza y colaboradores, redactado por el abogado Juan del Granado, momento en el cual se dio inicio al juicio de responsabilidades por las graves lesiones de derechos humanos cometidas en el periodo de 1980 a 1982. De acuerdo a las leyes referentes a los juicios de responsabilidades de altos dignatarios de Estado de 1884 y 1944 y del pro-

cedimiento penal de 1973, con que se tramitó el proceso, debían cumplirse dos etapas: la del sumario a cargo del entonces Congreso, y la del plenario, ante la Corte Suprema de Justicia.

La etapa sumarial que, de acuerdo a la Ley 1944 debía desarrollarse en 15 días, duró dos años; esto se debió, principalmente, a la grave crisis económica que afrontó el país y que culminó en 1985 con el cambio de gobierno[32]. Sin embargo, la Comisión mixta del Congreso que tramitó el sumario cumplió varias diligencias procesales, tomó declaraciones informativas y acumuló algunas investigaciones penales iniciadas en la justicia ordinaria, junto a importante documentación de la Contraloría sobre delitos económicos. Con base en ello, el 25 de febrero de 1986 se aprobó el auto de procesamiento en el cual el Congreso acusó a 56 personeros de la dictadura encabezada por García Meza y Arce Gómez, por 45 delitos descritos en ocho grupos que iban desde el golpe del 17 de julio de 1980, los asesinatos en la COB, la masacre de la calle Harrington, hasta los delitos contra el erario.

El 21 de abril de 1993, la Corte Suprema de Justicia pronunció sentencia inapelable. Junto a García Meza y Arce Gómez, fueron condenados otros 46 acusados con penas desde 15 a 30 años de prisión para los delitos graves, y con sanciones menores a los exministros y otros funcionarios subalternos. Cinco acusados ya habían fallecido, y solo tres fueron absueltos. De esta forma, el juicio de responsabilidades, iniciado el 16 de octubre de 1984, terminó con la condena a 46 autoridades, incluyendo exministros y miem-

---

32 DEL GRANADO, Juan. *Justicia y Dignidad.* UMSA, Didáskalos. La Paz, 2018. Disponible en: https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20210718/cronica-procesonueve-anos-duro-juicio-responsabilidades-luis-garcia-meza

bros de grupos paramilitares, por delitos que iban desde apropiación indebida de fondos, hasta asesinato.

El juicio de responsabilidades a Luis García Meza y sus colaboradores, así como la sentencia condenatoria por los crímenes que se cometieron entre 1980-1981, fue un paso importantísimo en la lucha contra la impunidad; pero ha sido la excepción en Bolivia, pues no existieron juicios similares contra los responsables de las graves lesiones de derechos humanos cometidas durante otros periodos dictatoriales; por ende, no han sido sancionados los responsables y menos aún reparadas las víctimas. Esta falta de investigación, sanción y reparación por las graves vulneraciones a derechos humanos cometidas en el periodo 1964 a 1982 han generado el descrédito de la sociedad en el sistema judicial, pues muchas de las víctimas de estos crímenes han desistido de seguir con las acciones legales en busca de justicia.

3. Las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La búsqueda de la verdad ha sido una constante en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Fue en el marco de una desaparición forzada que desarrolló las obligaciones de los Estados en esta materia. En el caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, se estableció que «el deber de investigar hechos de este género subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida»[33]. Posteriormente, la Corte definió que el derecho a la verdad no solamente tiene una dimensión individual referida a la víctima y sus familias,

33 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras.* Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 181.

sino que también se desprende una dimensión colectiva, ya que es la propia sociedad la que tiene el derecho a conocer la verdad[34].

De esa manera, el desarrollo constante y profuso de la jurisprudencia de la Corte ha sido, sin duda, un mecanismo importante para el derecho a la verdad en nuestra región. Bolivia no ha sido la excepción, pues el máximo Tribunal Interamericano declaró responsable internacionalmente a nuestro Estado por crímenes perpetrados en épocas dictatoriales en tres oportunidades: Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia, Sentencia de 26 de enero de 2000[35]; Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia, Sentencia de 27 de noviembre de 2008[36] y Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia, Sentencia de 1 de septiembre de 2010[37]. El Estado boliviano reconoció su responsabilidad por las lesiones a derechos humanos en todos los casos, y aceptó cumplir tanto con la reparación material como inmaterial de los daños producidos a las víctimas; sin embargo, a la fecha, las sentencias en los tres casos han sido parcialmente cumplidas por el Estado boliviano, pues si bien se otorgó las indemnizaciones a las víctimas, todavía no se han localizado los restos mortales de los desparecidos[38].

---

34 Corte IDH. *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004; y CIDH. *Informe N° 1/99. Caso N° 10.480.* Lucio Parada Cea y otros (El Salvador). 27 de enero de 1999.

35 Información obtenida de: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=238&lang=es

36 Corte IDH. *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_191_esp.pdf

37 Información disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=340&lang=es

38 Véase: https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/bolivia-un-estado-34indolente-34-y-sin-mecanismos-para-hacer-cumplir-sentencias-de-la-corte-idh-410732

4. La Reparación de las Víctimas

Como se ha podido advertir, la búsqueda de la verdad y la justicia en Bolivia por los crímenes cometidos entre 1964 y 1982, a la fecha sigue sin encontrar una respuesta cabal por parte del Estado. La situación no es diferente en cuanto a la reparación integral de las víctimas y familiares pues, pese a sus continuas manifestaciones y reivindicaciones, desde la recuperación de la democracia en nuestro país, no han logrado que ningún gobierno implemente una política integral y sostenible para cumplir con su obligación de reparar los crímenes cometidos, ni siquiera luego de la vigencia de la actual Constitución que, en el art. 113.I, establece de manera expresa la obligación del Estado de reparar a las víctimas de lesiones de derechos humanos.

4.1 La lucha de los familiares de las víctimas de la dictadura

La lucha de la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Mártires por la Liberación Nacional de Bolivia (ASOFAMD) es la historia de un dolor; esta organización fue conformada en épocas dictatoriales, a partir de la dura experiencia compartida de familiares y víctimas de graves lesiones de derechos humanos en el periodo comprendido entre 1964 y 1982, con la finalidad de «buscar la verdad y mantener viva la memoria de los mártires por la liberación nacional» y «conseguir justicia y sanción para los responsables de los crímenes de lesa humanidad cometidos contra sus familiares»[39]; la organización fue reconocida jurídica-

39 Ibíd.

mente hasta el 19 de octubre de 1983, una vez retomada la democracia en Bolivia[40].

Cabe resaltar que resulta paradójico que las reivindicaciones de esta Asociación hayan sido sistemáticamente desatendidas y sus derechos vulnerados también por los diferentes gobiernos democráticos, pues, pese a su constante activismo, que les ha llevado a acudir en numerosas ocasiones al Sistema Interamericano de Derechos Humanos[41], a la fecha, sus solicitudes no solo siguen sin ser atendidas, sino que los familiares de las víctimas de la dictadura han sido sujetos de violencia tolerada por el Estado.

Una muestra de la situación de abandono y desatención de la que siguen siendo objeto fue, sin duda, la quema del campamento que organizaron familiares de víctimas de la dictadura[42] en la puerta del Ministerio de Justicia en febrero de 2014, como medida pacífica de presión al gobierno, para que atienda sus solicitudes de reparación a sus derechos. Hasta la fecha no existe una investigación seria del Estado boliviano para identificar a los responsables de dicha quema, y menos de sancionarlos; es más, de acuerdo al Informe que realizó Amnistía Internacional al respecto, los miembros de la Asociación indicaron que el incendio habría sido producto de acto intencionado[43].

---

40 Disponible en: https://sitiosdememoria.org/es/institucion/asociacion-de-familiares-de-detenidos-desaparecidos-y-martires-por-la-liberacion-nacional-asofamd/

41 Amnistía Internacional fue parte conjunta en muchas de las peticiones de ASOFAMD; estas se encuentran claramente desarrolladas en el documento disponible en: https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/05/AMR181291201 5SPANISH.pdf: también han sido detalladas en el Informe sobre las Desapariciones Forzadas en Bolivia, presentado por dicha Asociación en diciembre de 2007, disponible en: http://www.dhnet.org.br/verdade/mundo/bolivia/cv_04_bolivia_libro_asofan.pdf

42 Plataforma de Luchadores Sociales.

43 Amnistía Internacional. *No me borren de la historia…*, p. 15.

Pese al abandono y desidia del Estado frente a la búsqueda de verdad y justicia de ASOFAMD, su existencia ha sido clave para la implementación de la Comisión de la Verdad creada en 2016; es más, el Informe Técnico de esta Comisión reconoce expresamente el gran aporte que ha constituido la información y documentación proporcionada por ASOFAMD, pues, a partir de ella, pudo develar que el número de víctimas que han sufrido detención arbitraria, desaparición forzada, asesinato, exilio, confinamiento, persecución, heridas por proyectiles, violencia contra la mujer y tortura, en el período de 1964 a 1982, es de aproximadamente más de 8.688 bolivianas, bolivianos y extranjeros[44].

5. Las Políticas de Reparación

En Bolivia, el único intento de reparación a las víctimas de lesiones de derechos humanos en la época dictatorial fue la promulgación de la Ley 2640, Ley de Resarcimiento Excepcional a Víctimas de Violencia Política en Periodos de Gobiernos Inconstitucionales[45]. Esta Ley tiene como objeto «establecer el procedimiento destinado a resarcir a las personas contra quienes se hubiera cometido actos de violencia política, mediante los agentes de Gobiernos Inconstitucionales, que violaron y conculcaron los Derechos Humanos».

De acuerdo a la referida Ley, los hechos materia de resarcimiento son: la detención y prisión arbitraria, el exilio o destierro, muerte en el país o en el exterior por razones de violencia política, desaparición forzada y persecución por razones político sindicales[46]. Sin embargo, la Ley tuvo diversas falencias, principalmente las exclusiones compren-

---

44 Comisión de la Verdad. *Memoria Histórica de las Investigaciones Periodo Dictaduras 1964-1982… op. cit.*, pp. 9, 15 y 65.

45 Ley 2640 del 11 de marzo de 2004. Disponible en http://www.lexivox.org/norms/BO-L-2640.xhtml

46 Art. 4.I Ley 2640.

didas en el artículo 10, que restringen los potenciales beneficiarios de las reparaciones como, por ejemplo, quienes hubieren ejercido funciones parlamentarias o hubieran sido parte del poder Ejecutivo[47].

Por otro lado, la Ley 2640 desarrolló un conjunto de medidas de reparación como: otorgamiento de honores[48], prestación en la forma de atención médica gratuita (en caso de no disponer las víctimas de seguro de salud) y medicamentos[49], resarcimiento excepcional de un máximo de 300 salarios mínimos nacionales[50], resarcimiento proporcional en caso de fallecimiento de la víctima[51] y gastos de sepelio[52].

No obstante, de acuerdo a un informe efectuado por Amnistía Internacional en 2014 para evaluar la efectividad de la Ley 2640, a diez años de su implementación, la norma no pudo materializarse por cuanto exigió requisitos casi imposibles o muy difíciles de cumplir, fijó plazos breves para aportar documentación, y no fue socializada en todo el país, lo que generó la exclusión de más de dos tercios de las solicitudes; la lista oficial de beneficiarios de reparación elaborada en virtud de la Ley 2640 denota que, de las aproximadamente 6.200 solicitudes presentadas para recibir resarcimiento, solo se calificó a 1.714 personas como beneficiarias. De acuerdo al citado Informe, según el Ministerio de Justicia, el Estado ha cumplido plenamente con

---

47 El artículo 10 de la Ley 2640 indica, por ejemplo, que su alcance y beneficios no se aplican a los ciudadanos que, a partir de la reinstalación de la democracia, hubieren ejercido representación parlamentaria por dos o más periodos constitucionales continuos o discontinuos, o hubieren cumplido funciones jerárquicas en el poder Ejecutivo y en el servicio exterior.

48 Art. 5 Ley 2640

49 Art. 6 Ley 2640.

50 Art. 7 Ley 2640.

51 Art. 8 Ley 2640.

52 Art. 9 Ley 2640.

la ley, señalando que quienes quedaron excluidos de la lista de beneficiarios no presentaron pruebas suficientes que acrediten su calidad de víctimas, según establece la ley, o lo hicieron fuera de los plazos establecidos[53].

Finalmente, es importante señalar que la Ley 2640 no estableció medidas de rehabilitación para las víctimas de violaciones de derechos humanos, y tampoco desarrolló, como garantías de no repetición, medidas para fortalecer las instituciones de justicia, pues, el primer paso para que los crímenes del pasado no se repitan, es fortalecer la independencia de los órganos del sector justicia.

6. Los retos de la justicia transicional en Bolivia por los crímenes del presente

Al presente persisten denuncias de politización de la justicia, graves indicios de corrupción judicial, falta de transparencia y acceso a la información judicial, lesión a derechos de las y los ciudadanos, falta de institucionalización y capacitación de jueces, fiscales y operadores jurídicos, entre otras; esta situación ha acrecentado la crisis del sistema judicial, generando en la ciudadanía una falta de crédito en la justicia y una impunidad sistémica tolerada por el Estado, lo cual es, sin duda, uno de los motivos para la crisis social y política que vivió Bolivia en 2019 y que propició la implementación de un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) que, entre sus recomendaciones, estableció la necesidad imperiosa de que Bolivia realice reformas profundas en su sistema de justicia, a fin de garantizar que la judicatura no sea utilizada para fines políticos por el gobierno de turno, reformas que deberán estar destinadas a adecuar las instituciones a su rol democrático, de acuerdo con el marco del Estado de Derecho. Para el GIEI,

53 Amnistía Internacional. *No me borren de la historia...*, pp. 15 y ss.

> … Nada de lo anterior puede llevarse adelante sin una firme voluntad política —desde el más alto nivel— para fortalecer la independencia de las instituciones públicas que deben afirmar su autonomía y generar un funcionamiento transparente. Esto requiere medidas urgentes, … diseñadas en diálogo plural con otros líderes sociales y políticos.

Esta es la realidad boliviana en la que, como se ha visto, la falta de la búsqueda de verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición, han sido una constante histórica desde el pasado hasta el presente, lo cual ha ocasionado una persistente impunidad, un descrédito en la justicia y una profunda fractura entre los sectores sociales que conforman la diversa sociedad boliviana.

Como se ha reseñado en el acápite anterior, aunque el país no ha tenido una política holística para enfrentar los crímenes del pasado, las distintas experiencias que se han dado constituyen un patrimonio histórico, de éxitos y fracasos, sobre todo de lecciones aprendidas, sobre la base de las cuales se puede desarrollar mecanismos de justicia transicional frente a los desafíos que plantean los crímenes del presente.

Es así como nos encontramos frente al principal reto que plantea la realidad actual de la justicia boliviana, donde cabe preguntarse si los mecanismos de la justicia transicional podrán coadyuvar a la solución. En buena medida esto es posible, con la aclaración de que la justicia transicional en épocas actuales y en contextos de marcada debilidad institucional, demandan una nueva lectura que no se agote con la creación de comisiones o mecanismos de la verdad, ni siquiera con la implementación de tribunales *ad hoc* ante la falta de credibilidad de la justicia sino que, principalmente, requiere que se exploren otros mecanismos de la justicia

transicional, como la reforma institucional que se constituye en el punto de partida para lograr verdad, justicia y reparación para las víctimas de las graves lesiones de derechos humanos ocurridas tanto en épocas de dictadura como más recientemente en democracia; pero también, esta reforma institucional debe desarrollarse como una garantía de no repetición para todo el conjunto de la sociedad boliviana que, solamente así, podrá hallar reconciliación y paz social duradera.

Reflexiones finales

Lo hasta aquí anotado nos lleva a una pregunta: ¿Cuándo terminan las transiciones democráticas? La idea de transición alude justamente a la idea de metamorfosis, un momento en que no se termina de desmontar el viejo régimen, a la vez que se sigue construyendo la nueva institucionalidad.

En tal sentido, diversos académicos concuerdan en que las transiciones concluyen, cuando: a) se supera la violencia y abusos del pasado, para iniciar procesos auténticos de verdad, justicia y reparación, b) la sociedad alcanza un período de convivencia, apertura y cambio, y c) se logra la consolidación de instituciones democráticas genuinas, desterrando las prácticas autoritarias y corruptas que provocaron la violencia y confrontación entre diversos sectores de la sociedad. Desde esta perspectiva, la transición democrática boliviana es un proceso inconcluso e inacabado, y el país deberá continuar sus esfuerzos en la construcción de instituciones sólidas, basadas en los principios que guían al Estado de Derecho; solamente así será posible que dichas instancias contribuyan a que los crímenes del pasado no se vuelvan a producir en el presente.

Capítulo VI

Justicia transicional en Ecuador

Romel Jurado Vargas y
Jeny Vargas Yangua

INTRODUCCIÓN

La justicia transicional incluye estrategias para enfrentar el pasado violento, cuya proyección busca que las sociedades puedan mirar al futuro para evitar que hechos violatorios de derechos humanos vuelvan a ocurrir. Se puede definir como un conjunto de mecanismos que pueden ser «judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional, así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos»[1]. Ciertamente, son todos los esfuerzos de las democracias para lograr la reivindicación de los abusos del pasado.

Estos esfuerzos varían de acuerdo con los países y por lo general, la adopción y la implementación exitosa de estas políticas requieren de tiempo y dependen en gran medida de la voluntad política. La justicia transicional «no es una forma blanda de justicia es una estrategia para lograr que la justicia corrija violaciones masivas de derechos humanos en tiempos de transición»[2]. Los mecanismos de la justicia

---

1 Consejo de Seguridad Informe S/2004/616, 2004.

2 DE GREIFF, Pablo. *Enfrentar el pasado: reparaciones por abusos graves a los derechos humanos. Justicia Transicional: Teoría y Praxis.* Universidad del Rosario, Ciudad de Rosario, 2006, p. 200.

transicional buscan llevar a cabo una transformación del orden social y político de un país, bien para reemplazar un estado de guerra civil por un orden social pacífico, bien para pasar de una dictadura a un orden político democrático, o de un gobierno violento a un Estado de derechos y justicia.

Cada sociedad considerada en transición tiene que enfrentar aspectos históricos, políticos, económicos y sociales particulares que requieren medidas especiales para afrontar su pasado. En el caso ecuatoriano, las violaciones de derechos humanos perpetradas a través de un persistente modelo de represión y persecución política no son muy conocidas en el contexto internacional y ni siquiera en el regional, por lo que resulta relevante reflexionar sobre el escenario político en que se cometieron y los mecanismos de justicia transicional que se han desarrollado por aproximadamente quince años, desde la creación de la Comisión de la Verdad con su mandato, características y su informe final; los procesos judiciales, y la institucionalización del mecanismo de reparación por vía administrativa, sus avances y retrocesos.

1. El contexto ecuatoriano

Aunque el Informe de la Comisión de la Verdad de Ecuador (en adelante CVE) documenta las graves violaciones de derechos humanos realizadas por agentes estatales en el período 1984-2008, es preciso señalar que esa definición temporal obedece a la interpretación que los Comisionados realizaron del instrumento jurídico[3] que creó la CVE, el cual establecía que se debe investigar las violaciones de derechos humanos producidas en el período 1984 a 1988 y otros períodos. La centralidad en el período 1984-1988 produjo,

3 Decreto Ejecutivo 305, publicado en el Registro Oficial N° 87, de 18 de mayo de 2007.

a nuestro juicio, que se establecieran dos ámbitos diferentes de investigación, con contextos también diferenciables, principalmente, en razón de la temporalidad, las estructuras y la finalidad con que los agentes del Estado perpetraron las violaciones de derechos humanos.

El primer ámbito de investigación corresponde a un período especialmente violento, que va de 1984 a 1988, tiempo en el cual ejerció la presidencia de la República León Febres Cordero, y en el que se concentra el mayor número de violaciones realizadas de forma generalizada y sistemática por razones políticas y, respecto del cual, la CVE ha concluido:

> Durante el periodo 1984 - 1988 la generalización del estigma y la extensión del concepto de enemigo interno a todo aquel que disintiera de las políticas gubernamentales, extendió la represión y el clima de miedo e inseguridad a una gran parte de la ciudadanía[4].

El segundo ámbito de investigación lo constituyen las graves violaciones de derechos humanos que se producen de 1988 a 2008 y que, según las premisas metodológicas, no tendrían motivaciones políticas ni el carácter de generales y sistemáticas, sino que fueron perpetradas gracias a la institucionalización de prácticas abusivas, arbitrarias y de impunidad en los cuerpos de seguridad del Estado[5]. Sin embargo, realizadas las investigaciones, el propio Informe de la CVE señaló con respecto al período 1988-2008 que:

---

4 MONGE YODER, Elsie, TRUJILLO VÁSQUEZ, Julio César, LUNA TOBAR, Luis y RESTREPO BERMÚDEZ, Pedro. *Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010. Sin verdad no hay justicia.* Resumen Ejecutivo. Comisión de la Verdad, 2010.

5 Id.

> [...] las violaciones de los derechos humanos no son casuales, ni fruto de errores o excesos atribuibles a factores de índole individual, ni a la presencia de cuerpos policiales o militares que se han salido de control o han obrado por su cuenta (...) En esta etapa confluyeron varios procesos cuyo origen es distinto, pero que configuran una época caracterizada por la institucionalización de la Ley y la Doctrina de la Seguridad Nacional, que fue el factor determinante de constantes violaciones a los derechos humanos como un medio para desmovilizar a la sociedad civil y así contener los brotes de protesta popular[6].

Con los antecedentes expuestos, establecer el contexto histórico del primer ámbito de la Investigación de la CVE empieza por caracterizar la figura política de León Febres Cordero, presidente del Ecuador de 1984 a 1988, quien fue un populista de derecha, y un entusiasta promotor del neoliberalismo que, además, idealizaba el capitalismo que promueven los Estados Unidos, país en que se formó como ingeniero mecánico.

Con este perfil, no resulta extraño que Febres Cordero, a pesar de sus promesas de campaña para llegar al poder, resumidas en el eslogan «pan, techo y empleo», apenas un mes después de iniciar su administración redujo aún más los controles de los precios de la gasolina y la electricidad, recortó los subsidios gubernamentales, descontroló el cambio de divisas, bajó los aranceles, relajó la regulación de la inversión extranjera, ajustó los aumentos de salarios por debajo de la tasa de inflación y elevó las tasas de interés, todo lo cual consolidó el apoyo del FMI y de la Embajada de Estados Unidos para su gestión gubernamental[7].

---

6 Id.

7 PINEO, Ronn F. *Ecuador and the United States: Useful Strangers.* University of Georgia, 2007.

Al final de su mandato, la carga de la deuda externa representaba el 30.24% del presupuesto del Estado, esto es, más del doble de lo que representaba en 1984, año en el que la carga de la deuda equivalía al 14.69% del presupuesto. Así mismo, la devaluación del sucre fue de 448,9% con relación al dólar estadounidense[8].

En abril de 1986 se creó la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), con el objetivo de hacer frente a las agresiones contra los pueblos indígenas, promover el reconocimiento y respeto a sus derechos colectivos, especialmente la preservación de su cultura y sus territorios ancestrales, así como establecer una estructura organizativa de alcance nacional del movimiento indígena para oponerse al neoliberalismo como proyecto y práctica económica, social y política del gobierno de Febres Cordero, así como de los poderes industrial, financiero y comercial que él representaba[9].

En el ámbito político, el gobierno de Febres Cordero se caracterizó por el autoritarismo y la arbitrariedad[10], razón por la que mantuvo permanentes pugnas de poder con la Función Legislativa, hasta llegar al extremo de desconocer las atribuciones constitucionales que tenía el Congreso Nacional para nombrar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, y enviar a la policía, fuertemente armada, para impedir por la fuerza que los magistrados designados pudieran tomar posesión de su cargo. Febres Cordero tuvo,

---

8 MONGE YODER, Elsie, TRUJILLO VÁSQUEZ, Julio César, LUNA TOBAR, Luis y RESTREPO BERMÚDEZ, Pedro. *Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador… op. cit.*

9 Chiriboga, Manuel. «Desigualdad, exclusión étnica y participación política: el caso de Conaie y Pachacutik». En *Ecuador. Alteridades.* Vol. 14, N° 28, 2004, pp. 51-64.

10 Tamayo, Eduardo. *Resistencias al autoritarismo: Gobierno de León Febres Cordero (1984-1988).* Agencia Latinoamericana de Información ALAI, 2008.

además, confrontaciones abiertas con la Función Judicial y el Tribunal de Garantías Constitucionales, llegando a acusar a miembros de todas estas instituciones de proteger, ayudar o encubrir a terroristas y narcotraficantes[11].

La reacción de las organizaciones sociales, de los intelectuales, de los luchadores sociales y de los defensores de derechos humanos a las medidas políticas, económicas y sociales tomadas en el Gobierno de Febres Cordero fueron estigmatizadas muy a menudo como pro subversivas, golpistas, fruto de la contaminación que provoca el comunismo, por lo cual debían ser reprimidas con todo el poder que el Estado podía desplegar desde el marco normativo que le daba la Ley de Seguridad Nacional, la cual fue expedida durante la dictadura militar que concluyó en 1979. Al respecto, el Informe de la CVE ha señalado:

> La Ley de Seguridad Nacional impuso la noción de una sociedad militarizada y en guerra permanente contra el virus del comunismo. A nombre de la seguridad nacional, organismos de inteligencia de la Policía y las Fuerzas Armadas realizaron un trabajo ilegal de vigilancia, identificación, fichaje y persecución de los supuestos enemigos del Estado: sindicalistas, militantes de partidos, religiosos e intelectuales que no estaban imputados por ningún delito. Se trató de una persecución de carácter ideológico: se los persiguió por tener ideas de izquierda[12].

En dicho contexto, emergió el grupo subversivo Alfaro Vive Carajo, bajo la premisa de que los discursos, prácticas y posiciones de los grupos políticos de izquierda no eran

---

11 MONGE YODER, Elsie, TRUJILLO VÁSQUEZ, Julio César, LUNA TOBAR, Luis y RESTREPO BERMÚDEZ, Pedro. *Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador… op. cit.*

12 Id.

lo suficientemente potentes para modificar las condiciones estructurales de opresión que las élites sociales, económicas y políticas han impuesto históricamente a las grandes mayorías en el Ecuador, condiciones estructurales que se mantienen y se profundizan a través de gobiernos como el de Febres Cordero:

> Esta organización surgió como resultado de la confluencia de distintas generaciones de activistas sociales (...) Debido a su carácter público, las prácticas alfaristas devinieron en un cuestionamiento fáctico a las formas discursivas tradicionalmente utilizadas para justificar las acciones u omisiones de las dirigencias de los partidos y gremios progresistas[13].

Como era de esperarse, la represión de Estado en el gobierno de Febres Cordero consideró a la organización Alfaro Vive Carajo como la máxima expresión del enemigo interno a combatir y dirigió hacia sus miembros toda la violencia que le fue posible, espoleada, además, por el adoctrinamiento que los militares y policías ecuatorianos habían recibido en las escuelas castrenses de Brasil y Estados Unidos, desde las cuales se profesó e inculcó la doctrina de la seguridad nacional y el combate a la subversión como el propósito de más alto nivel que tiene cada miembro de los cuerpos de seguridad del Estado de aquella época. Las graves violaciones que la CVE investigó en este período fueron: ejecución extrajudicial, desaparición forzada, atentado contra el derecho a la vida (ejecución extrajudicial fallida), tortura, violencia sexual y detención arbitraria.

---

13 Terán, J. «¡Alfaro Vive Carajo! y la lucha por el olvido». En *Ecuador Debate. Memorias de la Izquierda.* N° 67, CAAP, Quito, 2006, pp. 61-76.

Por otra parte, el contexto político del segundo ámbito de investigación que va de 1988 a 2008, puede caracterizarse por una continua voluntad de los actores de gobierno de profundizar el neoliberalismo, no solo como modelo económico, sino también como expresión política de la ideología de las élites ecuatorianas y sus coincidencias con la Embajada de Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito.

La pauperización de la población, el surgimiento de la violencia y la delincuencia común en muchos sectores empobrecidos, y las sostenidas protestas sociales, fueron las consecuencias más visibles de esta voluntad de los gobernantes para instaurar el neoliberalismo a cualquier costo. Sin embargo, el modelo neoliberal avanzó y retrocedió, con mayor o menor éxito en cada período presidencial, debido a la resistencia de las organizaciones sociales, pero también gracias a las complejas características del sistema político y la cultura política ecuatorianos. En tal sentido, el politólogo Simón Pachano publicó un ilustrativo artículo titulado «El fracaso de lo que nunca existió» para referirse a los inacabados intentos de implantar el neoliberalismo en Ecuador, desde 1981 hasta 2006, señalando:

> No niego los reiterados intentos de los gobiernos por implantar un modelo neoliberal, pero sostengo que esos esfuerzos nunca arrojaron los resultados esperados por ellos. Es precisamente la constante reiteración en la introducción de esas políticas la que llama la atención y la que demuestra el carácter inacabado del proceso, ya que de otra manera no hubiese sido necesario insistir en ellas[14].

---

14 Pachano, Simón. *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador.* FLACSO-Ecuador. Quito, 2007.

En toda esta etapa, los cambios institucionales impulsados por quienes se hacían con el poder de gobernar reforzaron el presidencialismo y consagraron el autoritarismo de quien ejercía la presidencia como una prerrogativa institucionalizada, especialmente, frente a las actuaciones del Congreso Nacional. Esto, sumado a otros factores culturales, políticos y sociales implicó una continua pugna entre el Ejecutivo y las otras Funciones del Estado, pero también una frecuente movilización de los actores sociales para protestar y defender sus derechos desde las calles.

Posiblemente, la expresión más contundente de esta inestabilidad política y social es que, entre 1997 y 2007, el Ecuador tuvo seis presidentes de la República; tres de ellos fueron derrocados, para luego ser sucedidos, en un caso, por el Presidente del Congreso y, en los otros dos, por sus respectivos vicepresidentes. En este escenario, fue frecuente el uso de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas para reprimir a los movimientos sociales, acusándolos de desestabilizar la democracia. Así mismo, en estas entidades se desarrollaron terribles prácticas de exterminio, a las que dieron el nombre de «limpieza social», dirigidas contra los empobrecidos, a quienes se les consideraba desde ciertos sectores como violentos, delincuentes y descartables:

> La protesta social fue etiquetada como desestabilización a la democracia, sus acciones fueron catalogadas no pocas veces como sabotaje y terrorismo. Ello sirvió de justificación para la utilización de las Fuerzas Armadas para reprimir el descontento social. Al mismo tiempo, los gobiernos no se hicieron cargo de la descomposición social y del empobrecimiento de la población, generados por años de medidas económicas de ajuste: el incremento de la delincuencia y de la violencia sólo ha sido enfrentado a

través de la represión. Se pretendió controlar uno y otro factor (la protesta y la violencia) con la creación de grupos especializados, sobre todo policiales, señalados entre los principales perpetradores de violaciones a los derechos humanos[15].

Con relación a las graves violaciones de derechos humanos cometidas en el período 1988-2008, que son atribuibles a la infame «limpieza social», es tremendamente brutal el caso Sucumbíos, que da cuenta de 952 asesinatos violentos, ocurridos desde el 2000 hasta el 2009, los cuales habrían sido perpetrados principalmente por miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía en servicio activo y pasivo, pero que habrían sido promovidos y encubiertos por autoridades civiles, judiciales y eclesiásticas (Monge-Yoder, Trujillo-Vasquez, et al., 2010)[16].

2. Descripción y análisis de los mecanismos de justicia transicional

En el Ecuador se cerraron casi todas las posibilidades de mirar el pasado violento y confrontar a los responsables de las violaciones de derechos humanos por más de dos décadas, contadas desde el fin del Gobierno de Febres Cordero. Las estructuras represivas, premiadas por el combate a la subversión, así como los responsables civiles de una política sistemática y generalizada de persecución y eliminación de sus opositores, se aseguraron de acallar los relatos de las víctimas y sus familiares. Ellos se presentaron a sí mismos como salvadores de la Patria y trataron de justificar

15 MONGE YODER, Elsie, TRUJILLO VÁSQUEZ, Julio César, LUNA TOBAR, Luis y RESTREPO BERMÚDEZ, Pedro. *Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador… op. cit.*

16 Ibíd., Tomo 4. Relato de casos especiales período 1988-2008.

su violenta conducta ante la sociedad, con el argumento de que era absolutamente necesario librar una guerra en contra del enemigo interno que se multiplicaba, encarnado en la figura de los «comunistas», «agitadores» y «subversivos» identificados con la izquierda.

Sin embargo, en América Latina, desde los años '80, ya se habían iniciado procesos de justicia transicional para reivindicar a las numerosas víctimas de las dictaduras militares; varios países de la región optaron por establecer comisiones de la verdad[17], otorgar reparaciones a las víctimas y, en algunos casos, juzgar a quienes violaron los derechos humanos. Estos procesos pioneros en la aplicación de enfoques de justicia transicional, más tarde, interpelaron a la conciencia social del Ecuador y le impusieron la necesidad de mirar su pasado, hasta hallar terribles coincidencias con las hipótesis de guerra que emanaron de la Doctrina de la Seguridad Nacional en toda la región, las cuales siempre convergían en la necesidad estratégica de exterminar al enemigo interno.

Finalmente, en 2007, el Ecuador se inscribió formalmente en los objetivos regionales de hacerle frente a la impunidad en los casos de violaciones de derechos humanos a través del primer mecanismo de justicia transicional: la búsqueda de la verdad. Esta se viabiliza a través de las comisiones de la verdad, que son «un instrumento valioso de carácter complementario para restaurar la justicia y la reconciliación, ya que se centran en las víctimas, ayudan

17 En la región actualmente se contabilizan al menos 11 comisiones de la verdad creadas en: Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Uruguay, Perú, Paraguay, Colombia, Ecuador, Honduras y Brasil.

a establecer anales para la historia y recomienda medidas correctivas»[18].

Así, el devenir de la historia movido por la lucha de los sobrevivientes y sus familiares impulsaron la creación de la CVE que, al igual que las otras comisiones de la verdad a nivel mundial, operó como un mecanismo extrajudicial de justicia transicional, orientado al esclarecimiento de situaciones de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos o el derecho humanitario[19]. La CVE fue instituida con el mandato de «investigar, esclarecer e impedir la impunidad respecto de los hechos violentos y violatorios de los derechos humanos, ocurridos entre 1984-1988, y otros períodos especiales»[20].

El trabajo inició con la convocatoria abierta y a nivel nacional para presentar los casos ante el Organismo; las víctimas y/o sus familiares entregaron información, que fue analizada para calificar si el caso correspondía al mandato de la CVE y, posteriormente, a cada caso y al contexto de los hechos se incluyó el análisis de los documentos desclasificados y todos los indicios recabados en la investigación. Sin embargo, varias víctimas no lograron relatar los hechos o no lo hicieron por desconfianza en el proceso o por miedo a las represalias de sus victimarios, que aún se mantenían en el poder. Por ello, los casos documentados en el Informe son una muestra representativa que da cuenta de la represión.

---

18 Consejo de Seguridad. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos.* Informe del Secretario General. S/2004/616 de 3 de agosto de 2004, p. 2.

19 CIDH. *Derecho a la verdad en América.* Washington, D.C. OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2, 13 agosto 2014. Accesible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf

20 Decreto Ejecutivo 305, publicado en el Registro Oficial N° 87, de 18 de mayo de 2007.

En consecuencia, la CVE permitió develar la verdad sobre lo ocurrido entre 1984 y 1988 en el marco de un régimen formalmente democrático, mostrando graves indicios de que el Poder Ejecutivo montó una estructura institucional represiva, con articulaciones en la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Poder Judicial e instancias gubernamentales de alto nivel, que fue la encargada de instrumentar un plan sistemático y generalizado de detenciones ilegales, secuestros, torturas, ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada de personas. Por otro lado, la CVE estableció que en los subsiguientes períodos presidenciales se mantuvieron, aunque menos visibles, las formas represivas como parte de las prácticas de seguridad, pero sin el carácter de sistemático y generalizado del primero.

La investigación posibilitó, por un lado, caracterizar la generalidad y sistematicidad del ataque dirigido contra la población civil, derivado de una política estatal contextualizada geopolíticamente. Conforme al derecho penal internacional, esto configura la perpetración de un crimen de lesa humanidad por parte del Estado. Por otro lado, la investigación estableció que, desde 1988 hasta 2008, se cometieron graves violaciones a derechos humanos conforme lo establece la jurisprudencia del Sistema Interamericano. En ambos casos, las violaciones tienen el carácter de imprescriptible.

La CVE trabajó durante tres años, en los cuales logró desclasificar documentos del Consejo de Seguridad Nacional, que evidenciaron la planificación represiva del Estado al más alto nivel, que incluía directrices que violaban expresamente los derechos humanos; por ejemplo, en el Plan Militar de Defensa Interna 01-83 y su Anexo B (Plan de Inteligencia), que se refiere a la captura de insurgentes, se

establece que: «a todo insurgente capturado deberá mantenérsele en la más absoluta incomunicación»[21].

Además, logró acceso a documentos de la Policía Nacional que demostraron la puesta en marcha de unidades clandestinas, como el SIC-10, para eliminar a los enemigos del Gobierno y que luego se institucionalizaron como la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES), cuyos miembros se profesionalizaron en las tareas de represión con cursos de contrainsurgencia en la Escuela de las Américas, en los cuales:

> ... la tortura de prisioneros políticos es enseñada a los oficiales latinoamericanos en las escuelas de contrainsurgencia del Ejército de los Estados Unidos de América. En ellas —especialmente en la Escuela de las Américas, en Panamá—, las técnicas de tortura psicofísica para la obtención y elaboración de informaciones y para el control y manipulación del comportamiento de los prisioneros y de la población, son transmitidas acabadamente a los oficiales latinoamericanos[22].

La CVE entregó su informe «Sin verdad no hay justicia» el 7 de junio de 2010, en el cual documentó 118 casos con un aproximado de 456[23] víctimas directas: 269 de privación ilegal de la libertad, 365 de tortura, 86 de violencia sexual, 17 de desaparición forzada, 68 de ejecución extrajudicial y 26 de atentado contra la vida en el período comprendido

---

21 Documento desclasificado y presentado como prueba en el primer caso de lesa humidad del país. El documento original reposa en el Archivo Nacional del Ecuador serie Comisión de la Verdad, carpeta del COSENA, JU-55.

22 DUHALDE, Eduardo. *El Estado terrorista argentino*. Eudeba, Buenos Aires, 1999.

23 El número de vulneraciones es superior al número de víctimas, porque cada víctima pudo haber sufrido más de una vulneración.

entre 1984 y 2008[24]. Luego de entregar el informe, la CVE documentó 19 casos adicionales, en la prórroga de funcionamiento que se concedió al Organismo, sumando un total de 137 casos.

Los resultados generales del Informe establecen que el mayor porcentaje de violaciones a los derechos humanos se dio bajo la modalidad de tortura con 44%, seguido de privación ilegal de la libertad con 32%, mientras que los testimonios que revelaron violencia sexual permitieron fijar el porcentaje en 10%; los casos de ejecuciones extrajudiciales corresponden al 8%, el atentado contra el derecho a la vida (ejecuciones extrajudiciales fallidas) 3%, y las desapariciones forzadas de personas 2%. Por otro lado, se concluyó que el mayor porcentaje de casos se registró durante el período presidencial de Febres Cordero, de 1984 a 1988, con 311 víctimas (68.2%) en 65 casos (55.1%)[25]. Desde 1989 a 2008 se registraron 145 víctimas que corresponden al 32%.

Respecto de los presuntos responsables la CVE estableció que, de los 460 agentes estatales, el 49,6% corresponde a oficiales y miembros activos y pasivos de la Policía Nacional, el 28,3% a miembros activos y pasivos de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, el 10% son autoridades de gobierno, el 5,4% funcionarios judiciales, y el 5,9% son autoridades o agentes extranjeros.

La CVE incorporó en el Informe 155 recomendaciones clasificadas en materias de satisfacción, restitución, rehabilitación, indemnización y garantías de no repetición. Dentro de las medidas dirigidas a aplicar sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones de

---

24 Comisión de la Verdad Ecuador. *Resumen Ejecutivo Informe de la Comisión de la Verdad 2010. Violaciones de los Derechos Humanos en Ecuador 1984-2008.* Quito, 2010.

25 Id.

derechos humanos, recomendó: «Solicitar al Fiscal General que designe una unidad especializada en derechos humanos, para que impulse la investigación de los casos de violaciones de derechos humanos contenidos en el presente informe»[26].

Con ello, se dio paso al mecanismo de justicia dentro de la justicia transicional que se fundamenta en las «normas internacionales y regionales que establecen estándares que obligan a los Estados a adecuar su comportamiento con las demandas internacionales»[27]. La justicia conlleva la responsabilidad de la protección y restitución de derechos y la prevención y castigo de las infracciones. En este caso, como parte de la justicia transicional, la justicia penal «consiste en proporcionar a las víctimas, directa e indirectamente afectadas por los crímenes, un cierto nivel de justicia»[28].

El Estado tiene la obligación internacional de perseguir judicialmente las violaciones de los derechos humanos. Por ello, los órganos del sistema interamericano de derechos humanos han establecido que las garantías judiciales de protección requieren la investigación y esclarecimiento judicial de las violaciones de derechos humanos, y la superación de los obstáculos legales que impiden la judicialización.

En este sentido, la justicia penal tiene facultades de actuación de oficio de investigación y poder superior para indagar y documentar. Enjuiciar a los perpetradores entraña un deseo social de retribución y reafirma notoriamente el

---

26 Comisión de la Verdad Ecuador (2010). Tomo 5 Conclusiones y recomendaciones, p. 452.

27 FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn. «International Norm Dynamics and Political Change». En *International Organization.* Vol. 52, N° 4, 1998, p. 887.

28 SEILS, Paúl. «La restauración de la confianza cívica mediante la justicia transicional». En ALMQVIST, Jessica y ESPÓSITO MASSICCI, Carlos. *Justicia transicional en Iberoamérica.* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2009, p. 21.

compromiso de lucha contra la impunidad; además, permite restablecer en cierta medida la confianza entre las víctimas y el Estado, y reducir el sentimiento de desprotección y marginación del sistema judicial. Es el único mecanismo de la justicia transicional definido por vía legal: «los procesos criminales deben estar sujetos a las normas relativas a los procedimientos penal y probatorio»[29]; los otros mecanismos son *ad hoc* por naturaleza.

El papel que juega el sistema de justicia es fortalecedor del resto de acciones de reparación integral, porque supone una base legítima del reconocimiento de las violaciones de derechos humanos. Para la Organización de Naciones Unidas, la justicia es «un ideal de responsabilidad y equidad en la protección y reclamación de los derechos y la prevención y el castigo de las infracciones, que impone tener en cuenta además los derechos de las víctimas, del acusado y de la sociedad»[30].

En este marco la CVE entregó, en 2010, a la Fiscalía General del Estado los expedientes de los casos documentados junto con toda la información recabada durante los años de investigación como *noticia criminis.* En 2012 la Fiscalía creó la Dirección de la Comisión de la Verdad y Derechos Humanos, que tenía como mandato la investigación penal de los casos del informe de la CVE[31]. Hasta ese momento, en el país no se había judicializado ningún delito con las características descritas por la CVE.

---

29 SEILS, Paúl, 2001. «Reconciliation in Guatemala: the role of intelligent justice». En *Race and Class.* Vol. 44, N° 1, Institute of Race Relations, 2002, p. 33.

30 Consejo de Seguridad. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos... op. cit.*

31 La DCVDH se creó el 23 de marzo de 2012, mediante Resolución N° 003-A-FGE-2012 publicada en el Registro Oficial, edición especial N° 268.

En los casos que son constitutivos de delito conforme al derecho penal ecuatoriano, y que al mismo tiempo pueden ser considerados crímenes internacionales o graves violaciones de derechos humanos, conforme a los estándares que ha fijado el derecho penal internacional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se deben remover todos los obstáculos fácticos y jurídicos que, por la compleja naturaleza de estos crímenes, impiden hacer efectiva la responsabilidad penal de los autores. La Corte IDH ha destacado que, entre los obstáculos jurídicos que favorecen la impunidad de los responsables, son especialmente relevantes las leyes de amnistía o punto final, las normas ordinarias de prescripción y las normas de cosa juzgada.

En octubre de 2013, la Fiscalía General del Estado formuló cargos contra los presuntos responsables en el primer caso de lesa humanidad ante la Corte Nacional de Justicia. Los procesados fueron altas autoridades civiles y militares por haber sometido a privación ilegal, tortura, violencia sexual y desaparición forzada a tres integrantes de la agrupación Alfaro Vive Carajo. El caso develó las estructuras represivas que operaban desde la Presidencia de la República y toda la participación del aparataje estatal en las violaciones; sin embargo, pasaron tres años hasta que se señaló la primera fecha para la audiencia de juicio y, desde entonces hasta la actualidad (2022), se ha diferido la audiencia por siete ocasiones sin que las víctimas obtengan justicia; una de ellas falleció esperando que el Estado se haga cargo y sancione a los responsables.

La judicialización de casos es el mecanismo que menos resultados ha logrado. Hasta 2021 la Fiscalía General del Estado judicializó 14 casos, pero solo 4 obtuvieron una sentencia condenatoria; es decir, que la mayoría de los casos de la CVE sigue en la impunidad. Sin embargo, los pocos

casos que se han tramitado permitieron que en las cortes nacionales se debata sobre la imprescriptibilidad de este tipo de delitos, y la posibilidad de reabrir casos cuando se configure cosa juzgada fraudulenta; es decir, cuando la resolución obedeciera al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal por crímenes internacionales.

De este modo, una sentencia definitiva que fuere el resultado de una investigación incompleta que priva a las víctimas de obtener las pruebas de cargo suficientes e indispensables para obtener una sentencia condenatoria, es indiscutiblemente vulneradora de las garantías procesales que el derecho internacional reconoce, en particular para los derechos de las víctimas a la justicia y a la reparación.

Desde la entrega del Informe de la CVE han pasado doce años y muy poco ha avanzado la investigación de los casos. Cuando las investigaciones penales se abrieron, esto generó mucha expectativa en las víctimas y sus familiares, que rindieron sus versiones ante un funcionario judicial con la esperanza de ser escuchados y que se sancione a los responsables. En la lucha contra la impunidad de las violaciones de los derechos humanos uno de los deberes básicos del Estado es investigar; pero una investigación que no cumpla con los criterios de racionalidad, oportunidad y pertinencia, no podrá traer como consecuencia una sentencia reparadora para las víctimas.

Vale señalar que, así como este proceso reactivó la lucha de las víctimas por sus derechos, algo similar sucedió con los investigados, que nuevamente se presentaron con su característico espíritu de cuerpo, para desacreditar a las víctimas y reproducir historias falsas, con las que pretendían justificar su actuación o decir que los actos que se les imputan no fueron cometidos por ellos. Sin embargo, al ser evidente que algunos fiscales lograron armar un caso sóli-

do, muchos de los perpetradores decidieron «cooperar» con la investigación y revelaron la verdad de los hechos. Estos ex agentes tuvieron que ser ingresados al programa de protección para evitar que su vida sea puesta en riesgo. Así, luego de tantos años de secretos, los propios autores de los hechos, quizá arrepentidos o solo porque no tuvieron otra opción, describieron en detalle las operaciones montadas para justificar la eliminación de los «enemigos».

Con todo lo investigado penalmente se pensó que los hechos serían presentados en sede judicial, pero más pudo la voluntad del o la Fiscal General de turno, y los casos han sido relegados por otros con intereses políticos coyunturales. Los pocos casos que llegaron a una instancia casi final para dictar una sentencia fueron olvidados en la Corte Nacional de Justicia. Por otro lado, las investigaciones no prosperan en la Fiscalía porque, al ser investigaciones complejas, los agentes fiscales —que son removidos con frecuencia— no hallan el camino para judicializarlos o no tienen el apoyo de la máxima autoridad para formular cargos. La Dirección Especializada de la Fiscalía General del Estado tiene abiertos todos los casos del Informe de la CVE y, aunque muchos de sus funcionarios y funcionarias intentan a toda costa dar una respuesta digna a las víctimas, las verdaderas intenciones políticas del Estado les limitan y hacen que sus investigaciones no lleguen a buen término.

Por tanto, es evidente que el mecanismo de justicia para procesar las violaciones de derechos humanos no ha sido aplicado por el Estado en favor de las víctimas y, por el contrario, el Estado lo ha usado desde 2017 para simular constantemente ante los organismos internacionales que se encuentra activo en la lucha contra la impunidad, asegurándose así que los casos investigados no lleguen a la Corte

IDH, alegando que las víctimas no han agotado la vía interna para que estos sean admitidos.

Finalmente, las víctimas y sus familiares tienen dos vías para obtener del Estado reparación integral: una es la vía judicial que, como quedó establecido, no ha avanzado; y la otra, es la vía administrativa. Sobre esta última, en 2013, la Asamblea Nacional aprobó la Ley para la reparación de las víctimas y la judicialización de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008 (en adelante, Ley de Reparación a Víctimas), en la que el Estado reconoció su responsabilidad objetiva sobre las violaciones de los derechos humanos documentadas por la CVE, y estableció responsabilidades y competencias en materia de reparación integral tanto a la Defensoría del Pueblo como al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

El mecanismo reparatorio consiste en que la Defensoría del Pueblo se encargará de la reparación inmaterial de las víctimas, haciéndose cargo de coordinar con otras instituciones del Estado para que obtengan salud, educación, vivienda, etc. y se ejecuten medidas de satisfacción y garantía de no repetición. El proceso para que una víctima directa acceda a la reparación material inicia en esta Institución, la cual remite el expediente de la persona al Ministerio de Justicia, hoy Secretaría de Derechos Humanos, para que esta se active y llame a las rondas negociadoras, en las que puedan acordar un monto indemnizatorio por las violaciones documentadas en el Informe de la CVE.

Sin embargo, durante los años que va institucionalizado el mecanismo de reparación por vía administrativa, no se ha logrado reparar a todas las víctimas, ya que este proceso está ligado a la voluntad del Ejecutivo, que debe entregar

los recursos para la reparación material. Y cada uno de los gobiernos anteriores como el actual, han dejado esta obligación en último plano. En consecuencia, este es otro de los mecanismos que no funciona correctamente. Los primeros años tuvo mayor apoyo político y designación de recursos, pero luego pasó a ser un proyecto sin fondos que no satisface las necesidades de las víctimas directas e indirectas.

En la Defensoría del Pueblo se creó una Dirección encargada de este tema, que cumple el rol de observar y coordinar la gestión de otras instituciones, por lo que debe estar a la voluntad de las instancias del Estado. Desde este espacio se ha trabajado sobre todo en el tema de salud y educación para las víctimas y se han logrado algunas atenciones importantes. No obstante, ha sido tibia la postura de la Institución Nacional de Derechos Humanos; por ejemplo, no ha activado ninguna garantía constitucional para obligar al Estado a reparar a las víctimas, y tampoco ha usado los mecanismos legales que le da su Ley Orgánica para exigir a las instituciones obligadas a reparar. Recién en 2021 la Defensoría del Pueblo emitió dos medidas de cumplimento obligatorio, gracias a las cuales dos víctimas obtuvieron una medida de reparación en el ámbito educativo a nivel de posgrado.

Sin embargo, es de reconocer que en el programa de reparación a víctimas por vía administrativa de la Defensoría del Pueblo se encuentran incluidas aproximadamente 280 víctimas directas y 765 víctimas indirectas; así, un total de 1045 personas víctimas son el universo objetivo para coordinar las medidas de reparación inmaterial implementadas por las instituciones estatales competentes. Respecto de su competencia para suscribir los acuerdos de reparación material, ha logrado aproximadamente 320 acuerdos hasta 2021, que ha remitido para el proceso de indemnización

a cargo de la Secretaría de Derechos Humanos, pero esta institución no ha reparado materialmente ni a la mitad de las víctimas.

Así, uno de los mayores retrocesos está en el proceso de reparación material a las víctimas documentadas por el informe de la CVE, que han tenido que enfrentar un modelo de atención en el cual el Estado —principalmente a través de la Procuraduría General—, negocia a la baja las propuestas de reparación para cuidar los intereses económicos del Estado. Otro de los problemas en la instancia de reparación material, es que el Ejecutivo no asigna las partidas presupuestarias para este rubro, o entrega un presupuesto limitado y, por ello, muchas de las víctimas directas e indirectas no pueden acceder a su indemnización.

Durante el año 2021 y lo que va de 2022, la Secretaría de Derechos Humanos no ha llamado al proceso a ninguna víctima; con ello se evidencia el estancamiento del mecanismo y las graves consecuencias que esta desatención del Gobierno representa para las víctimas que, en un alto porcentaje, pertenecen a grupos de atención prioritaria.

Adicionalmente, el programa de reparación por vía administrativa tiene otra gran dificultad, ya que, desde el inicio del programa hasta la actualidad, varias víctimas de los casos investigados por la CVE, que no constan en el listado del Informe, han presentado su solicitud de acceso al programa de reparación y han sido rechazadas; por otro lado, varias víctimas han presentado solicitudes para que se considere que sufrieron otras violaciones de derechos humanos adicionales a las que constan en el relato de los hechos del Informe y, de igual manera, no han obtenido respuesta.

La Ley de Reparación a Víctimas, específicamente los artículos 2 y 5 que se refieren al reconocimiento de la responsabilidad del Estado y a quién es beneficiario o beneficiaria,

han complejizado que las víctimas accedan al programa de reparación integral porque restringen el universo de víctimas al listado de nombres que consta en el Informe de la CVE. Finalmente, tomando en cuenta que varias víctimas requieren de manera urgente una respuesta del Estado, en 2020 la Defensoría del Pueblo planteó la inconstitucionalidad de estos dos artículos de la Ley de Reparación ante la Corte Constitucional, que admitió la demanda. Las víctimas que no son consideradas beneficiarias por el programa siguen a la espera de una resolución favorable.

Capítulo VII

Retos en el marco del Plan Integral de Reparaciones en Perú:
Hacia una responsabilidad de proteger a las víctimas de violencia sexual

Rocío Judith Canchari y
Giovana Fabiola Vélez Fernández

INTRODUCCIÓN

La violencia sexual contra las mujeres ha adquirido carácter sistemático en un mundo globalizado. Pese a los avances del Derecho Penal Internacional para enfrentar esta situación, este todavía no es capaz de ofrecer soluciones integrales al respecto. En el caso de Perú, es necesario enfrentar este crimen en clave de responsabilidad de proteger y adoptar políticas de reparación con enfoque de género en sociedades transicionales, para evitar la impunidad de los responsables del crimen de violencia sexual[1] y dar respuesta a las víctimas, tanto individualmente como en sus comunidades y organizaciones locales[2]. El principio de responsabilidad de proteger está basado en tres pilares: la responsabilidad de cada Estado de proteger a sus poblaciones; la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a proteger a sus poblaciones; y la

1 Cfr. JIMÉNEZ, Carolina. *Las mujeres en los conflictos armados: conflicto, proceso de paz y posconflicto*. Editorial ATENEA. Málaga, 2015, pp. 190-191.

2 Cfr. MANTILLA, Julissa. «La Comisión de la Verdad y Reconciliación en el Perú y la perspectiva de género: principales logros y hallazgos». *En Revista IIDH*. Vol. 43, 2006, pp. 323-324.

responsabilidad de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones de un Estado, cuando es evidente que este no logra hacerlo.

En escenarios de conflictos armados, la violencia sexual contra las mujeres es la violación de derechos humanos más habitual e impune, y ha alcanzado proporciones pandémicas; es uno de los problemas más graves que afecta a las mujeres por su condición de género, pues vulnera la esencia misma de su personalidad[3]. Este crimen de género no sólo fue largamente invisibilizado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, sino menguado por la Comunidad Internacional y agentes estatales, considerándolo como un resultado inevitable de la guerra, o más bien como efecto de un acuerdo tácito de los Estados en conflicto, por ser una práctica común en sus fuerzas armadas[4], infravalorada como un exceso despreciable en el conflicto armado peruano[5].

En 1990 impactó el uso de la violencia sexual como *arma de guerra* durante el conflicto armado en la ex Yugoslavia; pero este hecho atrajo la atención más por ser un ataque genocida, que por evidenciar una agresión a las mujeres. Este nuevo paradigma de politización de la violencia sexual como *arma de guerra* ayudó a tener respuestas desde la lógica de la responsabilidad de proteger y de las reparaciones in-

---

3 Cfr. AMNISTÍA INTERNACIONAL. *La violencia contra las mujeres en los conflictos armados.* Editado por Amnistía Internacional (EDAI). Madrid, 2005, pp. 15-16.

4 Cfr. CHINKIN, Christine. «Rape and Sexual Abuse of Women in Internacional Law». *En European Journal of International Law.* Vol. 5, Nº 3, 1994, pp. 333-334.

5 Cfr. GAMARRA, Yolanda. «Mujeres, guerra y violencia: los modos de compensación en el Derecho Internacional contemporáneo». En *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.* Nº 16, 2005, pp. 8-10.

tegrales[6] que permite que estos delitos se reconozcan como crimen de género en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos desde el corazón de Naciones Unidas. Así surgieron la Plataforma de Viena (1993), la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y las jurisprudencias de los Tribunales *ad-hoc* para la ex Yugoslavia (1993) y Ruanda (1994) que, finalmente, se arraigan en la adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, donde la violencia sexual es constitutiva de crímenes de guerra y de lesa humanidad[7], cometidos frecuente y sistemáticamente por agentes estatales en el contexto del conflicto armado peruano[8].

Pese al reconocimiento tardío de la violencia sexual en el Derecho Internacional contemporáneo, en la práctica, tanto los Estados como la Comunidad Internacional no han sido capaces de prevenir los actos de violencia sexual en sociedades transicionales como la peruana. Para ello, es necesario adoptar una serie de medidas enfocadas en lograr que se cumpla con la responsabilidad de proteger los derechos de las mujeres y se implementen políticas de reparación integral con enfoque de género, con el fin de *evitar la impunidad*[9] y, de esta forma, fortalecer el Estado de Derecho[10].

---

6 Cfr. COPELON, Rhonda. «Crímenes de Género como Crímenes de Guerra: Integrando los Crímenes contra las Mujeres en el Derecho Penal Internacional». En *McGill Law Journal.* Vol. 46, 2000, pp. 6-9.

7 Cfr. FRIES, Lorena. «Corte Penal Internacional y avances en materia de justicia de género». En AA.VV. *Corte Penal Internacional.* La Morada, Santiago de Chile, 2003, pp. 8-12.

8 Cfr. CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. *Crímenes que no prescriben: La violencia sexual del bloque vencedores de Arauca.* Editado por Centro Nacional de Memoria Histórica. Bogotá, 2015, pp. 159-160.

9 Cfr. JIMÉNEZ, Carolina. *Las mujeres en los conflictos armados… op. cit.,* pp. 194-195.

10 Cfr. GAMARRA, Yolanda. «Mujeres, guerra y violencia: los modos de compensación en el Derecho Internacional contemporáneo» … *op. cit.,* pp. 19-21.

Es relevante visibilizar este crimen de género del que han sido víctimas las mujeres más pobres, excluidas y discriminadas en el contexto del conflicto armado peruano, entre 1980 y 2000. Esta cuestión aún permanece impune, como resultado secundario de la violencia armada en la agenda del Estado peruano[11], pese a la magnitud de esta violación *per sé* de derechos humanos, que se evidencia en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)[12].

La violencia sexual no fue un hecho aislado, sino una práctica frecuente y sistemática —*una estrategia de guerra y arma de dominación*— encauzada a vulnerar a las mujeres más pobres y desprotegidas, y cometida principalmente por agentes estatales con la tolerancia de sus superiores, en el marco de masacres, ejecuciones arbitrarias, operativos militares o policiales y detenciones arbitrarias en comunidades andinas y amazónicas, perpetradas en contextos de impunidad y violencia generalizada. El 83% de actos de violencia sexual es imputable a agentes del Estado peruano y, aproximadamente el 11%, corresponde a los grupos subversivos Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru[13].

En procesos transicionales, como el caso peruano, urge un nuevo modelo, y que esa edificación no sea unívoca, sino explícita; que consolide una justicia de género[14] encauzada a

11 Cfr. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *El Estado frente a las víctimas de la violencia. ¿Hacia dónde vamos en políticas de reparación y justicia?* Defensoría del Pueblo. Lima, 2007, p. 273.

12 La Comisión de la Verdad y Reconciliación fue creada el 4 de junio de 2001, por Decreto Supremo 065-2001-PCM. El Informe Final de la CVR fue entregado al Presidente Alejandro Toledo el 28 de agosto de 2003.

13 Cfr. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final.* Tomo VI. Lima, 2003, pp. 192-194.

14 Cfr. PITCH, Tamar. *Un derecho para dos. La construcción jurídica de género, sexo y sexualidad.* Editorial Trotta, Madrid, 2003, pp. 286-288.

la lucha contra la impunidad, donde los responsables sean sancionados y las víctimas reparadas adecuadamente[15] y, así, visibilizar la magnitud de esta violación *per sé* de derechos humanos de modo más completo y amplio, a partir del impacto diferenciado en el conflicto armado peruano[16], donde las mujeres más vulnerables fueron y «son sometidas a discriminación y abuso sobre la base del sexo»[17], lo cual transgrede la igualdad, entendida como «principio de organización y como fundamento de los derechos»[18].

En procesos de reconstrucción posbélica es clave una nueva perspectiva de seguridad y responsabilidad de proteger a las mujeres víctimas de violencia sexual en situaciones de conflictos armados. Así lo expresó en el año 2000 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al adoptar la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad[19] que, en su núcleo duro, reafirma el derecho de las mujeres a la protección en contextos de conflicto y posconflicto armado, e insta a los Estados a prevenir la violencia contra las mujeres y niñas en tiempos de guerra, hacerla visible con evidencias y datos, y desarrollar todas las medidas a su alcance para evitar la impunidad de este crimen de género[20].

---

15 Cfr. FRIES, Lorena. «Corte Penal Internacional y avances en materia de justicia de género»... *op. cit.*, pp. 12-13.

16 Cfr. FACIO, Alda. «Hacia otra teoría crítica del Derecho». En FACIO, Alda y FRIES, Lorena (Eds.). *Género y Derecho.* La Morada, Santiago de Chile, 1999, pp. 203-205.

17 BUNCH, Charlotte, CARRILLO, Roxanna. *Violencia de Género, un problema de desarrollo y derechos humanos.* Center for Women's Global Leadership. New Jersey, 1995, p. 4.

18 PECES-BARBA, Gregorio. *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General.* Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1999, p. 283.

19 Cfr. ONU. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. S/RES/1325 (2000). Resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª celebrada el 31 de octubre de 2000.

20 Cfr. JIMÉNEZ, Carolina. *Las mujeres en los conflictos armados... op. cit.*, pp. 203-204.

Con ese renovado paradigma, urge construir una justicia de género desde una perspectiva de responsabilidad de proteger, y políticas de reparación con enfoque de género, que garanticen frenar la impunidad de los responsables del crimen de violencia sexual con recursos y mecanismos eficaces, que posibiliten la investigación y sanción a los perpetradores, y aseguren y garanticen una apropiada reparación a las víctimas.

A la fecha, a 18 años de la entrega al Estado del Informe Final de la CVR, de un total de 538 casos[21], sólo un caso está judicializado, ya que en muchos otros no ha sido posible recabar todos los elementos probatorios. Ejemplo de dos casos graves que han quedado en impunidad son los ocurridos en Manta y Vilca, entre 1984 y 1995, donde los militares perpetraron actos de violencia sexual de forma sistemática contra nueve pobladoras, con el consentimiento de sus jefes inmediatos. La Secretaría General del Ejército del Perú señaló que todos los archivos, durante el período del conflicto armado, fueron incinerados cada diez años[22].

A pesar de este magro avance en el sistema de justicia, es prioritario el trabajo en red de mujeres víctimas de violencia sexual con el fin de consolidar una justicia con perspectiva de género, que permita visibilizar el impacto diferenciado de la violencia sobre las mujeres y las niñas, judicializar y sancionar a los responsables, y adoptar políticas de reparación que, por ahora, en el contexto peruano son insuficientes. Es fundamental avanzar en la tarea pendiente de concienciar en clave de género a los operadores de

---

21 Cfr. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final… op. cit.* Tomo VIII, p. 67.

22 Cfr. Ideeleradio, 11 septiembre de 2019. Recuperado de: https://ideeleradio.pe/lo-mas-visto/idl-acusados-del-caso-manta-y-vilca-quieren-tumbarse-al-tribunal/

justicia para que comprendan que la violencia sexual *no es un daño colateral de los conflictos armados*, ya que, tanto en tiempos de guerra como de paz, constituye un crimen de guerra y un crimen de lesa humanidad[23].

1. Patrones del crimen de la violencia sexual perpetrado por agentes del Estado peruano

Los testimonios de las víctimas del crimen de violencia sexual registrados por la CVR demuestran que en el conflicto armado, entre 1980 y 2000, la violencia sexual contra las mujeres, perpetrada por agentes del Estado peruano, fue una práctica frecuente y generalizada y, en algunos casos, manifiestamente avalada por los superiores inmediatos; así se perpetró este crimen de género en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, que grafica la categoría de sistemático, asociado con la represión de la subversión[24].

La violencia sexual contra las mujeres se concretó en el contexto de incursiones y acciones armadas de agentes militares y policiales a las comunidades andinas y amazónicas más discriminadas y excluidas de Perú; en establecimientos estatales —bases y cuarteles militares, dependencias policiales y establecimientos penales— y como ejercicio de poder de los perpetradores respecto de las mujeres más discriminadas y desprotegidas, en el ejercicio de sus derechos reconocidos en el ordenamiento interno e internacional[25].

---

23 Cfr. RÍOS, Jerónimo. «Violencia sexual como crimen de lesa humanidad: los casos de Guatemala y Perú». En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Nº 117, 2017, pp. 79-99.

24 Cfr. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final... op. cit.*, Tomo VI, p. 220.

25 Ibíd., p. 267.

En un contexto de impunidad y de graves violaciones a los derechos humanos, el crimen de la violencia sexual en el conflicto armado no fue un simple exceso aislado, sino una estrategia de guerra inscrita en la política de represión antisubversiva, avalada y dirigida por el Estado peruano. En ese marco, fue una práctica extendida y sistemática cometida, principalmente, por agentes militares y policiales, que afectó mayoritariamente a las mujeres rurales más pobres, excluidas y discriminadas[26]; así lo evidencian los patrones diferenciados de actos de violencia sexual perpetrados por agentes del Estado peruano, que abordamos en el siguiente ítem.

1.1 Violencia sexual contra las mujeres en el contexto de otras violaciones de derechos humanos

La violencia sexual contra las mujeres, a lo largo del conflicto, fue una práctica recurrente e impune, cometida por agentes del Estado en el marco de la política de represión contrasubversiva, en asociación con otras violaciones de derechos humanos; con mayor incidencia, estuvo ligada a detenciones arbitrarias y tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, como podemos constatar en los testimonios recibidos por la CVR, documentos, informes y estudios elaborados por organismos de derechos humanos. El estudio de Human Rights Watch sobre abusos sexuales contra mujeres en Perú, lo describe así:

> La violación sexual de mujeres en el contexto de la violencia política en Perú, es una práctica común y extendida.

26 Cfr. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Violencia Política en el Perú: 1980-1996... op. cit.*, pp. 33-34.

> Desde el inicio de la campaña de contrainsurgencia contra los grupos subversivos, los soldados o militares usan la violación sexual como un arma para castigar, intimidar, coaccionar, humillar y degradar a la población. Para una mujer vivir en una cierta área implica correr el grave riesgo de ser violada sistemática y habitualmente por agentes estatales que se encuentran en las zonas declaradas en emergencia y bajo regímenes de excepción, principalmente por miembros del Ejército peruano, sólo por ser considerada sospechosa de tener vínculo o pertenecer a los grupos alzados en armas[27].

En ese marco, la violación sexual constituye una forma de tortura; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe sobre el caso de Raquel Martín de Mejía, caracterizó la violación sexual como una forma de tortura y como una violación a los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, al evidenciar que la víctima fue violada por un agente del Estado peruano con el objetivo de castigarla e intimidarla[28].

A partir de este reconocimiento, podemos constatar que, durante el conflicto armado, agentes del Estado emplearon la violación sexual como una forma de tortura, de modo habitual y sistemático, con una finalidad indagatoria, punitiva o intimidatoria. Se caracterizó por una constante y fuerte asimetría de poder y dominio entre el agresor y la víctima, y se cometió principalmente en bases y cuarteles militares, y en dependencias policiales, con la tolerancia, complicidad y encubrimiento de autoridades militares, policiales y del

---

27 HUMAN RIGHTS WATCH y AMERICA'S WATCH. *Terror no contado. Violencia contra mujeres en el conflicto armado peruano.* Nueva York, 1992, p. 2.

28 Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Raquel Martín de Mejía Vs. Perú. Informe 5-96.* Caso 10970 del 1 de marzo de 1996.

Estado peruano en un marco de impunidad, violencia generalizada y discriminación contra la mujer[29].

Además, los actos de violencia sexual se perpetraron asociados a desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales de modo generalizado y sistemáticamente impunes, que configuran una cadena de actos violatorios a los derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la libertad individual y sexual, y a la integridad personal[30], cometidos con extrema crueldad y ensañamiento en el cuerpo de las víctimas. El hecho de dejar evidencias de la violencia sexual ejercida como un recurso para intimidar y provocar pánico en la población, pone de manifiesto la planificación estratégica de los perpetradores, como lo podemos visibilizar en el testimonio de una declarante:

> Fui testigo de la detención de una adolescente por parte de miembros del ejército en su centro de estudios ubicado en el distrito de Carmen Alto, departamento de Ayacucho. Posteriormente, el cuerpo de la adolescente apareció en el distrito de Huanta, departamento de Ayacucho. En ese lugar vi el cadáver de la chica destrozado, tenía el uniforme totalmente rasgado, la cara, los senos y la parte vientre golpeados, los ovarios y la vagina maltratada, no tenía trusa ni zapatos, sus pies estaban totalmente quemados, su boca estaba abierta y tenía un orificio de bala en la frente[31].

---

29 Cfr. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Violencia Política en el Perú: 1980-1996... op. cit.*, p. 146.

30 Ibíd., p. 410.

31 Cfr. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final... op. cit.* Tomo VI, Testimonio 700059. Carmen Alto, Huamanga, Ayacucho, 1988, p. 249.

1.2 Violencia sexual contra las mujeres en el contexto de ejercicio de poder de los perpetradores

De los testimonios recabados por la CVR e informes de organismos de derechos humanos, se constata que se perpetraron numerosos casos de violencia sexual contra las mujeres, especialmente violaciones, de manera recurrente y sistemática, sin mediar motivo aparente o vinculado al conflicto armado; todo esto en el contexto de una relación de poder y dominio totalmente asimétrica entre el agresor y la víctima, expresada en el nivel de coacción, subordinación y sometimiento por parte de agentes del Estado respecto de la población más pobre, discriminada y desprotegida, específicamente sobre las mujeres en razón de su género[32].

Human Rights Watch evidencia que agentes del Estado violaban a las mujeres sistemáticamente en incursiones militares que realizaban a poblados rurales durante el conflicto; y, más que ningún otro factor, lo que caracterizó estas violaciones fue la brutalidad y la impunidad. La brutalidad y extrema crueldad con que actuaron los perpetradores evidencia una asimetría en las relaciones de poder que colocan a las mujeres no solo en una posición de subordinación frente al agresor, sino también en una situación de dominio absoluto del perpetrador sobre sus cuerpos y su sexualidad[33].

Esta violación per sé de derechos humanos se evidencia en los testimonios recibidos por la CVR de agentes militares que conocieron casos de violencia sexual contra mujeres y

---

32 Cfr. ESPINOZA, Eduardo. «Violación sexual a mujeres rurales durante el conflicto armado interno en Perú». En AA.VV. *Violaciones sexuales a mujeres durante la violencia política en el Perú.* Comisión de Derechos Humanos, Lima, 2003, p. 36.

33 Cfr. AA.VV. *Noticias, remesas y recados de Manta.* DEMUS, 2005, Lima, pp. 28-29.

niñas, sin causa y/o conexión con el conflicto. Un miembro del Ejército peruano relata que:

> En 1993, la violación sexual contra las mujeres es una práctica común conocida con el nombre de *pichana* que significa barrer, denominación que recibía el hecho de entregar mujeres a la tropa durante las patrullas que ellos realizaban en las comunidades, donde aprovechaban para agarrar a las mujeres y entregar a los soldados y ellos las violaban[34].

En ese contexto de impunidad sistemática y generalizada, se evidencian patrones de violencia sexual perpetrados por agentes del Estado a lo largo del conflicto armado, los cuales responden a prácticas diferenciadas en razón al género, que emplearon los perpetradores de modo usual y sistemático en el marco de una política de represión antisubversiva avalada por el Estado y efectuada por miembros de la seguridad estatal. Este tipo de violencia fue minimizado y considerado un daño colateral del conflicto y, frente a ello, se establecieron mecanismos institucionalizados para inhibir denuncias, judicializar o imponer sanciones efectivas a los responsables. Con ello, el Estado peruano asumió una actitud de omisión e inacción ante su obligación de respetar y garantizar los derechos de las mujeres.

2. El Plan Integral de Reparaciones desde una perspectiva de género

La CVR, en su Informe Final, planteó una serie de recomendaciones referidas a reparaciones integrales que incluyen: reparaciones en salud, justicia y educación; reparacio-

34 Cfr. COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final… op. cit.,* Tomo VI, p. 246.

nes económicas, simbólicas, exhumaciones y búsqueda de restos, así como la adecuación de las normas a lo establecido en instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Como parte del proceso de implementación de las recomendaciones de la CVR, el Estado peruano ratificó una serie de tratados internacionales en esta materia como: la Convención Interamericana contra la Desaparición Forzada de Personas, el Estatuto de Roma, la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de guerra y de Crímenes de lesa humanidad[35], el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Protocolo Facultativo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En el Perú, el Sistema de Reparaciones está constituido por el Consejo de Reparaciones, a cargo del Registro Único de Víctimas y creado mediante la Ley N° 28592, que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR), y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel Encargada del Seguimiento de las Acciones y Políticas del Estado en los Ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional (CMAN), creada mediante Decreto Supremo N° 011-2004-PCM (PCM 2004)[36].

---

35 Entró en vigor el 08 de noviembre de 2003.

36 VÉLEZ FERNÁNDEZ, Giovanna Fabiola. *Sistema nacional de atención y reparación de víctimas de desaparición forzada de perso-*

2.1 Consejo de Reparaciones

El Consejo está a cargo del Registro Único de Víctimas (RUV), tanto individuales como colectivas, de la violencia ocurrida de mayo de 1980 a noviembre de 2000, de acuerdo con el período establecido en las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. El procedimiento para la inscripción en el Registro Único de Víctimas está regulado en el Reglamento de Inscripción en el Registro Único de Víctimas de la Violencia a cargo del Consejo de Reparaciones.

2.2 Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN)

Mediante la Ley Nº 28592 y su reglamento, el Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, modificado por los decretos supremos N.º 003-2008-PCM y N.º 047-2011-PCM, el Estado crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR) a favor de las víctimas del proceso de violencia ocurrido entre mayo de 1980 a noviembre de 2000. El PIR comprende programas de reparaciones económicas, en salud, educación, restitución de derechos, promoción y acceso habitacional, simbólicas y colectivas. Reconoce el derecho de las víctimas a ser reparadas y, en consecuencia, la obligación del gobierno central, regional y local de implementar el PIR, bajo los principios de celeridad, no discriminación y de expresión reparadora de la acción, entre otros.

El Registro Único de Víctimas, que aún sigue vigente, ha sido positivo en la medida que ha servido para registrar a las víctimas, tanto individuales como colectivas, de violacio-

---

nas. Lima, 2019, pp. 39-40. Consulta en: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/15483/V%c3%89LEZ_FERN%c3%81NDEZ_GIOVANNA_FABIOLA_ATENCION_REPARACION_VICTIMAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y

nes a los derechos humanos; entre ellas, las víctimas de violación sexual, tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales, entre otras.

Cabe señalar que el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021[37] indica en el Lineamiento Estratégico N° 3 y en el objetivo estratégico 1 del acápite 13: «garantizar el ejercicio de derechos y acceso a los programas de reparaciones de forma integral según corresponda a las víctimas individuales y colectivas del período de violencia».

3. Sobre el enfoque de género en el PIR

El concepto de género afecta las diferencias psicológicas, sociales y culturales que existen entre hombre y mujer. El género tiene que ver con los conceptos de masculinidad y feminidad construidos socialmente; no tiene por qué ser consecuencia directa del sexo biológico de un individuo[38]. Asimismo, el género:

> Es una construcción conceptual que alude a los procesos de elaboración histórica, social y cultural de la diferencia sexual que se expresa tanto en la subvaloración de lo femenino como en los arquetipos de la masculinidad, en develar la corporeidad de varones y mujeres, en las normas, valores y costumbres que organizan la vida cotidiana, la maternidad y las relaciones de parentesco, y en las pautas enraizadas en instituciones, creencias y subjetividades[39].

---

37 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Perú. *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Lima, 11 de enero de 2021.

38 GIDDENS, Anthony. *Sociología*. 4ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 153.

39 ENRIQUEZ, Narda. «Muchas vidas, nuevas voces, dolores persistentes. Notas sobre la violencia política, las miradas de género y los trabajos de memoria». En CRISÓSTOMO MEZA, Mercedes (Ed.). *Género y conflicto armado interno en el Perú: Testimonio y Memoria*. Pontificia

La promoción de un enfoque de género en las políticas públicas busca la equidad entre hombres y mujeres en cuanto a derechos e igualdad de oportunidades, sin discriminación de sexo o patrones culturales. Una sociedad como la peruana, que ha afrontado un conflicto armado interno donde una de las causas ha sido las fragmentaciones sociales y desigualdades de clase, raza y también de sexo y género, requiere de la implementación de este enfoque en aquellas políticas que fortalezcan los derechos fundamentales de las personas.

Al respecto, durante el conflicto armado interno, se desarrollaron casos de violencia de género vinculados al maltrato de las mujeres como violaciones, secuestros, torturas y desaparición forzada, entre otros[40]. En la actualidad, muchas de las víctimas aún se encuentran en la lucha por el reconocimiento de sus derechos, la búsqueda de justicia y sobrellevar los efectos de la violencia en sus vidas cotidianas. Sin embargo, en una sociedad de postconflicto como la peruana, donde se siguen construyendo jerarquías, relaciones de poder e implementando la violencia con base en prejuicios y estigmas sobre la sexualidad y el género, muchas de las víctimas continúan recibiendo los efectos de este tipo de violencia.

La CVR considera que la violencia sexual en general y, en particular, la violación sexual de una mujer, constituye una violación de derechos fundamentales e inderogables de la persona humana; esto es, una forma de tortura, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. En el curso de su investigación, la Comisión recibió en muchos lugares del país testimonios de las víctimas y de sus familias, y también

---

Universidad Católica del Perú y Fondo Editorial. Lima, 2018, pp. 15-48.

40 Id.

de terceros, que dieron cuenta de la comisión no de hechos aislados, sino de una práctica de violaciones sexuales y violencia sexual, principalmente contra las mujeres. Esta práctica es imputable, dada la envergadura que adquirió en el curso de la lucha antisubversiva, en primer término, a agentes estatales y miembros del Ejército, de la Marina Guerra y de las Fuerzas Policiales y, en segundo término, aunque en menor medida, a miembros de los grupos subversivos PCP-SL y MRTA.

En esa línea, es válido preguntarnos si el PIR cuenta con perspectiva de género; es de señalar que, inicialmente, no se advertía perspectiva de género, toda vez que, únicamente, comprendía a las víctimas de violación sexual, dejando de lado las otras formas de violencia sexual. Como señala Julie Guillerot, el PIR se limita a reconocer la tortura y la violación sexual como crímenes que dan lugar a reparaciones, lo que nos lleva a decir que no se logró una transversalidad del enfoque de género en la CVR, ya que ello requiere un esfuerzo adicional y consciente de diseñar un programa de reparaciones sensible al género[41].

Entre los años 2011 y 2013 se otorgó reparaciones económicas a 41,606 beneficiarios inscritos en el RUV, entre los que se encuentran familiares de víctimas fallecidas o desaparecidas, víctimas de violación sexual y víctimas que, como resultado de alguna acción producida en el contexto del proceso de violencia, quedaron con alguna discapacidad física o mental de carácter permanente. La atención

---

41 La primera versión de este artículo fue publicada en el número especial Género e Violencia Política en América Latina de la Revista *Género* de la Universidad Federal Fluminense (Brasil), 2008. Julie Guillerot es jurista y ex miembro de la Comisión de la Verdad y Reconciliación peruana. La publicación se puede encontrar en: file:///C:/Users/USER/Documents/Reparaciones%20con%20enfoque%20de%20genero.pdf

de las 41,606 personas representó un desembolso de S/. 166,192,621.45.

Cabe señalar también que la Ley N° 29979, Ley de Priorización del Programa de Reparación Económica del PIR, adoptada el 15 de enero de 2013, derogó el criterio de priorización del pago por edad (padres mayores de 80 años, viudas y víctimas de violación sexual y discapacidad mayores de 65 años) que fue duramente cuestionado por las organizaciones de víctimas y organismos de derechos humanos, estableciéndose como nuevo criterio de priorización la fecha en que ocurrió la afectación. En esa oportunidad, según el Estado peruano, este nuevo criterio permitía mejorar la implementación del Programa de Reparaciones Económicas, ya que en el mismo acto de reparación se atendía a todo el núcleo familiar afectado por la muerte o desaparición de una persona.

En esa línea, si bien hubo un avance en el pago de reparaciones económicas a víctimas de violaciones sexuales, debido a la ausencia de enfoque de género en el PIR, se dejó de lado a las víctimas de otras formas de violencia sexual que inicialmente no fueron incluidas, y no recibieron reparaciones económicas; además, existen otras formas de reparación que, hasta la fecha, no han sido satisfechas. Por tanto, las víctimas de violación a los derechos humanos siguen clamando por justicia y respeto al derecho a la verdad.

4. Análisis de la Ley Nº 28592 y del Decreto Supremo N° 051-2011-PCM

El 29 de julio de 2005 se publicó en el Diario Oficial *El Peruano* la Ley N° 28592, que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR). El artículo 3 de la Ley indica que se considera como:

> … víctima a las personas o grupos de personas que hayan sufrido actos u omisiones que violan normas de los Derechos Humanos, tales como desaparición forzada, secuestro, ejecución extrajudicial, asesinato, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento forzado, tortura, **violación sexual**[42] o muerte, así como a los familiares de las personas muertas y desaparecidas (…).

Por su parte, el artículo 6 de la misma ley consideraba como beneficiarios individuales a dos tipos de víctimas.

4.1 Víctimas directas

Comprende a los desplazados, las personas inocentes que han sufrido prisión, los torturados, las víctimas de violación sexual, los secuestrados. También se consideran víctimas directas los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional e integrantes de los Comités de Autodefensa y Autoridades Civiles heridas o lesionadas en acciones violatorias de los Derechos Humanos durante mayo de 1980 a noviembre de 2000.

4.2 Víctimas indirectas

Comprende a los hijos producto de violaciones sexuales, a las personas que, siendo menores de edad, integraron un Comité de Autodefensa, a las personas indebidamente requisitoriadas por terrorismo y traición a la patria, y a las personas que resultaron indocumentadas.

Asimismo, según el artículo 38º del Reglamento del PIR, Decreto Supremo Nº 015-2006-JUS, existen víctimas beneficiarias y familiares beneficiarios. Así, las personas que tienen derecho a una reparación económica son las siguientes:

---

42 El destacado es nuestro.

a) Los familiares de las víctimas fallecidas y/o desaparecidas.
b) Las personas que, como resultado de atentados, agresiones o torturas, tienen discapacidad física o mental permanente, parcial o total (reconocida por la Comisión Nacional de Discapacidad-CONADIS) y,
c) Las víctimas de violación sexual.

Es importante señalar que, posteriormente, el Consejo de Reparaciones, en el marco de sus atribuciones, aprobó el Reglamento de Inscripción en el Registro Único de Víctimas[43], en el cual se amplió la definición de víctima contemplada en la Ley N° 28592 y su Reglamento, considerando, además de la violación sexual, otras formas de violencia sexual como esclavitud sexual, unión forzada, prostitución forzada y aborto forzado; ello no implicó la modificación de la Ley del PIR ni su reglamento, pero sí permitió que se reconociera la afectación psicológica por violencia sexual, y que las víctimas pudieran acceder a los programas de salud y educación.

Por su parte, el Decreto Supremo Nº 051-2011-PCM (DS 051) dispone en su artículo 3.1 que:

> El monto de reparación económica ascenderá a S/. 10 000 (diez mil y 00/100 nuevos soles) por víctima desaparecida, o por víctima fallecida, o por víctima de violación sexual o por víctima con discapacidad conforme a lo establecido en el Reglamento de la Ley N° 28592 Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones, aprobado por Decreto Supremo Nº 015-2006-JUS.

43 Aprobado mediante Acuerdo de Consejo Nº 9-08-04 de 27 de febrero de 2008 y su modificatoria aprobada mediante Acuerdo de Consejo Nº 21-08-92 de 2 de abril de 2008.

Las víctimas (de violación sexual o con discapacidad) reciben el 100% del monto señalado; mientras que, en el caso de los familiares de las personas fallecidas y/o desaparecidas, esta suma se repartirá en 50% para el cónyuge o concubino (a) y 50% para los padres y/o hijos.

Es importante señalar que una crítica al DS 051 estuvo vinculada al plazo establecido para el cierre del Registro Único de Víctimas (RUV), que tuvo como fecha límite el 31 de diciembre de 2011[44], por lo que las personas que presentaron su solicitud después de esa fecha no fueron consideradas. Esto impidió en su momento que se pudiera registrar el número real de víctimas; muchas fueron excluidas y no se les otorgó oportunamente la reparación económica. Al respecto, el 08 de agosto de 2014, la Asociación Nacional de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú, ANFASEP, interpuso una demanda de Acción Popular contra el artículo 1º del Decreto Supremo Nº 051-2011-PCM que disponía el cierre del registro, solicitando se declare su inconstitucionalidad, derogación y consecuente reapertura[45].

Cabe destacar que, en febrero de 2021, se emitió la Ley Nº 31119 mediante la cual se modificaron los artículos 3 y 6 de la Ley N° 28592, considerando víctimas a las personas que sufrieron violación sexual en todas sus formas, como la prostitución forzada, tocamientos indebidos, embarazos y abortos forzosos o esterilizaciones forzadas[46]. Este cambio

---

44 Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 162. A Diez Años de Verdad, Justicia y Reparación Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso.* Resumen Ejecutivo. Lima, 2013, p.12.

45 La demanda argumenta la violación del derecho a la reparación de las violaciones a los derechos humanos, a la igualdad, a la motivación de las resoluciones administrativas, entre otros.

46 Hasta la fecha, solo un caso de esterilización forzada ha sido judicializado. El Estado peruano reconoció su responsabilidad internacional por la esterilización forzada de Mamérita Mestanza ante la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH) en 2003, mediante un

es positivo toda vez que, en la versión inicial, no se consideraba una perspectiva de género.

Sin embargo, una real perspectiva de género en las reparaciones no sólo implica incluir las otras formas de violencia sexual de las cuales fueron víctimas las mujeres, y que están contempladas en el Estatuto de Roma, sino que implica tener una clara consciencia de que los programas de reparaciones, tanto en su diseño como en su implementación, pueden contribuir, potencialmente, a revertir o a reforzar no solo la victimización ya sufrida por la condición de mujer, sino también los esquemas de desigualdad estructural de género[47].

En esa línea, la obligación de garantizar el respeto de los derechos humanos incluye el deber de prevenir las violaciones, investigarlas, tomar medidas apropiadas contra sus autores y el deber de prever reparaciones para las víctimas[48]. Se debe recordar que las reparaciones, en el caso de violencia sexual, no deben limitarse al ámbito económico, sino que deben ser integrales, incluyendo salud mental, justicia y verdad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Sentencia de Castro Castro[49] contra el Perú, por primera

---

Acuerdo de Solución Amistosa. CIDH. *Informe No. 71/03. Petición 12.191.* Solución Amistosa, 2003.

47 GUILLEROT, Julie. «Los desafíos de la perspectiva de género en un programa de reparaciones: el ejemplo peruano». En Revista *Género.* Vol. 8, N° 2, 2008, pp. 155-173.

48 Comisión de Derechos Humanos. *Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales.* Informe definitivo. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. 45 período de sesiones. E/CN.4/Sub.2/1993/8. 2 de julio de 1993, párr. 137-2.

49 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006.

vez analizó un caso de violencia sexual desde la perspectiva de género, y consideró que la reparación para este delito debe ser integral, especialmente otorgando la justicia que, en su debida oportunidad, se negó a las víctimas. La Corte reconoce reparaciones especiales por el daño al proyecto de vida que implicaron estos actos de violencia sexual, tanto para las víctimas directas como para sus familiares.

Por tanto, como parte de una reparación integral, el Estado tiene la obligación de investigar y sancionar a los responsables, pues ello significa otorgar a las víctimas el derecho a la tutela judicial efectiva.

5. Desafíos en el marco del Plan Integral de Reparaciones

Actualmente, el artículo 170 del Código Penal peruano, que tipifica la violación sexual, contempla en su numeral 7 como una agravante:

> Si fuera cometido por personal perteneciente a las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú, Serenazgo, Policía Municipal o vigilancia privada, o cualquier funcionario o servidor público, valiéndose del ejercicio de sus funciones o como consecuencia de ellas.

Aunque esta agravante permite sancionar este tipo de conductas con 20 a 26 años de pena privativa de libertad, la violación continúa siendo en el Perú solo un delito común. En efecto, hasta la fecha, no se ha incluido en el Código Penal la violación sexual como crimen de lesa humanidad y crimen de guerra, a pesar de que ha habido diversos proyectos de ley con ese objetivo; por ejemplo, el Proyecto de

Ley No. 01707/2007-CR[50], que propone la Ley de los Delitos contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Este proyecto de ley proponía tipificar a la violencia sexual como un crimen de lesa humanidad y un crimen de guerra.

Tampoco tuvo éxito el proyecto de la Ley del Nuevo Código Penal[51], que incorporaba una sección de crímenes internacionales y delitos contra el derecho internacional de los derechos humanos, considerando la violación sexual como crimen de lesa humanidad, al igual que la esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada, unión forzada, aborto forzado y violencia sexual[52].

En la misma línea, en el año 2020, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos presentó un anteproyecto de Ley para prevenir y sancionar los crímenes internacionales y los delitos contra los derechos humanos, que implica adecuación normativa del ordenamiento jurídico penal a los estándares internacionales previstos en el Estatuto de Roma y otros Tratados. Así se comprende la violación sexual y otras formas de violencia tanto como delitos de lesa humanidad, como crímenes de guerra.

No obstante, pese a los intentos mencionados por incorporar en nuestra legislación penal interna la violencia sexual como un crimen de lesa humanidad y de guerra, lo cierto es que, hasta la fecha, no ha podido lograrse; asimismo, todavía hay pocos casos judicializados sobre violencia

---

50 Se presentó el 11 de octubre de 2007.

51 Agrupaba varios proyectos de ley como: 163/2011-CR, 183/2011-CR, 260/2011-CR, 266/2011-CR, 345/2011-CR, 396/2011-CR, 459/2011-CR, 704/2011-CR, 709/2011-CR, 777/2001-CR, 902/2011-CR, 996/2011-CR, 1061/2011-CR, 1063/2011-CR, 1075/2011-CR,1078/2011-CR, 1107/2011-CR, 1111/2011-CR y 1127/2011-CR

52 Las mismas conductas se consideraban crímenes de guerra si ocurrían en un conflicto armado.

sexual, siendo un reto pendiente en justicia y verdad. La judicialización de casos por los crímenes cometidos contra las mujeres, se torna un componente esencial de las políticas de reparación y una exigencia del derecho internacional[53].

Efectivamente, aún existen pocas condenas efectivas para los presuntos responsables de estos crímenes, tanto por su complejidad probatoria, como por la negativa del Ministerio de Defensa a dar información sobre los jefes de los comandos políticos militares en las zonas de emergencia en el período comprendido entre 1980-2000, lo que ha dificultado identificar a los presuntos autores. Una de las principales consecuencias de los problemas advertidos ha sido la demora en el avance de las investigaciones preliminares y algunos procesos judiciales. Las víctimas tienen derecho a que, dentro de un plazo razonable, se les garantice un efectivo acceso a la justicia.

Otro desafío importante es el fortalecimiento de capacidades de los fiscales y jueces en materia de derechos humanos y género. Igualmente, se requiere mayor número de abogados capacitados que puedan asesorar a las víctimas, pues, si bien tienen el apoyo de las ONG, estas patrocinan casos «emblemáticos», y otros casos quedan sin defensa, toda vez que los familiares no cuentan con los recursos económicos para contratar abogados privados.

Finalmente, otro de los retos pendientes del plan de reparaciones implica incorporar un auténtico enfoque de género, que permita una reparación integral, considerando las

---

53 RAICO GALLARDO, Tania. «Seguimiento a las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en materia de justicia y reparación para las víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado en Perú». En *Revista IIDH*. N° 49, 2009, pp. 383-423.

condiciones de discriminación estructural que permitieron la violencia contra las mujeres; además, una mayor participación de las mujeres en reparaciones colectivas, y mayor presupuesto para reparaciones económicas, en salud y educación para las víctimas directas e indirectas.

Capítulo VIII

Memoria, justicia y reparación en Colombia: Avances y retrocesos

Diego Tarapués Sandino y
Laura Andrea Giraldo Ángel

INTRODUCCIÓN

Colombia ha experimentado el escenario de violencia política más prolongado del continente. En el marco del denominado conflicto armado interno, son múltiples los factores convergentes que han generado violaciones graves y sistemáticas al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH); asimismo, ha tenido lugar una serie de innumerables infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) dentro de los diversos Conflictos Armados No Internacionales (CANI) experimentados en más de cinco décadas de guerra. La exclusión política de mitad del siglo pasado, junto a la marcada centralización del país, la poca presencia estatal en las regiones, la corrupción y el problema de las drogas son solo algunos de los tantos detonantes que originaron el surgimiento y proliferación de grupos armados ilegales de toda índole y una recia avanzada de las fuerzas institucionales del Estado en la que se ha generado un sinnúmero de hechos victimizantes.

Frente a este escenario tan complejo para la promoción y protección de los derechos humanos, así como para la lucha contra la impunidad de los fenómenos de macrocriminalidad, el Estado colombiano ha adelantado una serie

de negociaciones dirigidas a pacificar el conflicto con diferentes organizaciones al margen de la ley. Además, en las últimas dos décadas, ha optado por la inclusión de mecanismos judiciales y extrajudiciales acoplados a estándares internacionales para la satisfacción de los derechos de las víctimas, en aras de dotar de justicia, verdad y reparación las transiciones políticas producidas por los procesos de negociación, y garantizar la no repetición de lo ocurrido.

En síntesis, el presente trabajo busca describir el contexto político en que se cometieron las graves violaciones a los derechos humanos en Colombia, resaltando el perfil de los autores y la tipología de los abusos cometidos. Igualmente, busca explicar los mecanismos de justicia transicional establecidos con la finalidad de esclarecer los crímenes del conflicto interno, resaltando sus fortalezas y debilidades, y analizando a la par los avances y retrocesos que, en materia de justicia transicional, se han experimentado ante los desafíos que implica la lucha contra la impunidad.

1. Colombia y sus conflictos: el contexto de las graves violaciones a los derechos humanos

La convergencia de actores institucionales, contrainstitucionales y parainstitucionales en la escalada de la violencia política ha propiciado los hechos más graves y representativos del conflicto armado colombiano. En la avanzada militar de estos actores, se han producido centenares de miles de víctimas de delitos que van más allá de lo doméstico y trascienden al plano internacional por ser considerados crímenes de guerra y de lesa humanidad. La conformación progresiva de organizaciones guerrilleras de diferentes

orígenes y con variadas denominaciones[1] generó un desafío constante al *statu quo* institucional, inicialmente caracterizado por un modelo de bipartidismo con el cual se superó la violencia interpartidista a través de una fase denominada Frente Nacional[2]. En esta fase de la historia colombiana, los dos partidos tradicionales, Liberal y Conservador, resolvieron la violencia política tradicional, pero en simultáneo gestaron las bases de exclusión de ciertos sectores poblacionales, en pleno contexto global de la guerra fría, cuando el mundo se debatía entre las corrientes capitalistas y comunistas.

La represión institucional a los actores armados revolucionarios emergentes, así como la guerra de guerrillas desplegada por estas organizaciones ilegales, marcó el origen de un contexto de victimización que se recrudecería con la posterior conformación de estructuras paramilitares. Efectivamente, la llegada de otro bando de actores armados de origen reaccionario[3] gestó un escenario de incontables CANI,

---

1 Dentro de la constelación de guerrillas, se resalta inicialmente la creación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Movimiento 19 de abril (M-19); el Ejército Popular de Liberación (EPL); el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL); el Partido Revolucionario de Trabajadores de Colombia y la Corriente de Renovación Socialista (CRS). Dentro de estas estructuras guerrilleras se fueron generando pugnas y disidencias internas que llevaron a la conformación de otras estructuras más pequeñas como el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), el Comando Ricardo Franco (CRF), el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG), la Autodefensa Obrera (ADO), así como el Movimiento Obrero Estudiantil y Campesino 7 de enero (MOEC).

2 MORENO, Héctor. Bipartidismo, violencia y construcción de paz en Colombia (1948-2010). Tesis Doctoral. Universidad de Granada, España. Granada, 2014, p. 114 y ss.

3 El grupo Muerte a Secuestradores (MAS) y la organización Perseguidos por Pablo Escobar (PEPES) fueron de las primeras organizaciones paramilitares de amplio reconocimiento en las décadas de los ochenta y noventa. Posteriormente, la proliferación de bloques y grupos de autodefensas regionales, muchos de ellos surgidos bajo la figu-

en los que las prácticas denigrantes e inhumanas fueron escalando, conforme crecían los intereses económicos lícitos e ilícitos. Así, las luchas ideológicas se empezaron a mezclar con el narcotráfico[4], el desplazamiento para despojar tierras, la corrupción política y económica, entre otros fenómenos de violencia, conllevando a un contexto macrocriminal que revela cifras trágicas.

De esta manera, se registra que en Colombia han sido víctimas de desplazamiento forzado más de 8,3 millones de personas, cifra que la ubica en el primer lugar en estadísticas históricas de desplazados, por encima de Siria[5]. Con alrededor de 12.000 víctimas, Colombia es el segundo país en el mundo con más afectaciones por minas antipersona, solo superado por Afganistán[6]. Además, esta nación lidera

---

ra amparada institucionalmente de las cooperativas de vigilancia y seguridad privada para la defensa agraria (CONVIVIR), llevaron con el tiempo a la estructuración de una amplia organización ilegal reaccionaria condensada bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Más recientemente y tras el proceso de paz con las AUC, se han gestado numerosas, pero relativamente pequeñas Bandas Emergentes y Criminales (BACRIM), que son consideradas por las autoridades gubernamentalmente como Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR); dentro de estas, algunas de las más relevantes han sido las Águilas Negras, los Rastrojos y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC).

4 La mezcla de los actores del conflicto armado colombiano con el narcotráfico se ha dado en algunos casos como negocio lucrativo, y otras veces como medio de financiación para los propósitos de la lucha armada. Al respecto, véase: TARAPUÉS, Diego. «Diferencias ideológicas y aumento del narcotráfico: La posición ambivalente de Venezuela». En: *Vecindario agitado, Colombia y Venezuela: Entre la hermandad y la conflictividad.* Konrad-Adenauer-Stiftung. Bogotá, 2009, p. 138.

5 Según advierte ACNUR en el informe presentado en 2021: https://www.acnur.org/stats/globaltrends/60cbddfd4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2020.html?query=desplazamiento%20forzado%20colombia

6 De conformidad con la información suministrada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR): https://www.dw.com/es/colombia-minas-antipersona-causan-104-v%C3%ADctimas-en-tres-meses/a-57100578

las cifras de desaparecidos en las Américas, rondando las 100.000 personas, que llega a constituir más de un tercio de los desaparecidos en todo el continente[7]. Dentro de los numerosos actos inhumanos ocurridos, tales como reclutamiento, violencia sexual, tortura, secuestro, entre otros, destaca la elevada cifra de personas asesinadas en el marco del conflicto colombiano. Así, un informe del Centro de Memoria Histórica documentó, en julio de 2018, que 262.197 personas habían muerto por el conflicto interno: 215.005 civiles y 46.813 combatientes de los diferentes grupos en contienda; de esta cifra, se estimó que 94.754 asesinatos se atribuyen a los grupos paramilitares, 35.683 a las guerrillas y 9.804 a agentes del Estado[8].

El recrudecimiento de la guerra, y su degradación, condujo a que algunos agentes del Estado también incurrieran en prácticas deshumanizantes. Efectivamente, hizo carrera en numerosos integrantes de la fuerza pública hacer pasar a civiles como combatientes dados de baja en actos de hostilidad, en aras de obtener beneficios individuales por impactar positivamente los resultados operacionales. Este fenómeno, tristemente llamado como «falsos positivos» o «ejecuciones extrajudiciales», ha sido un episodio lamentable que tan solo hace tres lustros salió a la luz pública y su envergadura apenas se está dimensionando[9].

7 Al respecto, véase la nota de la Comisión de la Verdad: «Reconocemos la búsqueda de más de 100.000 desaparecidos en Colombia»: https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/reconocemos-la-busqueda-de-mas-de-100-000-desaparecidos-en-colombia

8 Véase el informe «262.197 muertos dejó el conflicto armado». https://centrodememoriahistorica.gov.co/262-197-muertos-dejo-el-conflicto-armado

9 Véase el comunicado «La JEP hace pública la estrategia de priorización dentro del Caso 03, conocido como el de falsos positivos»: https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-hace-p%C3%BAblica-la-estrategia-de-priorizaci%C3%B3n-dentro-del-Caso-03,-conocido-como-el-de-falsos-positivos.aspx

Pese a todo lo acontecido, Colombia ha sido un Estado que ha venido trabajando fuertemente no solo por la desarticulación de los actores armados irregulares desde una perspectiva de riesgo de seguridad y defensa, sino que además ha adelantado varios procesos de pacificación del conflicto. A través del diálogo y la negociación, el Gobierno Nacional ha logrado Acuerdos de Paz con los que, inicialmente, cesó hechos de violencia bajo un modelo ya obsoleto de perdones amnésicos[10]; sin embargo, de manera reciente, estos esfuerzos de pacificación han llevado no solo a la desmovilización y desarme de decenas de miles de combatientes, sino que también han conllevado la implementación y evolución de mecanismos judiciales y extrajudiciales para la satisfacción de los derechos de las víctimas en el mayor nivel posible. Es decir que, gracias a estos esfuerzos de paz, se ha reducido la continua comisión de estas graves y estructurales violaciones al DIDH, pero, además, se han cimentado las bases de un modelo extraordinario de justicia para afrontar los episodios oscuros del conflicto en esa transición de la guerra a la paz.

2. La construcción del sistema integral de justicia transicional: avances y retrocesos de los mecanismos creados para la lucha contra la impunidad de los crímenes del conflicto

2.1 La Ley de Justicia y Paz

La Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz (LJP), estuvo precedida por el Acuerdo de Santa Fe de Ralito, suscrito el 15 de julio de 2003 entre el Gobierno Na-

10 Véase: UPRIMNY, Rodrigo. «Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano». En AA. VV. *¿Justicia transicional sin transición?* Dejusticia. Bogotá, 2006, p. 24 y ss.

cional y el grupo paramilitar de las AUC, para contribuir a la paz de Colombia, la gobernabilidad democrática y restituirle al Estado el monopolio de las armas a partir de la desmovilización de las AUC. Esta organización ilegal, en cabeza de algunos de sus líderes, se comprometió a desmovilizarse y a reintegrarse a la vida civil[11]. En ese contexto, se promovió un proyecto de ley en 2003, Ley de Alternatividad Penal, que no alcanzó a cumplir el primer debate en el Senado de la República antes de que fuera retirado por su inviabilidad. Posteriormente, se presentaron nueve proyectos de ley que culminaron con la expedición de la LJP[12]. Con esta ley se estableció un mecanismo para los desmovilizados, quienes no podían gozar de los beneficios de la Ley 782 de 2002 (indulto, terminación anticipada del proceso, etc.) por tratarse de delitos graves que debían ser penados (Art. 19, Ley 782 de 2002)[13].

Antes de la expedición de la LJP, algunos sectores, e incluso organismos internacionales, manifestaron su preocupación frente al marco normativo que impulsaba el Gobierno en el Congreso; en especial, se enfatizó en que dicho marco jurídico debía atender a las obligaciones internacionales

---

11 Véase el Acuerdo de Santa fe de Ralito suscrito entre el Gobierno y las Autodefensas Unidas de Colombia: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CO_030715_Acuerdo%20de%20Santa%20Fe%20de%20Ralito.pdf

12 JIMÉNEZ, Alejandro. *El control de constitucionalidad sobre el diseño de medidas y mecanismos de justicia transicional en Colombia: Un estudio sobre el papel de la Corte Constitucional en el diseño e implementación de la Ley de Justicia y Paz.* Universidad Nacional, Bogotá, 2018, p. 25.

13 COTE, Gustavo y TARAPUÉS, Diego. «El marco jurídico para la paz y el análisis estricto de sustitución de la Constitución realizado en la sentencia C-579 de 2013». En AMBOS, Kai. *Justicia de transición y Constitución: análisis de la sentencia C-579 de 2013 de la Corte Constitucional.* Editorial Temis, Bogotá, 2014, p. 203.

del Estado en materia de verdad, justicia y reparación[14], razón por la cual en la LJP se consagró la inclusión de los derechos de las víctimas. Posteriormente, cuando fue sancionada esta ley, algunos sectores afines al Gobierno y dentro de la misma comunidad internacional, afirmaron que, a pesar de no ser el marco ideal respecto a los estándares internacionales para velar por los derechos de las víctimas, con la LJP se establecía un primer referente en Colombia en esta dirección[15].

En su revisión normativa, la Corte Constitucional declaró inexequibles algunos puntos de la ley y declaró la constitucionalidad condicionada en otros, a partir de los cargos planteados en las diferentes demandas formuladas. Como se mencionó, la LJP retomó los principios para la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad que habían sido promulgados por la ONU en 1997[16], con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y de brindar garantías de no repetición. Además, esta ley estableció un marco normativo para los procesos de desmovilización, desarme y reinserción (DDR) y para la concesión de beneficios jurídicos frente a un amplio número de hechos punibles, muchos de ellos considerados como crímenes de derecho penal internacional (DPI)[17].

---

14 Véase: CIDH. *Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. OEA/Ser.L/V/II.120.* 13 de diciembre de 2004; Alta Comisionada de las NU para los DDHH. Informe sobre la situación de los DDHH en Colombia. 13 de abril de 2005.

15 JIMÉNEZ, Alejandro. *El control de constitucionalidad sobre el diseño de medidas y mecanismos de justicia transicional en Colombia... op. cit.*, p. 33.

16 Véase: E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev.12 octubre de 1997.

17 AMBOS, Kai. *Procedimiento de la ley de justicia y paz (ley 975 de 2005) y derecho penal internacional. Estudio sobre la facultad de intervención complementaria de la Corte Penal Internacional a la*

De esa manera, la LJP estableció las bases para la aplicación de los componentes de la justicia transicional, aunque paradójicamente el discurso sostenido por el entonces presidente y promotor de la ley fue negacionista acerca de la existencia de un conflicto interno. De ahí que, para algunos sectores, la LJP representara una manifestación de la falta de voluntad política y de valor civil para enfrentar la barbarie y la impunidad por parte del gobierno, para el cual no existía conflicto armado, sino una amenaza terrorista[18]; con ello pretendía quitar todo reconocimiento político a las guerrillas, limitar la sanción a las masivas violaciones al DIDH, restringir la aplicación del DIH[19] y abordar este escenario solo como «una campaña de restablecimiento del orden público interno»[20].

La LJP dejó abierta la posibilidad de acoger a cualquier grupo armado ilegal en los términos de la Ley 782 del 2002; sin embargo, en su ejecución, quedó manifiesto que estaba enfocada, específicamente, en la desmovilización de las AUC. Entre otras, esta situación representó una de sus críticas más fuertes, junto con aquella relacionada con la priorización de la extradición a Estados Unidos de la mayoría de los comandantes paramilitares por cargos de narcotráfico,

---

luz del denominado proceso de «justicia y paz» en Colombia. Editorial Temis, Bogotá, 2010, p. 4.

18 Al respecto, véase: BÖHM, Laura, et al. «Terrorism and anti-terrorism in South America with a special consideration of Argentina, Chile and Colombia». En *Sistema Penal & Violência.* Vol. 4, N° 1. Porto Alegre, 2012, p. 60, y TARAPUÉS, Diego. «An overview of the terrorism in Colombia: context, national legislation and anti-terrorism measures». En *[Con]textos.* Vol. 1, N° 4, Cali, 2012, pp. 29-37.

19 JIMÉNEZ, Francisco. *La negación del conflicto colombiano: un obstáculo para la paz.* Espacios públicos, V. 15, núm. 33. México D.F., 2012, p. 31.

20 VALENCIA, Hernando. *La ley de Justicia y Paz de Colombia a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.* Centro de Investigación para la Paz. Madrid, 2005, p. 9.

en lugar de procesarlos por los crímenes de guerra y de lesa humanidad perpetrados en Colombia. También se reprochó que la LJP propiciara versiones libres de los exparamilitares, que tendían a ser justificatorias y en las cuales se contaba con una participación reducida de las víctimas y una mínima posibilidad de controvertir lo declarado. Lo anterior llevó a que se promulgara la Ley 1424 de 2010, la cual estableció un mecanismo especial para los desmovilizados rasos, con un esquema de libertad a cambio de que participaran con verdad extrajudicial. Estas experiencias, especialmente respecto de la garantía del derecho a la verdad, provocaron la impresión de que las víctimas estaban a merced de las buenas intenciones de sus victimarios[21].

Pero esto no solo dejó entrever la postura irrespetuosa de los derechos de las víctimas, a partir de la rendición de versiones parcializadas de verdad, sino que también evidenció las limitaciones del sistema judicial para realizar investigaciones y enjuiciamientos a los postulados[22]. Pues bien, para las instituciones colombianas la implementación de esta ley fue algo novedoso y se constató que no estaban preparadas. Su accionar se ajustó al modelo híper judicializado de la justicia ordinaria, lo que, acompañado de sus insuficiencias y grandes desafíos, impidió satisfacer eficazmente las demandas de verdad, justicia y reparación de millones de víctimas[23], generando más expectativas que impacto real en aquellas.

---

21 MORA, Roberto. «Ley de justicia y paz y justicia transicional: un avance significativo». En *International Law. Revista colombiana de derecho internacional.* N° 6. Universidad Javeriana. Bogotá, 2005, p. 131.

22 AMBOS, Kai. *Procedimiento de la ley de justicia y paz (ley 975 de 2005) y derecho penal internacional… op. cit.,* p. 3.

23 STEINER, Christian y DAJER, Diana. «Presentación». En AMBOS, Kai. *Justicia de transición y Constitución… op. cit.,* p. IX.

Adicional a esto, en criterio de algunos[24], la LJP estableció una especie de amnistía general a favor de los dirigentes e integrantes de grupos paramilitares bajo el discurso de protección a las víctimas. Igualmente, se reprochó que no estableciera procedimientos claros para la reparación material de las víctimas, falencias que fueron posteriormente superadas, en gran medida, por la Ley 1448 de 2011. Así, por ejemplo, respecto de la restitución de tierras como mecanismo de reparación para las víctimas que habían sido desplazadas de su lugar de origen, o con el robustecimiento de escenarios reparadores y esclarecedores extrajudiciales. Actualmente, en el marco de la aplicación de la LJP se han emitido 70 sentencias condenatorias contra 588 exparamilitares, a quienes se les condenó por 9.929 hechos que dejaron un saldo de 38.426 víctimas. No obstante, todavía existen en procesos en curso, sin sentencia, 81.732 hechos cometidos a aproximadamente 154.370 víctimas[25]; y el total de condenados representa solo el 1,8% de los desmovilizados[26].

Por último, se debe destacar que, a partir de esta ley, se dio origen a instituciones como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y al Grupo de Memoria Histórica, así como al desarrollo de organizaciones no gubernamentales de víctimas, logrando con ello consecuencias positivas no solo normativas, sino también políticas y culturales que, incluso, no habían sido contempladas por el legislador. Esta situación ha llevado progresivamente a la expedición de otras normas, logrando, por ejemplo, la constitucionalización de los derechos de las víctimas y la creación de

---

24 VALENCIA, Hernando. *La ley de Justicia y Paz de Colombia... op. cit.*, p. 6.
25 Id.
26 Id.

sistemas más complejos como el actual sistema integral y holístico de justicia transicional[27].

2.2 La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

La Ley 1448 de 2011, denominada como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (LVRT), junto con los decretos relacionados[28], materializó los esfuerzos del Estado colombiano frente a la implementación de mecanismos de justicia transicional que superaran los desafíos y falencias de la LJP, especialmente desde lo extrajudicial. Con esta ley, el Estado pretendió acatar las recomendaciones emanadas del Examen Periódico Universal de 2009, en el que la ONU recomendó al Estado colombiano intensificar sus esfuerzos por garantizar los derechos de todas las víctimas del conflicto armado, formulando e implementando políticas consensuadas y concordantes con la normatividad internacional[29]. En ese contexto, se sancionó la LVRT[30], la cual se ajustó armónicamente no solo a la normatividad internacional, sino también al ordenamiento constitucional, tarea a la que contribuyó la Corte Constitucional, gracias a varios de sus fallos de constitucionalidad y de unificación de jurisprudencia[31].

---

27 MORA, Roberto. *Ley de justicia y paz y justicia transicional: un avance significativo... op. cit.*, p. 120.

28 Decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011, que fijan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a Pueblos y Comunidades Indígenas, Pueblo Rom o Gitano y Comunidades Negras, afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, respectivamente.

29 Véase: *Examen Periódico Universal: Colombia. Resolución A/HRC/10/82.* Organización de Naciones Unidas.

30 HUERTAS, Omar. «Organización gubernamental, dificultades y resultados de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Restitución de Tierras)». En Revista *Diálogos de saberes*, N° 37, Universidad Libre, Bogotá, 2012, p. 70.

31 Véase: Corte Constitucional, Sentencia SU-254 de 2013.

Políticamente, la LVRT generó discrepancia entre la postura del expresidente Uribe y el entonces presidente Santos, específicamente, por el modelo de restitución de tierras adoptado, la aceptación de víctimas del Estado y, ante todo, el reconocimiento de la existencia del conflicto armado en Colombia[32]. Mediante la LVRT se establecieron medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas en reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto, integrando el reconocimiento de estos incluso en la dimensión colectiva[33]. Con esta ley, el Estado promovió una política de asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas de graves violaciones al DIDH e infracciones al DIH, con un enfoque diferenciado que facilitó una orientación distinta de acceso a la justicia y conocimiento de la verdad; así lo interpretó la Corte Constitucional en la sentencia C-253A de 2012[34].

Con la LVRT se avanzó en la reglamentación y organización de los mecanismos que permitirían coordinar la atención integral a todas las víctimas, con el propósito de reducir los trámites necesarios para la protección y acceso a sus derechos, con un eje central de no discriminación por razones de género. Además, bajo esta ley se fortaleció el componente de reparación con un enfoque holístico[35], contemplando diferentes medidas como la restitución, compensación, satis-

32 CÁRDENAS, John. «Restitución de tierras: la realidad tras la fantasía». Revista *Pensamiento Jurídico,* Universidad Nacional, Bogotá, 2018, p. 112-113.

33 Ibíd., p. 113.

34 MACANA, Marco, VALDIVIESO, Andrés. «Factores incidentales en la aplicación de la Ley 1448 de 2011 como base del modelo de reparación integral del sistema integral de justicia transicional». En TARAPUÉS SANDINO, Diego Fernando (Coord.). *Justicia Transicional, Reforma Constitucional y Paz.* Editorial Diké y USC. Cali, 2017, p. 190.

35 ZULVER, Julia. *Feasible justice: has Colombia over-promised and under-delivered reparations for its 8.6 million victims?* University of Oxford. Oxford, 2018.

facción, rehabilitación y garantías de no repetición. Con ella también se creó un sistema judicial-administrativo para que las víctimas de desplazamiento forzado y despojo de tierras pudieran reclamar sus predios con mayor facilidad a partir de la flexibilización de cargas probatorias y la creación de presunciones de despojo[36].

Así, esta ley pretendió avanzar en el reconocimiento y garantía de los derechos de las víctimas, adoptando medidas compensatorias de carácter económico como la reparación por vía administrativa (extrajudicial), la restitución de tierras y vivienda en las modalidades de equivalencia o compensación, la generación de planes de condonación de impuestos y créditos y, por otra parte, medidas de reparación sin prestaciones económicas, como la sanción penal a los responsables de las violaciones a los derechos humanos, el desmantelamiento de grupos armados, la búsqueda de la convivencia nacional, el esclarecimiento de la verdad histórica, la promoción de actos de dignificación de la memoria de las víctimas y de reparaciones simbólicas; todas ellas orientadas, especialmente, a cumplir las garantías de no repetición y a brindar medidas de satisfacción.

Las críticas a esta ley han estado enfocadas en que, para algunos investigadores, la LVRT no logra cumplir el objetivo principal que es restituir el daño que han sufrido las víctimas[37], en tanto existe un enorme desafío fiscal, dadas las indemnizaciones por vía administrativa y los costos para la adecuación de personal y de tecnología en muchas instituciones del Estado, lo cual, sumado al surgimiento de

---

36 UPRIMNY, Rodrigo, SÁNCHEZ, Nelson. *Ley de Víctimas: avances, limitaciones y retos.* Dejusticia, Bogotá, 2011.

37 MARTÍNEZ, Fabián. «Balance de la implementación de la Ley 1448 de 2011 de restitución de tierras, desde el Derecho Penal Colombiano». En Revista *Verba Iuris.* N° 44. Universidad Libre, Bogotá, 2020, p. 3.

bandas criminales provenientes de grupos armados desmovilizados, impide garantizar los derechos de las víctimas y, como consecuencia de ello, hace que se complejicen los propósitos de paz y reconciliación.

Igualmente, se señalan como aspectos débiles el monitoreo del programa de reinserción social para excombatientes de grupos armados, la exclusión de determinadas víctimas, así como la falta de garantías para los derechos de los arrendatarios, aparceros y tenedores que hayan sido despojados de sus tierras, las limitaciones de las medidas de protección de las víctimas y la limitación para víctimas que están en el exterior y desean acceder a la restitución de tierras[38]. Adicionalmente, frente a su ejecución, vale la pena traer a colación el «Balance sobre la restitución de tierras», en el que se expresa que, desde 2011, se han presentado 133.902 solicitudes de restitución, de las cuales apenas han sido resueltas judicialmente en sentencias 11.358, equivalentes al 8,6 %[39].

Finalmente, sin desconocer los grandes desafíos y la deuda que aún tiene el Estado con las víctimas respecto de los compromisos emanados de esta ley, la LVRT es un referente importante al que se debe volver para comprender las etapas que ha atravesado el proceso de justicia transicional en Colombia, ya que con ella se complementó un proceso de justicia de transición coherente con los estándares internacionales, rescatando los aprendizajes de la LJP y, especialmente, dando mayor relevancia a las víctimas, a quienes situó en el centro del proceso de transición.

---

38 COLJURISTAS. *Colombia: Informe sobre la implementación de las medidas de restitución de tierras de la población desplazada contempladas en la Ley de Víctimas.* Bogotá, 2012, p. 18

39 Véase: https://www.forjandofuturos.org/balance-sobre-la-restitucion-de-tierras-diciembre-2021

Ante la inminente pérdida de vigencia de la LVRT y la pasividad tanto del legislativo como del ejecutivo en este ámbito, algunos ciudadanos promovieron una demanda de inconstitucionalidad a la disposición que fijaba un plazo de diez años a esta ley. La Corte Constitucional[40] declaró la inexequibilidad, con efectos diferidos, de la expresión «y tendrá una vigencia de diez (10) años» contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 y exhortó al Gobierno y al Congreso, para que promovieran una nueva ley que asegurara la continuación de la satisfacción de los derechos constitucionales de las víctimas. En ese sentido, se expidió recientemente la Ley 2078 de 2021 para prorrogar la LVRT y los decretos relacionados hasta diciembre de 2031.

2.3 El Marco Jurídico para la Paz

Dadas las deficiencias e imprevistos que experimentó el primer escenario de mecanismos de justicia transicional[41], el Ejecutivo promovió ante el Congreso una reforma constitucional que daría lugar a una nueva etapa de los mecanismos institucionales dirigidos a satisfacer los derechos de las víctimas en Colombia. Propiamente, el Acto Legislativo (AL) 01 de 2012, conocido como Marco Jurídico para la Paz (MJP), fue aprobado el 31 de julio de 2012 en un momento muy relevante de la historia reciente del conflicto colombiano. Por un lado, se elevó al plano constitucional la discusión jurídica en torno de estos mecanismos de superación del pasado oscuro suscitado en la violencia política, en un mo-

40 Corte Constitucional, Sentencia C-588 de 2019.

41 Dentro de la exposición de motivos del proyecto que cursó en el Congreso de la República, se sostuvo que esta reforma constitucional respondía «de manera directa a la crisis del modelo de justicia transicional implementado en el país». Véase: Proyecto de Acto Legislativo del 12 de septiembre de 2011.

mento donde las primeras sentencias de los jueces de Justicia y Paz salían a la luz pública. Por otro lado, esta reforma pasó a blindar constitucionalmente los diálogos que empezaban a gestarse en simultáneo con la otrora guerrilla de las FARC-EP, sin que aún para esa fecha se hiciera público tal suceso. En ese orden de ideas, se puede afirmar que el MJP parte de las lecciones aprendidas con la Ley de Justicia y Paz y procura brindar mayor seguridad jurídica a futuros desmovilizados para no afectar procesos de reinserción y reincorporación a la vida civil.

Este AL incorporó en la Constitución solamente dos artículos transitorios; sin embargo, a través de ellos, se implementaron los pilares fundamentales de una estructura jurídica que daba vida a un sistema integral y holístico de justicia transicional, en aras de afrontar con mayor efectividad las demandas de las víctimas en el esclarecimiento de lo ocurrido en el conflicto armado interno[42]. La primera disposición normativa, el artículo transitorio 66, incorporó al menos cinco elementos trascendentales en el avance de este sistema integral. En primer lugar, constitucionalizó la justicia transicional fijando la búsqueda de la paz como la «finalidad prevalente» de todos los instrumentos derivados de la justicia transicional. En estricto sentido, establece la norma:

> Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz

42 TARAPUÉS SANDINO, Diego Fernando. «El sistema integral de justicia transicional y sus mecanismos para satisfacer el derecho a la justicia de cara al deber estatal de investigar, juzgar y sancionar». En TARAPUÉS SANDINO, Diego Fernando (Coord.). *Justicia transicional, reforma constitucional y paz... op. cit.*, pp. 171-172.

estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos.

En segundo lugar, incorporó en el ordenamiento constitucional los derechos de las víctimas y estándares internacionales de la justicia transicional, al establecer que se «garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación». En tercer lugar, el MJP va más allá de los mecanismos judiciales de justicia transicional y permite crear mecanismos complementarios de carácter extrajudicial no solo para la investigación, sino también para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas. Efectivamente, precisa que, a través de una Ley estatutaria se establecerán instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción y que, en todo caso, «se aplicarán mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas».

Esta es la primera norma constitucional que conmina a la creación de una Comisión de la Verdad en Colombia, al establecer que una «Ley deberá crear una Comisión de la Verdad y definir su objeto, composición, atribuciones y funciones», manifestando además que el «mandato de la comisión podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección»[43].

Finalmente, este artículo transitorio introdujo la creación de criterios de priorización y selección como mecanis-

43 TARAPUÉS, Diego y GIRALDO, Laura. «La garantía judicial de la presunción de inocencia como marco delimitador de la construcción de la memoria en Colombia». En TARAPUÉS SANDINO, Diego Fernando (Coord.). *Justicia transicional, reforma constitucional y paz... op. cit.*, p. 302.

mos para concentrar los recursos y la capacidad estatal de persecución penal en los máximos responsables de los crímenes internacionales. Propiamente, esta norma prevé que tanto «los criterios de priorización como los de selección son inherentes a los instrumentos de justicia transicional», que el «Fiscal General de la Nación determinará criterios de priorización para el ejercicio de la acción penal» y «el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, podrá mediante ley estatutaria determinar criterios de selección que permitan centrar los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática»[44].

En cuanto a la segunda disposición constitucional del MJP, el artículo transitorio 67, contemplaba una cláusula relativa a la participación política de los miembros de grupos armados ilegales que complementaba la estrategia judicial y extrajudicial contenida en el artículo transitorio 66[45]. Para ello, se señalaba que una ley estatutaria regularía los delitos conexos al delito político, únicamente con la finalidad de brindar «la posibilidad de participar en política». Además, esta norma advertía que no podían «ser considerados conexos al delito político los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad y genocidio cometidos de manera sistemática, y en consecuencia no po-

---

44 COTE, Gustavo, TARAPUÉS, Diego. «El marco jurídico para la paz y el análisis estricto de sustitución de la Constitución realizado en la sentencia C-579 de 2013»... *op. cit.*, p. 213 y ss.

45 TARAPUÉS, Diego. «Contenido y alcance del delito político en el marco jurídico para la paz y en la sentencia C-577 de 2014». En AMBOS, Kai (Coord.). *Justicia de transición y Constitución II: análisis de la sentencia C-577 de 2014 de la Corte Constitucional.* Editorial Temis, Bogotá, 2015, p. 2 y ss.

drán participar en política ni ser elegidos quienes hayan sido condenados y seleccionados por estos delitos».

Si bien esta reforma constitucional pretendía en su momento una serie de iniciativas legales que reglamentaran los aspectos generales contenidos en ella, lo cierto es que las mencionadas leyes que regularían, entre otros aspectos, los criterios de selección, la renuncia a la persecución penal o que crearían la Comisión de la Verdad no se dieron en los años venideros, sino que todo se suspendió dada la instalación de la mesa de negociación en La Habana entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

No obstante, se debe rescatar que esta etapa ha sido muy relevante en los avances de los mecanismos de memoria, justicia y reparación en Colombia, ya que fue el MJP el instrumento normativo que fijó la arquitectura institucional del modelo de justicia transicional vigente. Esto se evidencia con la vigencia actual del artículo transitorio 66 de la Constitución, el cual solo tuvo ligeros complementos a partir de la creación de ciertos órganos de justicia consensuados en el proceso de paz. Por su parte, el artículo transitorio 67 no corrió la misma suerte y fue derogado, ya que un aspecto inamovible de la guerrilla de las FARC-EP en la negociación fue el tema de la participación política, donde accedieron a dejar las armas para optar por la vía electoral sin condicionamiento alguno, como aquel que establecía esta disposición del MJP.

2.4 El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

Luego de la negociación de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP entre 2012 y 2016, se suscribió el denominado Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (AFP), en el cual, dentro del tema víctimas, se estructuró la creación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) para la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado. En la concepción de este sistema se gestaron cinco componentes[46], sin embargo, solo tres de ellos se desarrollaron orgánicamente en el ordenamiento constitucional a través del AL 01 de 2017. Estos componentes orgánicos del SIVJRNR son: (i) La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)[47]; (ii) La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)[48]; y (iii) La Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD)[49]. Además, este sistema integral contempla un componente no orgánico de Medidas de Reparación In-

46 El Artículo transitorio 1° del art. 1 del AL 01 de 2017, establece: «El Sistema Integral estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición».

47 Creada y regulada, especialmente, a través del art. trans. 5 y ss. del art. 1 del AL 01 de 2017, la Ley 1820 de 2016, la Ley 1922 de 2018 y la Ley 1957 de 2019.

48 Creada y regulada a través del art. trans. 2 del art. 1 del AL 01 de 2017 y del Decreto 588 de 2017.

49 Creada y regulada a través del art. trans. 3 del art. 1 del AL 01 de 2017 y del Decreto 589 de 2017.

tegral para la Construcción de la Paz[50] y de Garantías de No Repetición[51].

La JEP constituye el único componente judicial de este sistema encargado de, por un lado, investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos, para lo cual puede calificar jurídicamente las conductas a través de fuentes tanto nacionales como internacionales (DPI, DIH y DIDH); por otro lado, corresponde a la JEP definir la situación jurídica concediendo beneficios en casos de menor trascendencia, delitos domésticos, a través de amnistías, indultos y renuncias a la persecución penal, en aras de brindar seguridad jurídica y atendiendo al mandato del DIH de brindar el mayor perdón posible tras la terminación del CANI entre la Fuerza Pública y las FARC-EP[52].

En ese sentido, la JEP busca «satisfacer el derecho a la justicia, ofrecer verdad a la sociedad, proteger derechos de las víctimas, contribuir al logro de una paz estable y du-

---

50 El Artículo transitorio 18 del art. 1 del AL 01 de 2017, indica que «el Estado garantizará el derecho a la reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario que hayan sufrido daños, individual o colectivamente con ocasión del conflicto armado. La reparación será garantizada por el Estado de manera integral, adecuada, diferenciada y efectiva, priorizando la distribución de las medidas de reparación entre las víctimas teniendo en cuenta el universo de víctimas del conflicto armado y buscando la igualdad en el acceso y la equidad en la distribución de los recursos disponibles, y dando preferencia en la atención a los sujetos de especial protección constitucional».

51 El AFP sostiene: «Las garantías de no repetición son el resultado, por una parte, de la implementación coordinada de todas las anteriores medidas y mecanismos, así como en general de todos los puntos del Acuerdo Final; y por la otra, de la implementación de medidas de no repetición que se acuerden en el marco del Punto 3 – Fin del Conflicto».

52 TARAPUÉS, Diego. «Comentario sistemático al artículo 8 de la Ley 1820». En AMBOS, Kai y COTE BARCO, Gustavo Emilio (Eds.). *Ley de Amnistía: Comentario completo y sistemático (Ley 1820 de 2016).* Konrad-Adenauer-Stiftung. Bogotá, 2019, p. 87.

radera y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica»[53]. Esta jurisdicción tiene un régimen legal propio, autonomía administrativa, presupuestal y técnica, administra justicia de manera transitoria por un mandato temporal de 15 años y se ubica por fuera del poder judicial tradicional; además, la JEP conoce de manera preferente, prevalente, exclusiva y excluyente, respecto a las demás jurisdicciones, sobre las conductas relacionadas con el conflicto armado, activando su competencia tras verificar los factores personal, temporal y material[54].

La JEP agrupa un conjunto de órganos y dependencias judiciales, encabezados por una alta corte denominada Tribunal para la Paz, que se estructura a través de dos secciones de primera instancia en casos con reconocimiento de responsabilidad y en casos sin reconocimiento: una Sección de revisión de sentencias y otra más de apelación, que obra como Sección de cierre hermenéutico; también contempla una Sección aún no implementada de estabilidad y eficacia. De igual forma, tiene tres Salas de Justicia por fuera del alto tribunal; estas son la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, la Sala de Amnistía o Indulto y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. También tiene una fiscalía propia que se llama Unidad de Investigación y Acusación

53 Artículo 2 de la Ley 1957 de 2019, Ley Estatutaria de Administración de Justicia en la JEP.

54 El Artículo transitorio 5° del art. 1 del AL 01 de 2017, señala que la JEP conoce «de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos». TARAPUÉS, Diego. «El Tribunal para la Paz y las Salas de Justicia de la JEP como órganos jurisdiccionales sui generis». En *Revista Vniversitas.* N° 69, Bogotá, 2020, pp. 4-5.

de la JEP. Igualmente, cuenta con una Secretaría Ejecutiva encargada de las labores administrativas del personal y del sistema de defensoría para comparecientes y víctimas. Por último, la JEP cuenta con una Secretaría Judicial, una Relatoría, un Grupo de Análisis de la Información, así como con unas comisiones en materia Territorial y Ambiental, Étnica, de Género, de Participación y de Implementación de Política de Justicia Transicional[55].

En cuanto a la CEV, esta es de carácter extrajudicial y busca conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto, contribuyendo al esclarecimiento de las violaciones al DIDH e infracciones al DIH cometidas en el mismo, y ofreciendo una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad. La CEV promueve el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales y colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; sin embargo, lo esclarecido en su labor no puede implicar imputación penal de quienes comparecen en este escenario, además, sus funcionarios están exentos del deber de denuncia[56]. De igual forma, frente al complejo reto de la reconciliación, busca promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición de los hechos atroces ocurridos. En suma, este componente del SIVJRNR atiende a las necesidades «ética, política e histórica de contribuir, junto con otras iniciativas a crear las condiciones, los compromisos y las garantías de la no repetición» y parte de un enfoque territorial, diferencial y de género[57]. Está compues-

55 Ibíd., pp. 8-10.

56 Artículo 28 del Decreto 588 de 2017.

57 QUINTERO, Sofía, GIRALDO, Laura. «Mecanismos extrajudiciales para garantizar el derecho a la verdad: sobre la creación de una comisión de la verdad conforme al sistema integral de justicia transicional». En TARAPUÉS SANDINO, Diego Fernando (Coord.). *Justicia transicional, reforma constitucional y paz... op. cit.,* p. 136 y ss.

ta por once comisionados con reconocimiento moral, ético y profesional y con conocimiento intelectual en materia de DIDH y DIH. Un comisionado es extranjero y los restantes son colombianos. Su periodo inicial era de tres años, más una fase de preparación de seis meses, el cual fenecía el 28 de noviembre de 2021, sin embargo, la Corte Constitucional resolvió que el período era «de funcionamiento efectivo» y que, debido a «las medidas de aislamiento y distanciamiento social adoptadas para contener la pandemia por la Covid-19», dicho periodo va realmente «hasta el 27 de junio de 2022, seguido del período de socialización del informe», el cual «culmina el 27 de agosto de 2022»[58].

Respecto a la UBPD, también constituye un órgano extrajudicial que, además, es de carácter humanitario. Su objetivo se concentra en «dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de acciones humanitarias de búsqueda e identificación de todas las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la localización y entrega digna de restos»[59]. Similar a lo regulado con la CEV, las labores desplegadas por las UBPD no sustituyen ni impiden las investigaciones judiciales a que haya lugar en cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado, y sus funcionarios también están exentos del deber de denuncia[60].

Si bien el AFP y el AL 01 de 2017 pueden ser considerados como la concreción evolutiva de los diferentes avances que ha experimentado el Estado colombiano en el ámbito de la superación de los hechos victimizantes asociados al conflicto, lo cierto es que, dentro de su amplio y sofistica-

58 Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 2021.
59 Artículo 2 del Decreto 589 de 2017.
60 Artículo 19 del Decreto 589 de 2017.

do organigrama institucional, dejó por fuera componentes relacionados especialmente con la reparación en sede de indemnización, judicial o administrativa, así como escenarios interinstitucionales para la efectiva garantía de no repetición y de seguridad a víctimas y desmovilizados. Este modelo integral es ejemplo internacional en articulación de estándares y compromisos en materia de DPI, DIH y DIDH, al punto de que es el único edificado después de la entrada en vigor del Estatuto de Roma. No obstante, su implementación ha tenido serias dificultades, algunas propiciadas por el cambio de gobierno en pleno periodo de ejecución de lo pactado en el AFP[61]. Pese a estos desafíos, no han existido retrocesos y el acompañamiento de la comunidad internacional ha sido clave para sacar adelante los propósitos funcionales del SIVJRNR, en especial, aquellos de la JEP.

Conclusiones

El CANI colombiano ha dejado un sinnúmero de víctimas que han padecido los embates de la guerra, en quienes se ha reflejado la comisión sistemática y masiva de violaciones a sus derechos humanos. Antecedido por un conflicto político violento entre los dos partidos políticos tradicionales, este conflicto evolucionó en múltiples y particulares conflictos que se dinamizaron y prolongaron en el tiempo por el aparecimiento y participación de diversos actores institucionales, contrainstitucionales y parainstitucionales, quienes, en el afán de hacer prevalecer sus intereses políticos y econó-

61 TARAPUÉS, Diego. «La implementación del Acuerdo Final de Paz en la política exterior del gobierno Duque». En PASTRANA, Eduardo y REITH, Stefan (Eds.). *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años.* Konrad-Adenauer-Stiftung/CRIES-Bogotá, 2021, p. 243 y ss.

micos, lícitos e ilícitos, han cometido graves crímenes de trascendencia internacional.

La respuesta estatal para la superación de los diversos CANI se ha dado en varias vías: una de ellas la confrontación militar, otra la pacificación del conflicto armado por medio de diálogos y posteriores acuerdos de paz que, a la vez, han conducido a la expedición de un conjunto de normas mediante las cuales se han implementado estándares de justicia transicional, que han perfeccionado y complejizado este modelo, al intentar, cada uno, superar los desaciertos del anterior respecto de la satisfacción y garantía de los derechos de las víctimas de los CANI.

En ese orden de ideas, se concluye que el desarrollo de la justicia transicional en Colombia ha sido paulatino y se ha manifestado en tres escenarios; el primero inició con la expedición de la Ley 975 de 2005, junto con las complementarias Leyes 1424 de 2010 y 1448 de 2011. El segundo nació con el AL 01 de 2012, con el cual Colombia elevó a rango constitucional los derechos de las víctimas del conflicto y los mecanismos para superar un pasado plagado de sistemáticas y masivas violaciones al DIDH y de infracciones al DIH; con esto también se suscitó una mayor seguridad jurídica en aras de garantizar los procesos de DDR. Así, el MJP estableció las bases de lo que hoy se conoce como el sistema integral de justicia transicional. Por su parte, el tercer escenario surgió tras la suscripción del AFP a través del AL 01 de 2017; con esta reforma constitucional se estructuró la creación del SIVJRNR para la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado por medio de cinco componentes judiciales y extrajudiciales, aunque solo la JEP, la CEV y la UBPD se desarrollaron orgánicamente para alcanzar los cometidos integrales.

Finalmente, pese a las críticas que ha recibido el SIVJRNR, las cuales señalan la falta de vinculación de componentes relacionados con la reparación en sede de indemnización judicial o administrativa, así como la ausencia de medidas en escenarios interinstitucionales para la efectiva garantía de no repetición y para brindar garantías de seguridad a víctimas y desmovilizados, junto a los desafíos de la implementación y ejecución del AFP, es posible sostener que no se han experimentado retrocesos en materia de reconstrucción de memoria, ni de determinación de responsabilidades individuales y colectivas; solo se ha evidenciado recientemente cierta desaceleración en el ámbito de la reparación a las víctimas.

En suma, se destaca que, para el establecimiento y desarrollo funcional de este sistema integral de justicia transicional, ha sido crucial el acompañamiento de la comunidad internacional, la cual se ha convertido en impulsora de estos propósitos funcionales, en especial, de aquellos delegados a la JEP.

Capítulo IX

Guatemala «nunca más»: El país de la eterna transición*

Mónica Mazariegos Rodas

INTRODUCCIÓN

Este capítulo reflexiona y debate sobre memoria histórica, justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición en el caso de Guatemala, a 25 años de la firma de la paz. En la primera parte se exponen y analizan el contexto, la configuración y el impacto de la comisión de violaciones graves a los derechos humanos en el pasado reciente, durante la guerra interna que duró más de tres décadas.

En la segunda parte se desarrollan los mecanismos de justicia transicional que se establecieron a partir de la firma de la paz en 1996, en un contexto de fragilidad institucional y falta de voluntad política. Se analizan sus impactos en la sociedad, así como los avances, las contradicciones internas y las dificultades que han enfrentado a lo largo de la transición.

En la sección final se hace un balance sobre la justicia transicional y el significado de la no repetición en un contexto de Estado cooptado. ¿Qué significado cobra la promesa del «nunca más» en nuestros tiempos? ¿Cuándo se considera alcanzada la anhelada transición? A la luz de la continuidad de problemas estructurales que representan

* Este capítulo discute contenidos de investigación discutidos y desarrollados durante la estancia apoyada por la beca para investigadores expertos de la Fundación Alexander von Humboldt, durante la estancia en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional.

desafíos actuales en la lucha contra la impunidad, esta sección reflexiona sobre las tensiones epistemológicas de la justicia transicional en una sociedad culturalmente diversa. También reflexiona a futuro sobre la necesidad de que los crímenes y el dolor del pasado no se repitan.

1. Víctimas en la guerra, víctimas en «la paz».

> *Muchos se murieron de susto. Ahora sigo enferma por lo que me pasó, sigo con susto, ahora cualquier cosa me asusta mi corazón.* Testimonio caso genocidio, CEH.

Los años sesenta, setenta y ochenta son recordados como una época de cruenta violencia en Centroamérica. En Guatemala esa época fue escenario de graves y múltiples violaciones a los derechos humanos, a partir de acciones de terror de Estado entre las que destacó el genocidio hacia los pueblos indígenas en los años ochenta. Todo ello aconteció dentro de la historia de una guerra que tuvo lugar por factores como la estructura agraria y la economía excluyente de las mayorías, el racismo estructural, la dictadura y el autoritarismo[1]. Esta guerra duró más de tres décadas, hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. Once años antes, con la promulgación de la actual Constitución de 1985, había iniciado un proceso de transición a la democracia formal, que terminaba con 31 años de dictaduras consecutivas desde 1954. Así, durante más de dos décadas, en Guatemala se padeció la compleja violencia combinada de la dictadura y la guerra. Y así después, las reflexiones sobre «transición» adquieren ese doble e inseparable sentido[2].

---

1 Ver: Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). *Guatemala, memoria del silencio.* UNOPS, Guatemala, 1999, pp. 82-97, párrs. 220-275.

2 La transición a la democracia y a la paz tiene diversas manifestaciones en Latinoamérica: en muchos países, como los del Cono Sur,

Para analizar esta época es importante considerar el debate sobre la definición de las atrocidades ocurridas en Guatemala. Nociones aplicables del derecho internacional humanitario y las ciencias sociales y políticas, como «conflicto armado interno», «guerra civil» o «enfrentamiento armado interno», hacen referencia a dos o más grupos armados enfrentados entre sí. Aunque lo que ocurrió en Guatemala concuerda con esos conceptos, es necesario tener en cuenta que los supera significativamente, ya que población civil desarmada también fue brutal, directa y sistemáticamente masacrada, torturada, aleccionada o ejecutada. Por esa razón se ha empleado también la idea de terrorismo de Estado para nombrar la violencia sufrida. Figueroa Ibarra califica esta violencia del Estado como terror militar, porque fue el ejercicio de la violencia que no hizo distinción entre objetivos militares y población civil, y sus actos tuvieron como objetivo infundir temor profundo y generalizado en la población. Se habla de terrorismo de Estado porque la violencia se ejerció desde el Estado. Y se habla de terror militar porque el canal fueron las fuerzas armadas[3].

En un país con entonces un promedio menor a siete millones de habitantes[4], la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) documentó que cientos de comunidades indígenas, consideradas bases de la guerrilla, fueron completamente destruidas en 626 masacres. Más de 200,000 personas fueron asesinadas, más de un millón de perso-

---

durante los mismos años se padecieron los embates de las dictaduras sin una guerra interna. Por su parte, Colombia padece aún hoy los embates de una guerra sin dictadura.

3 FIGUEROA IBARRA, Carlos. *El recurso del miedo. Estado y terror en Guatemala.* FyG Editores, Guatemala, 2011.

4 En marzo de 1981 se registraban 6,054,227 habitantes. Ver: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE. IX Censo de Población de Guatemala 1981. Recuperado de: https://ccp.ucr.ac.cr/bvp/censos/guatemala/1981-t1/index.htm

nas se desplazaron internamente —muchas de ellas organizadas en comunidades de población en resistencia en las montañas[5]—, y más de 150,000 se refugiaron en México. Se identificaron plenamente 42,275 víctimas de violaciones a derechos humanos. El 83% era indígena. 23,671 corresponden a ejecuciones arbitrarias y 6,159 a desapariciones forzadas[6].

El Estado contrainsurgente que se formó sobre el enfoque del «enemigo interno», se desarrolló con el apoyo de los Estados Unidos y su Doctrina de Seguridad Nacional[7]. En ese contexto la población indígena, considerada «enemigo interno», sufrió la mayoría de las violaciones masivas a los derechos humanos. Los embates brutales del genocidio, como máxima expresión del racismo, ocurrieron entre 1982 y 1983, durante el gobierno *de facto* de Efraín Ríos Montt y su política de «tierra arrasada» que conllevó masacres, ejecuciones, tortura y violencia sexual. En consecuencia, hubo desplazamientos masivos de población civil.

La ofensiva contrainsurgente, que inició durante la administración de Lucas García, fue ampliada y profundizada

---

5 Comunidades de población en resistencia (CPR) se autodenominaron aquellas poblaciones que debieron desplazarse y huir de las masacres hacia la selva en Ixcán, El Petén y El Quiché, sin salir del país.

6 CEH. *Guatemala, memoria del silencio ... op. cit.* Capítulo cuarto, conclusiones, p. 38, 21, párr. 66, 1-2, respectivamente. Estas cifras corresponden al trabajo documentado por la CEH en su época pues, naturalmente, a lo largo del tiempo otras múltiples voces y testimonios nuevos han ido rompiendo el silencio en otros espacios.

7 La doctrina de seguridad nacional caracterizó la política exterior de los Estados Unidos de América respecto de Latinoamérica en el contexto de la Guerra Fría. Buscaba que las fuerzas armadas, por vía de los planes nacionales de seguridad, combatieran al «enemigo interno», identificado como personas y organizaciones comunistas por definición o que apoyaran al comunismo. Para profundizar en la categoría de enemigo interno, ver: EPE, Mathias y KEPFER, Rodolfo. *El enemigo interno en Guatemala. Contrainsurgencia y su herencia en la configuración de nuevos conflictos.* Magna Terra, Guatemala, 2014.

en el gobierno de Ríos Montt. Los planes anuales de campaña militar «Ceniza 81», «Victoria 82» y «Firmeza 83» y el plan de operaciones «Sofía 82», representaron el punto máximo de las operaciones del Ejército. Sus objetivos fueron definidos con metáforas como la necesidad de «quitarle el agua al pez» (destruir las comunidades que pudieran apoyar a la guerrilla para eliminar el apoyo popular) o la afirmación de «ganar los corazones de la población», referido al desarrollo socioeconómico[8]. De estos planes, el «Sofía 82» prueba la connivencia entre el Ejército, la oligarquía y la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA, por sus siglas en inglés) en la planificación del genocidio guatemalteco[9]. El ejército implantó, además, estructuras paramilitares como las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), para consolidar su control sobre la población, buscando contrarrestar la influencia de la insurgencia[10].

Las mujeres, mayoritariamente mayas, fueron víctimas de violación y otras formas de violencia sexual por parte de agentes del Estado. Estas acciones fueron utilizadas como arma de guerra para marcar posesión sobre sus cuerpos, considerados propiedad del enemigo. Además, bajo operaciones de inteligencia militar, se llevó a cabo la desaparición forzada de sindicalistas, estudiantes, personas campesinas y de la academia, dirigentes políticos, activistas de derechos humanos, monjas, sacerdotes y periodistas, entre otros. Toda persona disidente del régimen fue considerada

---

8 CEH. *Guatemala, memoria del silencio… op. cit.* Capítulo Primero, p. 197, párr. 636. Para profundizar en este asunto, ver: FLORES AGUILAR, Alejandro. *They didn't win the war. Aesthetics and infrastructure in post-counterinsurgency Guatemala.* Tesis doctoral. Universidad de Texas en Austin, 2017, capítulo 2.

9 CASAÚS ARZÚ, Marta. «Del racismo al genocidio». En *Revista Comisiones Obreras,* España, 2010, p. 4. https://www.alainet.org/images/Publicacin%20sobre%20Plan%20Sofia.pdf

10 CEH. *Guatemala, memoria del silencio… op. cit.* Capítulo 2, p. 183, párr. 586.

«subversiva» y, por tanto, «enemiga» del Estado. La CEH documentó ejecuciones arbitrarias –extrajudiciales– llevadas a cabo por el Ejército, por escuadrones de la muerte que funcionaron al amparo de la autoridad o integrados por sus agentes, por miembros de las PAC o comisionados militares y, en algunos casos, por personas particulares, dueños de grandes fincas, con el consentimiento o colaboración de autoridades estatales[11].

Finalmente, es importante recordar que también se llevó a cabo el reclutamiento militar de miles de jóvenes indígenas, muchos de ellos menores de edad, forzados de manera ilegal a participar en acciones bélicas. Asimismo, la imposición forzosa a la población civil de participar en estructuras paramilitares. Todo ello marcó la vida de muchas personas que fueron obligadas a protagonizar una hostilidad y violencia de la cual posiblemente no hubiesen participado en otras circunstancias. Ambas acciones configuran violaciones a los derechos humanos que deben ser nombradas, pues han quedado eclipsadas a lo largo del tiempo.

Han pasado casi 26 años desde la firma de la paz. Guatemala es hoy un Estado cooptado por redes integradas por poderes económicos, militares, políticos y criminales, en donde la legalidad y la ilegalidad confluyen abierta y nor-

---

11 CEH, op. cit. Conclusiones, 1999, p. 44, párrs. 89-90. Los escuadrones de la muerte eran estructuras clandestinas de la inteligencia que se disfrazaban bajo «un nombre» como mecanismo de guerra psicológica, con el objeto de infundir terror a la población. De esta manera se encubría la participación de los militares en las violaciones a los derechos humanos. Las PAC fueron grupos de hombres civiles organizados coercitivamente por el ejército como fuerza paramilitar complementaria, que pretendía aislar al movimiento guerrillero y controlar a sus comunidades. Los comisionados militares fueron los representantes del Ejército en cada comunidad. Una de sus funciones más importantes fue reclutar vecinos para prestar servicio militar. Desde los años sesenta fueron un elemento de la política contrainsurgente del Estado. CEH, Capítulo 2, pp., 113, 182, 163. Párrs. 1091, 1264, 1207-1208, respectivamente.

malizadamente. Esas estructuras no son nuevas; son un remanente de las dinámicas del pasado. La magnitud del problema supera las dimensiones de una corrupción que se resuelve removiendo a las «manzanas podridas». Las instituciones del Estado perdieron en este camino la aspiración a una *racionalidad* democrática, que tutele los derechos humanos y persiga el bien común. La legitimidad que el espíritu de la transición pretendió dar a una legalidad positiva, aunque no del todo vigente, está en juego. La impunidad de ayer resuena claramente en la impunidad de hoy. Y la lógica que produjo víctimas durante la guerra –el enfoque del enemigo interno– es la misma que produce víctimas en los tiempos de «la paz». Como veremos a lo largo de estas páginas, es muy difícil librar al futuro de una sociedad de una espiral de repeticiones, si no se hace justicia, verdad y reparación a generaciones enteras de seres humanos que siguen vivos, que protagonizan hoy las luchas emblemáticas por los derechos humanos, y que portan la memoria de los más dolorosos episodios de nuestra historia en el siglo XX.

2. Paisajes después de la batalla: los derroteros de una paz truncada

> Conocer la verdad duele, pero es, sin duda,
> una acción altamente saludable y liberadora.
>
> Juan Gerardi Conedera

Con un propósito declarado de transformar el orden sociopolítico de la guerra a la paz, en Guatemala se crearon algunos mecanismos de justicia transicional en la etapa posterior a los Acuerdos de Paz. Esos mecanismos enfrentaron la tensión característica del final de una guerra, entre la justicia (como exigencia de las víctimas de las violaciones a los derechos humanos) y la paz (entendida frecuentemente

como amnistía por los perpetradores de violaciones a derechos humanos). Uprimny desarrolla «tipos básicos» de justicia transicional para explicar las maneras en que esta tensión ha sido resuelta en diversos lugares del mundo. Estos tipos se sitúan desde «perdones amnésicos» caracterizados por la amnistía, como la transición española o las amnistías en Colombia, hasta «transiciones punitivas», caracterizadas por la justicia, como los tribunales de Núremberg en Alemania o los tribunales de Ruanda. Guatemala se encuentra en el tipo de los «perdones recíprocos»: el proceso incorporó la idea de «reconciliación» y una fórmula relativa de amnistía, pero dejó fuera el componente retributivo de la justicia, necesario para lograr la reconciliación nacional y la reconstrucción durable del tejido social[12].

La Organización de Naciones Unidas (ONU) instaló en Guatemala, en 1997, una misión de verificación del respeto de los derechos humanos y del cumplimiento de convenios internacionales (MINUGUA), que se enmarcó en el propósito del mantenimiento de la paz. En esa época, en un contexto adverso por la resistencia al esclarecimiento histórico, el Arzobispado de Guatemala desarrolló, y en 1998 publicó «Guatemala: Nunca Más», un informe para la Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), que se basó en el análisis de miles de testimonios de violaciones a los derechos humanos recopilados por la Iglesia católica. Tan solo dos días después de su presentación pública, Juan Gerardi Conedera, obispo coordinador del informe, fue brutalmente asesi-

---

12 UPRIMNY, Rodrigo. «Las enseñanzas del análisis comparado: procesos transicionales, formas de justicia transicional y el caso colombiano». En UPRIMNY, Rodrigo, et. al. *¿Justicia transicional sin transición?* Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Bogotá, 2006, pp. 32-38.

nado por miembros del Estado Mayor Presidencial[13]. Este hecho constituyó un doloroso golpe al incipiente proceso de transición y construcción de memoria histórica, y también una advertencia de la continuidad de la violencia contrainsurgente en «tiempos de paz».

El REMHI llegó a la sociedad poco antes de la presentación en 1999 del trabajo de la comisión de la verdad en Guatemala, llamada Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), que fue creada mediante acuerdo entre el gobierno y la ONU. El informe «Memoria del Silencio» de la CEH, prescribió la rendición de cuentas del Estado a la sociedad por millares de crímenes. Concluyó que el 93% de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado, fueron llevadas a cabo por las fuerzas del Estado, incluyendo en esta categoría al Ejército nacional, las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), los comisionados militares, otras fuerzas de seguridad del Estado y los escuadrones de la muerte. El 3% se atribuyó a las organizaciones guerrilleras, y el restante 4% a autores que no fue posible identificar[14].

Dentro del alcance que tuvo, la CEH recogió la historia del país, pero no contó con facultades adicionales a la mera recopilación y análisis histórico. Aunque los resultados de su trabajo han sido utilizados como prueba documental en juicios sobre genocidio y crímenes de lesa humanidad, no se previó mecanismos concretos de coordinación con el sistema de justicia para procurar un avance más efectivo de los procesos, como ha sucedido en casos recientes, como el de la Comisión de la Verdad en Colombia. Más bien, se es-

---

13 El Tribunal de Mayor Riesgo «A» emitió condena contra tres militares y un sacerdote el 7 de junio de 2001.

14 CEH. *Guatemala, memoria del silencio... op. cit.* Capítulo Primero, p. 324, párr. 1754.

tableció con claridad desde su creación que, «los trabajos, recomendaciones e informes de la Comisión no individualizarán responsabilidades, ni tendrán propósitos o efectos judiciales»[15]. Por otro lado, sus contenidos no se incorporaron a los programas oficiales de estudios para la niñez y la juventud.

A partir de una serie de recomendaciones de la CEH sobre reparaciones materiales e inmateriales para las víctimas y sus familias, fue creado el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), como política de reparación vigente hasta el año 2023[16]. Aunque el PNR previó en «El Libro Azul» —su documento de política pública— una diversidad de medidas como restitución material, indemnización económica, reparación psicosocial y rehabilitación, y dignificación de las víctimas, en la práctica se limitó a otorgar indemnizaciones económicas y medidas de restitución material que consistían en viviendas, restitución de tierras e inversión productiva[17]. Estas medidas no siempre se adaptaron al contexto de vida y de necesidades de las víctimas sobrevivientes y sus familias, ni tuvieron en cuenta las especiales afectaciones hacia las mujeres y los indígenas. Es decir, carecieron de un enfoque diferencial en cuanto al género y la interculturalidad. Por otro lado, a lo largo de la existencia del programa, ha habido falta de voluntad política para promoverlo,

---

15 Ver: *Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca.* Oslo, 23 de junio de 1994. Sección «Funcionamiento», numeral III. En GOBIERNO DE GUATEMALA Y UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA, URNG. Acuerdos de Paz. Sepaz, Guatemala, 1996.

16 Según Acuerdo Gubernativo 258-2013. Su creación se estableció en el Acuerdo Gubernativo 539-2003.

17 Ver: PROGRAMA NACIONAL DE RESARCIMIENTO. *El Libro Azul (política pública de resarcimiento).* Guatemala, 2003, pp. 15-24.

evaluarlo, fortalecerlo y asignar los fondos necesarios. Así, el sentido de una reparación integral ha quedado desvirtuado, sobre todo la dignificación de las víctimas y el ideal de transformar sus condiciones de exclusión y desigualdad.

Con la transición hacia la paz tuvo lugar un complejo debate sobre la responsabilidad penal en las graves violaciones a los derechos humanos durante la guerra. Este debate se situó en el corazón de la ya mencionada tensión entre justicia y paz. A partir de entonces se promulgó la Ley de Reconciliación Nacional, Decreto 145-1996, cuyo texto se emitió en concordancia con las normas de *ius cogens*, que derivan de la costumbre internacional y del consenso respecto de la no repetición de actos que han atentado y destruido, y que han constituido una grave ofensa para la humanidad en su conjunto[18]. La ley estableció amnistía para los actores armados en tanto autores y cómplices de delitos políticos y delitos comunes conexos con políticos, excluyendo los crímenes de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad. La amnistía fue el asunto más polémico y debatido. Aunque esta es una ley vigente, hasta hoy sigue habiendo discursos e intentos de reforma para una amnistía total, manteniendo tensiones irresueltas respecto de los impactos y las representaciones que su reconocimiento puede generar como dispositivo de impunidad.

En Guatemala no se creó una jurisdicción específica para conocer los casos sobre graves violaciones a los derechos humanos, como ha ocurrido en otros países donde se constituyen tribunales especiales, internacionales como

---

18 Las normas de *ius cogens* son las aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional como normas que no admiten acuerdo en contrario y sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter. Ver: art. 53, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

en la ex Yugoslavia, o mixtos como en Colombia. Con todos los desafíos que eso conlleva, los operadores de justicia en tiempos de guerra lo han sido también en tiempos de paz. El sistema de justicia guatemalteco es internacionalmente conocido por sus altos niveles de cooptación y, en consecuencia, por su falta de independencia, su debilidad institucional y su falta de cultura democrática. El contexto del sistema es sumamente complejo, por su permeabilidad a redes criminales, por la permisividad del litigio malicioso, y por las amenazas, ataques y hostigamientos hacia abogadas litigantes y operadores de justicia independientes, especialmente fiscales y jueces de Mayor Riesgo[19]. En el contexto actual se añaden los retrasos atribuidos a la pandemia por covid 19. Todo ello no implica que no existan jueces, fiscales y operadores independientes y con un valiente compromiso democrático —flores de loto en las aguas más turbias. La mayoría de causas judiciales con una sentencia por graves violaciones a los derechos humanos —26 sentencias desde la firma de la paz— han implicado un largo camino de muchos años, en los que la persistencia de las víctimas y la reserva de jueces independientes han sido claves para conseguir justicia, verdad y reparación[20]. Muchos otros procesos se encuentran aún a la espera de avance.

---

19 Los Tribunales de Mayor Riesgo conocen casos que conllevan tal impacto, que su juzgamiento puede implicar riesgos para la integridad física del personal judicial y de las partes procesales. Conocen casos por genocidio, delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, desaparición forzada, tortura, asesinato, trata de personas, plagio o secuestro, parricidio, femicidio, entre otros Ver: CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Decreto 21-2009. *Ley de competencia penal en casos de mayor riesgo.* Guatemala, 2009. Arts. 1-3.

20 Desde la firma de la paz, los tribunales nacionales han dictado 26 sentencias en 21 casos de violaciones de derechos humanos incluyendo genocidio, masacres, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, violencia sexual y otros crímenes de lesa humanidad. Han

El juicio por genocidio a Efraín Ríos Montt y Mauricio Rodríguez Sánchez, en 2013, constituyó un punto de quiebre para la memoria histórica. Este caso permitió abrir un debate sobre terror de Estado, sobre genocidio y racismo estructural, silenciado de forma oficial durante la posguerra. Abrió el acceso a testimonios, peritajes y documentos que comprobaron el genocidio en el área Ixil, y demostró que la falta de acceso a la justicia, durante los doce años que duró el juicio, se debía a la impunidad estructural y no a la imposibilidad de reconstruir la verdad judicial. El Tribunal «A» de Mayor Riesgo escuchó a más de cien testigos sobrevivientes, quienes relataron la implementación de la política de «tierra arrasada» a través de masacres, persecución, tortura, desaparición forzada, violencia sexual y quema de viviendas y pertenencias, acarreando la destrucción de su cultura y sus tradiciones.

Se dictó sentencia condenatoria el 10 de mayo de 2013, primer fallo de esta naturaleza dictado por un tribunal nacional. Diez días después, tras una petición pública de las cámaras empresariales a una Corte de Constitucionalidad sin independencia judicial, la condena a Ríos Montt fue anulada «por motivos procesales»[21]. Sin embargo, la relación entre acusación y prueba se mantuvo intacta: el fallo en primera instancia comprobó el genocidio y los delitos contra deberes de la humanidad en el área Ixil. El proceso fue retrotraído a una etapa anterior. En 2017 se reanudó y,

---

sido condenados casi 70 militares, soldados, policías y miembros de las PAC; entre ellos altos mandos militares. Ver: BURT, Jo-Marie y ESTRADA, Paulo. «Esperanza en medio de la oscuridad: las víctimas continúan en su búsqueda de justicia por crímenes del conflicto armado interno de Guatemala». Washington Office for Latin America (WOLA). Washington, D.C., 21 de enero de 2022. Recuperado de https://www.wola.org/es/analisis/justicia-conflicto-armado-interno-guatemala/

21 *Prensa Libre.* «CACIF pide anular fallo por genocidio contra Ríos Montt». Guatemala, 12 de mayo de 2013.

en 2018, otro tribunal declaró que el Ejército de Guatemala cometió delitos de genocidio y lesa humanidad, aunque la muerte de Ríos Montt unos meses antes, ya había extinguido el proceso en su contra.

Otro caso emblemático, sobre crímenes de lesa humanidad por género, es el de Sepur Zarco, un destacamento militar conocido como «campamento de descanso» para los soldados. Ahí tuvo lugar la violación sistemática y la explotación de varias mujeres indígenas q'eqchi', desde 1982 hasta 1988. Las mujeres de Sepur Zarco fueron utilizadas por el ejército como sirvientas y esclavas sexuales. Sus esposos y compañeros, campesinos que reclamaban tierra, antes habían sido desaparecidos, detenidos o asesinados[22]. Luego de 22 audiencias, a las que ellas asistieron con la cara cubierta por motivos de seguridad, el 26 de febrero de 2016, el Tribunal «A» de Mayor Riesgo dictó sentencia condenatoria al exsubteniente Esteelmer Reyes Girón y al excomisionado militar Heriberto Valdez Asij por violencia sexual, esclavitud sexual y doméstica. El caso fue el primero a nivel mundial donde se juzgó en un tribunal nacional la violencia y esclavitud sexual en un conflicto armado. La sentencia estableció, además, una serie de medidas de reparación pecuniaria y simbólica.

En el plano internacional es importante mencionar el rol clave que en estos años ha tenido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), como dispositivo de

---

22 De los testimonios de las mujeres deriva que Sepur Zarco era y sigue siendo una finca, donde los hombres de la comunidad eran contratados por un pago de 10 centavos de quetzal al día (un centavo de dólar). La situación hizo que se organizaran para buscar certeza jurídica de la tierra y reivindicar un salario justo. Ver: VELÁSQUEZ NIMATUJ, Irma Alicia. «*La justicia nunca estuvo de nuestro lado*». *Peritaje cultural sobre conflicto armado y violencia sexual en el caso Sepur Zarco, Guatemala*. Hegoa, Bilbao, 2019, p. 83.

justicia, verdad y reparación. Antes de conocerse avances emblemáticos en la justicia nacional y junto a ellos todo el tiempo, las decisiones y sentencias del SIDH abrieron la brecha de la memoria histórica en la dimensión judicial. Las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos recogen parte de la historia tras las violaciones a derechos humanos; algunas de ellas se han sustentado en el informe de la CEH, y sus estándares han dialogado con los mecanismos nacionales de justicia transicional. Como afirma Barrios, muchos casos que en su momento no se juzgaron en el sistema nacional, debieron ir a la Corte Interamericana para buscar justicia. Por eso el Estado fue posteriormente obligado a investigar, juzgar y sancionar estos hechos[23].

La Corte Interamericana ha emitido 14 sentencias contra Guatemala por violaciones de los derechos humanos en tiempos de guerra[24]. El SIDH ha sido una importante caja de resonancia para las víctimas de violaciones a derechos humanos en las etapas más críticas de la transición, cuando los discursos negacionistas y las voces por la amnistía total han ganado importantes espacios discursivos e institucionales. Las recomendaciones y decisiones del SIDH han recordado en todo este tiempo, tanto la responsabilidad internacional del Estado sobre justicia, verdad, reparación y no repetición, como la necesidad de abordar las causas estructurales de la impunidad.

---

23 Entrevista personal a Yassmin Barrios, Jueza de Mayor Riesgo «A». Ciudad de Guatemala, 15 de enero 2022.

24 BURT, Jo-Marie y ESTRADA, Paulo. «Esperanza en medio de la oscuridad: las víctimas continúan en su búsqueda de justicia por crímenes del conflicto armado interno de Guatemala»… *op. cit.*

La institucionalidad de la paz y los derechos humanos sufrió modificaciones en 2020, cuando se anunció la creación de una Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (Copadeh)[25], que implica la eliminación de tres instituciones. Esta decisión conlleva la reducción de los recursos, la atención, el compromiso y el alcance de las acciones del gobierno hacia las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos. Estas entidades son la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (Copredeh), encargada de dar seguimiento a las recomendaciones y sentencias del SIDH; la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) que atendía la conflictividad agraria, y la Secretaría de la Paz (Sepaz), que tenía el mandato de garantizar que las políticas de las instituciones de gobierno fueran congruentes y dieran cumplimiento a los Acuerdos de Paz. La Copadeh tiene el mandato de velar por la vigencia de los derechos humanos, el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz y atender conflictos sociales, ambientales y agrarios.

El PNR, que dependía de Sepaz, depende ahora del Ministerio de Desarrollo, sin una institucionalidad propia que dé sostenibilidad a sus enfoques y programas, lo cual es visto de forma crítica por las organizaciones y movimientos de víctimas, que proponían la aprobación de una ley en ese sentido. Cabe agregar que, junto a ello, sigue pendiente la aprobación de la iniciativa de ley 3590, sobre la creación de una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Víctimas de Desaparición Forzada y otras Formas de Desaparición.

Aunque a partir de todos los mecanismos expuestos ha habido algunos avances en cuanto a justicia, verdad y reparación, también ha habido barreras y contradicciones in-

25 Ver: Acuerdo Gubernativo 100-2020.

ternas: si bien la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos deberían guiar las decisiones y políticas sobre justicia, verdad, reparación y no repetición —elementos constitutivos de la justicia transicional— no se ha contado con un compromiso estatal en ese sentido[26]. Más bien, se ha tendido a compartimentar los derechos y a generar una especie de «transacción» entre ellos, lo que ha impedido procesos más amplios e integrales de reconstrucción social: tanto los sucesivos gobiernos, como las élites económicas, políticas y militares, así como sectores religiosos y conservadores, han compelido a las víctimas, a través de la propagación de discursos y mensajes, a que, si reivindican reparación por la vía administrativa, no exijan justicia y verdad por la vía judicial, e incluso se ha condenado el que las sentencias judiciales establezcan reparaciones, sobre todo cuando tienen un carácter material, por considerarlas de un interés económico ilegítimo.

Además, persisten obstáculos estructurales que han dificultado la transición: la cooptación del Estado, la debilidad institucional, la ausencia de un cambio cultural en las instituciones y la sociedad, la ausencia de una política de memoria histórica, la falta de participación de las víctimas en la definición de los mecanismos, el auge de discursos negacionistas de la historia y, sobre todo, la continuidad de las causas de la guerra: un orden de cosas que se ha sostenido en la acumulación ilimitada de riquezas, en las violencias, en el racismo y en la impunidad. Todo ello explica la ausen-

---

26 Estas definiciones se toman del informe acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por Louis Joinet en 1996 para la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU, trabajo fundamental para los procesos transicionales. Recuperado de https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1

cia de garantías efectivas de no repetición, que ha impedido alcanzar una «paz firme y duradera», tal como lo anhelaba el último de los 12 acuerdos de paz, firmado entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) el 29 de diciembre de 1996.

Si los mecanismos de justicia transicional han tenido resultado alguno, ha sido en buena medida por el reclamo y la persistencia de las víctimas. Fue gracias a su organización que, en los años noventa, antes de la firma de la paz, comenzaron las exhumaciones que activaron la memoria, permitieron cerrar el duelo e iniciar procesos judiciales que cobraron protagonismo desde 2010. Han sido también las organizaciones de víctimas —a pesar de la falta de voluntad política de los gobiernos— quienes han liderado esfuerzos por la efectividad de las reparaciones, por la búsqueda de desaparecidos, por una política oficial de exhumaciones, por el cumplimiento de sentencias nacionales e internacionales y por empujar las normativas pendientes desde los Acuerdos de Paz.

3. La «no-repetición» en el siglo XXI: una quimera para los avatares de las luchas por los derechos humanos

¿A dónde vamos a ir? Nosotros somos de aquí. Somos indígenas, somos q'eqch'i. Nosotros somos los dueños de esta tierra. ¡Queremos que se vaya la compañía!
Campesina q'eqch'i, durante un desalojo en El Estor, Izabal.

En 2007, luego de diez años de transición, con un nivel de impunidad del 98% (solo dos de cada cien casos en el sistema de justicia llegaban a sentencia) y la persistencia en el país de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS) que operaron durante la guerra, se creó

la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Su creación, mediante un acuerdo con la ONU, se sustentó en un compromiso de los Acuerdos de Paz en materia de derechos humanos, por lo que su rol tenía un carácter eminentemente vinculado a la difícil tarea de la transición y a la búsqueda de no repetición del pasado[27]. Su mandato tuvo el fin de apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y otras instituciones del Estado, en la investigación de delitos cometidos por los CIACS y en las acciones dirigidas a desmantelarlos, como el fortalecimiento de capacidades de las instituciones nacionales y el impulso de reformas normativas[28]. Aunque este mandato no incluía la investigación de casos sobre la guerra, o de casos por corrupción, durante las investigaciones para el desmantelamiento de CIACS hubo «hallazgos inevitables» (como se les conoce en la teoría penal) que recondujeron al esclarecimiento de importantes casos de corrupción y develaron la conexión estructural entre la impunidad del pasado y la del presente: varias de las redes que operativizan la corrupción y cooptan al Estado desde la segunda mitad del siglo veinte, surgieron dentro de estructuras contrainsurgentes militares y paramilitares que utilizaron al Estado para obtener privilegios económicos, ganar poder e influencia política y mantener la impunidad. Hoy se han infiltrado en la institucionalidad creada en el período «democrático» y responden también a intereses de poderes fácticos que no

---

27 Su base fue un compromiso suscrito sobre el desmantelamiento de los CIACS en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de 1994. Ver: GOBIERNO DE GUATEMALA y URNG. Acuerdos de Paz, apartado IV.

28 Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Nueva York, 12 de diciembre 2006. Recuperado de: https://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf

necesariamente surgieron durante la guerra, como grupos de crimen organizado y de empresarios corruptos[29]. Varios supuestos perpetradores de violaciones graves a los derechos humanos durante la guerra, que no fueron procesados judicialmente por esos cargos, como el expresidente Otto Pérez Molina, fueron procesados en el marco de casos de corrupción y cooptación. En el marco de otros casos, militares, políticos, empresarios y agentes del crimen organizado también guardan prisión en la actualidad.

La CICIG señaló que Guatemala, además de ser un Estado capturado, experimenta una reconfiguración cooptada que significa que, junto a la influencia desde el exterior, principalmente a través del soborno, los individuos o grupos ilegales intervienen también en procesos legislativos y públicos. Esto quiere decir que en distintos contextos hay individuos o grupos ilegales que buscan influir en diversos procesos públicos, como los legislativos (y judiciales), para obtener beneficios particulares por encima del bien común[30].

Las consecuencias de develar pactos entre élites económicas, militares y políticas con grupos de criminalidad organizada, agrupados todos dentro de redes criminales complejas que operan desde dentro y fuera del Estado, no

---

29 Una relación de los casos puede verse en el sitio oficial de la CICIG: https://www.cicig.org/history//index.php. Una profundización de este argumento puede verse en: «Impunidad, corrupción y derechos humanos ¿Qué es lo que resguarda el corazón del Estado?». En *Revista Justicia.* II Época, Año 10, N° 20. Asociación de Jueces por la Democracia. Honduras, octubre 2017. Recuperado de https://juecesporlademocracia.org/wp-content/uploads//media/e-book_revista-justicia-2a-epoca-ano-10-no-20.pdf

30 COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA, CICIG. *Informe temático «Guatemala, un Estado Capturado».* 2019, p. 7. Recuperado de: https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf

tardaron en aparecer. Luego de varios intentos de expulsión, y en el marco de tensiones derivadas de sus hallazgos, el trabajo de la CICIG fue bloqueado en 2019, a partir de la denegación de renovación de su mandato por parte del gobierno. Todo lo acontecido subsecuentemente no es más que la imagen de esa reconfiguración cooptada del Estado que ya había sido nombrada: a partir de la salida de CICIG, el proceso de cooptación avanza sin mayores cortapisas que las acciones de los movimientos organizados de la sociedad y los funcionarios públicos independientes. El sistema de justicia vive hoy una de sus crisis más complejas, caracterizada por la intención de paralizar procesos en marcha mediante amenazas, ataques y sanciones a jueces, juezas y fiscales independientes. El mayor hostigamiento lo reciben quienes conocen casos de alto impacto, como los de corrupción, cooptación del Estado, criminalización de dirigentes indígenas y sociales, y graves violaciones a los derechos humanos durante la guerra. Tras los ataques y hostigamientos, juezas, magistradas y fiscales independientes están abandonando el país, tanto por enfrentar procesos legales que carecen de las garantías básicas, como por enfrentar amenazas hacia su vida e integridad[31]. Como afirma Aifán:

> Cuando no se logra convencer mediante el soborno inician las amenazas, los hostigamientos y la criminalización de los jueces. Las estructuras criminales tratan de destruir

31 Una rigurosa sustentación de este patrón puede verse en la audiencia temática de la CIDH. «Situación de derechos humanos de operadorxs de justicia e independencia judicial en Guatemala», del 28 de octubre de 2021. Recuperada de https://www.youtube.com/watch?v=y92R-_E9NKU

la imagen independiente del juez, intentando revertir la imagen criminal en el juez[32].

El uso indebido del derecho, con un enfoque penal del enemigo, se comienza así a sostener como patrón, ya no solo en contra de dirigentes sociales y autoridades indígenas, sino también de fiscales y jueces, de periodistas y de abogadas litigantes[33].

Las luchas emblemáticas por los derechos humanos del pasado y del presente encuentran aquí una importante conexión: las instituciones de justicia se convierten en un campo de lucha particular contra la cooptación, pues, para asegurar impunidad estructural, es necesario infiltrar y neutralizar las cortes e instancias de investigación criminal. Romper el valor simbólico de la justicia como derecho, como elemento fundamental de una transición aún pendiente hacia la democracia y la paz, que requiere tanto de diseños institucionales democráticos, como de procesos de memoria histórica y transformación cultural. Las juezas, jueces y fiscales que fueron o pretenden ser expulsados del país por su independencia, han sido protagonistas de esa construcción democrática junto a las víctimas de las más graves violaciones a los derechos humanos, en casos que abordan desde el genocidio hasta la gran corrupción. To-

---

32 Entrevista personal a Erika Aifán, Jueza de Mayor Riesgo «D». Ciudad de Guatemala, 12 de enero de 2022.

33 Un caso emblemático es el de la abogada Leyli Santizo, ex mandataria de CICIG, quien, siendo defensora penal de una fiscal anticorrupción, fue detenida en el marco de un proceso iniciado en su contra y llevada a la misma prisión con personajes de redes criminales acusados dentro de procesos impulsados en su época. Ver: GARCÍA, Jody. «Los detalles del caso contra una ex abogada de la Cicig y una ex fiscal de la FECI». En *Plaza Pública,* 10 de febrero de 2022. Recuperado de: https://www.plazapublica.com.gt/content/los-detalles-del-caso-contra-una-ex-abogada-de-la-cicig-y-una-ex-fiscal-de-la-feci

dos crímenes que matan y afectan hoy, principalmente, a los mismos de ayer.

Durante la etapa de posguerra, que sería más preciso denominar «post acuerdos de paz», los discursos oficiales y los discursos predominantes de la transición a la democracia y la paz se han diluido en narrativas que asocian el desarrollo y el progreso con la amnistía total. Mirar hacia adelante exige la condición de «dejar atrás resentimientos del pasado». Perdón y olvido. Equivalencia entre justicia y venganza. La apertura a juicio contra varios militares fue criticada en su momento por diversos sectores conservadores, promilitares y algunos medios de comunicación, por iniciar lo que, según ellos, era una nueva confrontación social[34]. El discurso negacionista del genocidio ha sido también sostenido por presidentes y altos funcionarios de gobierno[35]. Un punto álgido de polarización respecto de la verdad histórica por este asunto, fue la apertura a juicio contra Efraín Ríos Montt, momento en el que también se incrementó la criminalización hacia activistas sociales[36]. Los

34 Ver por ejemplo el campo pagado: «Traicionar la Paz y Dividir a Guatemala», Guatemala, 16 abril 2013. Recuperado de: https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/traicionar_la_paz_y_divdir_a_guatemala_0.pdf

35 Un caso emblemático es el de Antonio Arenales Forno, Secretario de la Paz durante el gobierno de Otto Pérez Molina, quien declaró: «Yo sostengo que en Guatemala no hubo genocidio. Y yo defiendo la amnistía que negocié en la mesa, sin ninguna duda. Pero los juzgados resolverán en última instancia ambos asuntos». Ver (en tres partes): NAVEDA, Enrique. «El consigliere tiene un proyecto (I)». En *Plaza Pública,* 25 de junio de 2012. Recuperado de: https://www.plazapublica.com.gt/content/el-consigliere-tiene-un-proyecto-i

36 2014 fue uno de los años más violentos en cuanto a ataques y amenazas contra personas defensoras de los derechos humanos. La ola de violencia aumentó desde 2013, cuando la oposición al juicio por genocidio se convirtió en una alianza entre actores de gobierno, sectores empresariales relacionados con el agro y las industrias extractivas, grupos de exmilitares y grupos de extrema derecha. Ver: UNIDAD DE PROTECCIÓN A DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS,

discursos dominantes se centraron en defender las ventajas de un modelo de desarrollo extractivista cuestionado, precisamente, por las víctimas de la guerra, quienes habitan los territorios devastados por la minería y la sequía, entre otros graves problemas. Más tarde se comprendería el estrecho vínculo entre estos discursos y sectores, y la reconfiguración de fuerzas que unos años después posibilitó la salida de la CICIG.

Esta situación plantea la dificultad de nombrar características que indiquen un tránsito significativo hacia la democracia y la paz. Si además consideramos que la cooptación refuerza la *continuidad* de múltiples factores que dieron origen a la guerra, cabe cuestionar el discurso de la democracia y el Estado de Derecho en una Guatemala que tutela abiertamente intereses económicos legales e ilegales, por encima del bien común. Esta realidad, más bien, da pie a unas condiciones de conflicto persistente que, como afirma Teitel, echan las bases para establecer como normal un *derecho de la violencia*[37]. La guerra en tiempos de paz.

El terrorismo de Estado tuvo afectaciones particulares en los pueblos indígenas y las mujeres. Los procesos judiciales demostraron que las violaciones a sus derechos fueron articuladas desde sistemas de ideas que construyen diferencias en clave de ruptura entre los seres humanos. Esto permitió aceptar una violencia contra «el otro» que llegó a los niveles del exterminio. El *racismo* es uno de esos sistemas que, como afirma la conocida tesis de Foucault, re-

---

UDEFEGUA. *Soy defensora, soy defensor, promuevo derechos humanos. Informe sobre situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.* Enero-diciembre 2014.

37 TEITEL, Ruti. «Transitional Justice Genealogy». En *Harvard Human Rights Journal.* Vol. 16, Spring. Cambridge, MA. 2003, p. 70. Recuperado de http://www.qub.ac.uk/Research/GRI/mitchell-institute/FileStore/Filetoupload,697310,en.pdf

sulta indispensable para condenar a alguien a muerte, para hacer morir a alguien. Desde el momento en que el Estado funciona sobre la base del biopoder, su función homicida solo puede ser asegurada por el racismo[38]. Como sostuvo el peritaje de Casaús durante el juicio por genocidio, en Guatemala el racismo contribuyó notablemente al proceso de estigmatización de todo un pueblo, convirtiendo a todos los indios en guerrilleros o subversivos y potenciando su aniquilamiento[39].

Por otro lado, en las últimas décadas, varias autoras han estudiado los terribles efectos de la violencia sexual como arma de guerra, que a esa ecuación de racismo y anticomunismo añade el *sexismo,* como elemento constitutivo de una cultura de masculinidad dominante en el seno del ejército[40]. En un estudio sobre la violencia sexual en conflicto y posconflicto en América Latina, Dador expone que los testimonios de mujeres en Colombia, Guatemala y Perú revelan la utilización de la violación como forma de intimidación, castigo, represalia o presión para obtener información. En muchos casos se buscaba castigar a los varones que no se

---

38 FOUCAULT, Michel. *Genealogía del racismo.* Editorial Altamira, Argentina, 1992, p. 207.

39 CASAÚS ARZÚ, Marta. *Peritaje caso por genocidio. «Sobre la presunción de intencionalidad o propósito de destruir a un grupo étnico como tal».* Guatemala, 2013. Recuperado de https://guateprensa.wordpress.com/tag/peritaje-caso-por-genocidio/

40 Ver: FIGUEROA IBARRA, Carlos y PAZ Y PAZ BAILEY, Olga Alicia. «Masculinidad, violencia sexual y género en el genocidio en Guatemala durante el conflicto armado». En *Revista Historia y Justicia,* N°3, 2014, pp. 37-47. Recuperado de http://revista.historiayjusticia.org/wp-content/uploads/2014/11/RHyJ_2014_3_DS_I_PAZyFIGUEROA.pdf y GARCÍA, Glenda y VILLAGRÁN, Marina. *De héroes a genocidas. Trayectoria política y militar de dos oficiales del ejército de Guatemala (1954-2016).* Universidad de San Carlos de Guatemala, Dirección General de Investigación. Guatemala, 2019, pp. 10-11. Recuperado de https://gazeta.gt/wp-content/uploads/2019/09/De-héroes-a-genocidas.pdf

plegaban al grupo o que ostentaban cargos públicos. La mayoría de las víctimas pertenece a pueblos indígenas o afrodescendientes y vive en situación de pobreza o pobreza extrema[41].

La inmanencia de esos sistemas de ideas constituye una importante amenaza a la consigna del «nunca más», pues ni la violencia racista ni la violencia sexual son asuntos exclusivos de las guerras o de contextos de violencia política organizada; pueden también experimentarse en «tiempos de paz» o en momentos de crisis y agitación social. En esta fase extractivista del neoliberalismo, además de los conflictos agrarios o laborales, muchos de los conflictos tienen un carácter socioambiental y derivan de la imposición de megaproyectos sin consulta previa, libre e informada en territorios indígenas y campesinos. Estos son abordados por el Estado desde el monopolio de la violencia «legítima» y el uso del derecho penal, como primer recurso, cuando en democracia deberían constituir la *ultima ratio,* o último recurso, para la solución de los conflictos[42].

Esto conlleva contradicciones abiertas en una supuesta época de no repetición: en primer lugar, muchos territorios indígenas afectados por la guerra son militarizados, intervenidos mediante las fuerzas públicas de seguridad o declarados en estado de excepción, en nombre del «desarrollo», el «interés nacional» y el «orden público». Por ejemplo, aunque la sentencia del caso Sepur Zarco lo prohibía, en un con-

---

41 DADOR, Jennie. *Impunidad, pongámosle fin. Violencia sexual contra las mujeres en conflicto armado y posconflicto en América Latina.* PCS, Perú, 2007, p. 15

42 La categoría es de Max Weber, autor que a su vez dio limitada atención al alcance del concepto de «legitimidad». En contextos transicionales cabría cuestionar si la «no-repetición» del pasado puede constituir un canon de legitimidad para la activación del monopolio estatal de la violencia.

texto de conflictividad posterior que tuvo lugar en esa zona, se instaló un destacamento militar, a solo 20 minutos de la comunidad. En segundo lugar, la protesta social y la defensa de derechos humanos se reprimen también mediante la criminalización de las dirigencias sociales y autoridades indígenas. Este mecanismo se plantea desde un enfoque del enemigo en el derecho penal, que castiga un disenso que, en este contexto, se manifiesta frente al modelo económico[43]. Muchas personas criminalizadas están presas, pudiendo contar con una medida sustitutiva, y padecen la restricción de otras garantías liberales básicas del debido proceso. Es emblemático el caso de las autoridades indígenas de Barillas, Huehuetenango (una de las zonas más afectadas por la guerra) que fueron absueltas luego de más de dos años de estar en prisión por acusaciones infundadas, en el marco de su intermediación en un conflicto con una hidroeléctrica impuesta en su territorio sin consulta previa, libre e informada. En tercer lugar, cuando la disputa sobre un territorio se zanja con un desalojo por las fuerzas públicas de seguridad, se suelen reactivar patrones que tenían lugar durante las masacres, como la quema de viviendas y cosechas, y la violencia sexual.

Al analizar el *continuum* de la lógica que subyace a esas violencias, algunos autores definen formas contemporáneas de genocidio que van más allá de una matanza directa. Clavero habla de *genocidios cotidianos,* como la existencia de políticas que producen o permiten la desaparición en todo o en parte de determinados grupos humanos, el acoso incruento a comunidades, su neutralización y ninguneo, y la

---

43 Los trabajos de Eugenio Zaffaroni llevan a cabo una rigurosa contextualización del derecho penal del enemigo en Latinoamérica. Ver, por ejemplo: ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *El enemigo en el Derecho Penal.* Ediar, Buenos Aires, 2006.

violencia más o menos selectiva en su contra[44]. Para Falla, el *genocidio de baja intensidad* lo constituye la marginación que sigue matando lentamente a quienes sufrieron el genocidio en sentido estricto y tienen derecho a una reparación que nunca llega. Ese genocidio se apoya en actitudes racistas de las que participa una sociedad que se ve amenazada de repetir el genocidio de muchas otras formas, aunque no sea con masacres masivas[45]. Ejemplos de estas versiones de genocidio encontramos hoy en la devastación de los medios de vida de comunidades indígenas, en la denegación del reconocimiento legal de sus derechos (esto es, de su existencia como sujetos de derechos), y en la militarización y ocupación violenta de sus territorios, entre otros.

Por su parte, la repetición de la violencia sexual en estos tiempos agrava la situación de no reconocimiento de la violencia sexual que afectó a miles de mujeres durante la guerra, y el clima de impunidad en torno a ello, que normaliza las relaciones patriarcales de dominación[46]. Esto significa un *continuum* de la violencia contra las mujeres como puente entre pasado y presente, y una afrenta contra las garantías de no repetición[47], pues basta fijarse en las noticias

---

44 CLAVERO, Bartolomé. *¿Hay genocidios cotidianos?* IWGIA, Lima, 2011.

45 FALLA, Ricardo. *Negreaba de zopilotes... Masacre y sobrevivencia: finca San Francisco Nentón. Guatemala (1871 a 2010).* Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales, AVANCSO, Guatemala, 2011, pp. 376-377.

46 El trabajo de ECAP y UNAMG en Guatemala ha documentado profunda y rigurosamente estas reflexiones durante varios años. Para ampliar en esta cita ver: FULCHIRON, Amandine, PAZ Y PAZ, Olga Alicia y LÓPEZ, Angélica (Coords.). *Tejidos que lleva el alma: memoria de las mujeres mayas sobrevivientes de violación sexual durante el conflicto armado.* Guatemala, Consorcio Actoras de Cambio, Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP), Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG) y F&G Editores, 2009.

47 MAZARIEGOS RODAS, Mónica. «Las claves de la(s) violencia(s) en las rutas del extractivismo neoliberal en América Latina». En SIERRA,

diarias para encontrar una brutal reproducción contemporánea de la violencia sexual y de la violencia de género, a diferentes escalas y en diferentes contextos.

La impunidad ha sido la regla que las víctimas de la guerra y la sociedad en general han debido enfrentar en estos años en los que el acceso a la justicia es la excepción a la regla. Sin embargo, como hemos visto, en un contexto de crisis de legitimidad y legalidad también se ha desarrollado una apropiación de los instrumentos normativos por parte de las víctimas, quienes han implementado usos contrahegemónicos del derecho de manera emblemática. La demanda básica que McCormick sostiene que nos corresponde hacer al derecho penal, sobre su contribución a la paz social y a las condiciones de civilidad para el sostenimiento de la sociedad civil, ha sido mantenida precisamente por la ciudadanía. Pero como el propio McCormick también afirma, «no puede pensarse que ésta sea una tarea exclusiva del derecho penal, porque sin justicia social, las condiciones de solidaridad y civilidad difícilmente pueden obtenerse»[48].

Construir la paz social en este contexto tiene que ver entonces con una enorme paradoja: la sociedad, a pesar de las actuales instituciones, defiende la institucionalidad. Construir la paz social tiene que ver con no olvidar la deuda pendiente de esas precisas instituciones con la ciudadanía, porque una manera de hacer esa necesaria transición simbólica en el imaginario social, de la condición de víctimas a la de sujetos políticos, dueños del propio presente y del propio destino, es mediante el acceso a la justicia, la ver-

---

Ángela (Coord.). *Conflicto y democracia. Espacios ideológicos y culturales.* Servicio de publicaciones de la Universidad La Laguna, Tenerife, 2019.

48 MCCORMICK, Neil. *Institutions of Law. An essay in legal theory.* Oxford University Press, Nueva York, 2007. Parte 3, Cap. 12.

dad y la reparación. Mediante una memoria que dignifique las luchas políticas por la transformación democrática, en lugar de criminalizarlas. En este sentido, Flores ha debatido la importancia de desestabilizar y fisurar el imaginario social de memoria sobre pueblos indígenas, en el cual se les representa como víctimas pasivas y enajenadas de los procesos políticos que les rodean; como carentes de agencia política que, a lo largo de la historia, no han sido más que carne de cañón y que no han jugado un papel central en la disputa por su estilo de vida y territorios[49].

Para finalizar, propongo pensarnos en este escenario desde detrás del telón de fondo. Desde aquello que podríamos llamar el *making of* de la justicia transicional: lo que como en el cine acontece detrás de cámaras durante un rodaje es, en este caso, lo que acontece detrás de la puesta en escena, detrás del *performance* que implica cada uno de los actos institucionales, sean procesos penales, entrega de reparaciones materiales, actos de petición de perdón, construcción de memoriales, debates públicos sobre la verdad histórica, etc. A lo mejor sea en ese *making of* donde mejor podamos reconocer los desafíos que tenemos por delante.

La mayoría de víctimas y sobrevivientes de la guerra, que han prestado declaración y testimonio en juicio, aportado a la reconstrucción de la verdad para los informes sobre el esclarecimiento histórico, o participado en programas de reparación material e inmaterial, son integrantes del pueblo maya. Pertenecen a comunidades indígenas con unos sistemas de organización que tienen fundamentos axiológicos

---

49 FLORES, Alejandro. «La guerra no declarada contra los B›oq›ol Quesal Tenam Naab›a: el eterno retorno y la memoria del futuro pasado». Ponencia presentada el 4 de noviembre de 2021 en la Mesa «Guerra Fría Latinoamericana» de las XIV Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.

propios y diversos al sistema oficial. La base cosmogónica de sus normas, autoridades e instituciones es diferente a la de los tribunales, la constitución, las leyes y las políticas públicas nacionales, que están fundadas en los principios individualistas de la democracia liberal y en la raigambre punitiva de la justicia penal. Como mínimo, entonces, cabe dudar de que sus concepciones sobre justicia, verdad y reparación sean idénticas y estén siendo escuchadas democráticamente por el sistema oficial.

Reconociendo el trabajo comprometido que muchas organizaciones acompañantes (en términos psicosociales, jurídicos y políticos) han dado a los movimientos de víctimas, me interesa pensar en interrogantes aún abiertas, a 26 años de la firma de la paz: ¿está diseñado el sistema oficial para abarcar las necesidades de todas las víctimas? ¿Cuál será la experiencia de alguien que por primera vez visita la ciudad capital, que no conoce los tribunales ni su burocracia, que no habla el castellano, y que, con el fin de aportar a la comprobación de la relación precisa entre acusación y prueba, debe resumir al traductor simultáneo en unos cuantos minutos la historia de su mayor horror vivido? ¿En qué lugar se ubican los imaginarios diferenciados sobre justicia, verdad y reparación? ¿Qué marcas ininteligibles, intraducibles, quedan en un ser humano después del horror? ¿Cómo gestionan los seres humanos la fractura fundamental de un Estado que pretende ser a la vez juez y parte? En una sala de tribunales —por pensar en un ejemplo concreto— donde a lo largo de varias audiencias se conjugan las históricas contradicciones de raza, género y clase, ¿cuál es la relación de unas víctimas socialmente inferiorizadas con los operadores de justicia, con los guardias de seguridad, con los abogados defensores de la parte acusada? ¿Qué sentido adquiere la reparación en un proceso judicial o administrativo

que reproduce cotidianamente las asimetrías estructurales? La abogada Paula Barrios, quien acompañó el caso, me relató hace un tiempo:

> … durante las audiencias del juicio, a las abuelas (de Sepur Zarco) no las dejaron utilizar el servicio sanitario en los tribunales. El guardia les negó el acceso, argumentando que esos baños eran para uso exclusivo de «las licenciadas» (las juezas y abogadas), así que debieron salir a la calle a buscar una cafetería.

Escuchándola, me quedó clara la metáfora del inmenso camino que nos queda en esta transición a la paz, que se refiere a la pesada inmanencia de las mismísimas causas de la guerra. Aun cuando se remontara el estructural obstáculo de la impunidad, y en las actuales condiciones los sistemas de justicia, verdad, reparación y no repetición cumplieran a la perfección con su responsabilidad institucional, muy complejos son los desafíos paralelos, vistos con una lente de pluralismo epistemológico y una lente de género. Aun cuando se lograra «descooptar» el Estado habríamos de volver, por decir lo mínimo, a la básica agenda de los acuerdos de paz. ¿Cuándo puede darse por terminada, entonces, la anhelada transición?

Cuando Francisco Etxeberria sostiene que «la memoria histórica no habla de acontecimientos históricos del pasado, sino que se ocupa de asuntos del presente»[50], nos ayuda a pensar en la relación que tiene el trabajo de la CI-

50 ETXEBERRIA, Francisco. «Una década de exhumaciones frente a medio siglo de ignominia». Ponencia en el curso: *A los 75 años del fin de la Guerra Civil: Historia, Literatura y Memoria,* Universidad del País Vasco, Donostia, 17 de julio 2014. Recuperado de: https://aricomemoriaaragonesa.wordpress.com/2014/07/17/francisco-etxeberria-la-memoria-historica-no-habla-de-acontecimientos-historicos-del-pasado-sino-que-se-ocupa-de-asuntos-del-presente/

CIG en la develación de un Estado cooptado, con los niveles de violencia política que se han registrado a lo largo de la historia del país. Más aún, con las injusticias estructurales que originaron la guerra. Por esa razón, la transición a la paz y a la democracia sigue siendo una disputa que se inscribe en el inagotable movimiento de la memoria histórica. La cooptación, la guerra y las dictaduras, tienen denominadores comunes al sostener (y sostenerse en) un orden de cosas colonial, patriarcal y una acumulación de riqueza tal, que ha negado la condición ciudadana más elemental a más de la mitad de la población, a lo largo de la formación de este Estado de (no) Derecho llamado Guatemala.

La *no repetición* del pasado, no solo en tanto explícito horror de la guerra, sino en cuanto sistema de exclusiones históricas múltiples, debería implicar entonces una condición innegociable de legitimidad para nuestro proceso de transición. Debería guiar cualquier política económica y fiscal, cualquier modelo de desarrollo. Debería limitar cualquier política de disposición del monopolio de la violencia o cualquier política de persecución criminal. Debería ser la parte fundamental de una especie de *(co)razón* de Estado, para un sentido común que apueste por otro futuro.

Capítulo X

Las heridas abiertas de la democracia formal en Honduras

Joaquín A. Mejía Rivera

1. Rasgos comunes y continuidad histórica de tres heridas sin sanar

Desde el retorno formal a la democracia en 1982, la sociedad hondureña ha vivido tres momentos críticos que han supuesto un abandono de los valores democráticos, de los principios básicos del Estado de derecho y de la obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos. El primero fue la década de 1980, en la que se implementó una práctica de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, detenciones ilegales, torturas y ausencia del debido proceso[1], en un contexto de aplicación de la doctrina de seguridad nacional[2].

El segundo momento crítico lo constituyó el golpe de Estado de 2009, en el que se produjeron graves violaciones a los derechos humanos,

> [...] incluyendo muertes, declaración arbitraria del estado de excepción, represión de manifestaciones públicas a

1 Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. *Los hechos hablan por sí mismos. Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993.* Editorial Guaymuras. Tegucigalpa. 2ª ed. mayo de 2002, p. 31.

2 Para un análisis ampliado, véase BARAHONA, Marvin. *Honduras en el siglo XX. Una síntesis histórica.* Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, 2005. Capítulo VI.

través del uso desproporcionado de la fuerza, criminalización de la protesta social, detenciones arbitrarias de miles de personas, tratos crueles, inhumanos y degradantes y malas condiciones de detención, militarización del territorio, aumento de las situaciones de discriminación racial, violaciones a los derechos de las mujeres, serias restricciones arbitrarias al derecho a la libertad de expresión y graves vulneraciones a los derechos políticos[3].

El tercer momento fue la crisis postelectoral de 2017, producto de la ilegal reelección presidencial[4] y del fraude electoral[5], en la que elementos de las fuerzas de seguridad del Estado, especialmente la Policía Militar de Orden Público y el Ejército, usaron la fuerza excesiva, incluida fuerza letal, para controlar y dispersar las protestas contra tales hechos. Estas acciones provocaron la muerte de 22 personas, de las cuales, al menos 16 murieron violentamente a causa de disparos por las fuerzas de seguridad, entre ellas dos mujeres y dos niños. A su vez, al menos 60 personas resultaron heridas, la mitad de ellas con municiones reales. También hubo arrestos masivos, torturas, malos tratos durante el arresto y la detención, abuso de autoridad, detención ilegal, allanamiento de morada y desaparición forzada[6].

---

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Honduras: Derechos humanos y golpe de Estado.* 30 de diciembre de 2009. I. Resumen ejecutivo, párr. 9, p. 2.

4 MEJÍA RIVERA, Joaquín A. y JEREZ MORENO, Rafael. «La reelección presidencial en Honduras: La sentencia espuria y la falacia de un derecho humano». En MEJÍA RIVERA, Joaquín A. (Coord.). *La reelección presidencial en Centroamérica: ¿un derecho absoluto?* Editorial San Ignacio. Tegucigalpa, 2018, pp. 83-108.

5 Misión de Observación Electoral. *Informe final. Elecciones generales. Honduras.* Organización de Estados Americanos. 26 de noviembre de 2017, pp. 6, 15 y 33.

6 OACNUDH. Las violaciones a los derechos humanos en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras. Tegucigalpa, 2018, pp. 2, 13-26.

Estos tres momentos históricos tienen varios aspectos en común: en primer lugar, las violaciones a derechos humanos fueron documentadas por órganos independientes como el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CONADEH), la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante OACNUDH); y también hubo resoluciones de órganos internacionales como la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) que determinaron la responsabilidad internacional del Estado por tales hechos[7].

En segundo lugar, los recursos legales disponibles no fueron idóneos ni eficaces para garantizar y reparar los derechos vulnerados[8]; la falta de independencia de instituciones como el Ministerio Público y el Poder Judicial se tradujo en falta de voluntad e incapacidad para proteger los derechos humanos[9]; y las víctimas no encontraron respaldo para acceder a la justicia[10]. En tercer lugar, tales violaciones se cometieron en un contexto de impunidad estructural

---

7 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras.* Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988; Id. *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras.* Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989: Id. el *Caso López Lone y otros Vs. Honduras.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. 5 de octubre de 2015; Id. *Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras.* Fondo, Reparaciones y Costas. 26 de marzo de 2021.

8 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras… op. cit.*, párrs. 119, 126, 147, 148 y 194.

9 OACNUDH. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las violaciones de los derechos humanos en Honduras desde el golpe de Estado de 28 de junio de 2009. Consejo de Derechos Humanos. 13° período de sesiones. 3 de marzo de 2010, párr. 83, p. 19.

10 OACNUDH. *Las violaciones a los derechos humanos… op. cit.*, pp. 1, 12-17.

que ha permitido su repetición y ha colocado a las víctimas y sus familiares en total indefensión, lo cual envía a la sociedad un mensaje intimidatorio, causando un temor generalizado que promueve el aplacamiento de las denuncias, reclamos y reivindicaciones, «alimentando la impunidad e impidiendo la plena realización del Estado de derecho y la democracia»[11].

Y, en cuarto lugar, los ejecutores de estos crímenes son los mismos; es decir, las fuerzas de seguridad del Estado, particularmente los militares, lo que permite establecer una continuidad histórica desde los años 80 hasta la crisis postelectoral de 2017, con diferentes intensidades, pero con rasgos similares de motivación política e indefensión de las víctimas. En este sentido, los responsables de los graves abusos a los derechos humanos durante el golpe de Estado son los mismos de otros períodos anteriores: «Son parte de las mismas instituciones, siguen la misma cultura de controlar más que servir a la sociedad, y operan en el mismo entorno de escaso control institucional[12]«. Y los responsables de las graves violaciones cometidas en el marco de la crisis política electoral son los mismos del golpe de Estado[13].

Hace ya 20 años, Leo Valladares Lanza, titular del CONADEH, nos alertaba de la principal razón de esta repe-

---

11 CIDH. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas.* Washington, D.C. 7 de marzo de 2006, párr. 140.

12 Comisión de la Verdad y la Reconciliación. *Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.* Tomo I. CVR. Honduras. 2011, p. 280: «Esta práctica de impunidad pareciera asegurarles que no habrá consecuencias por sus abusos y les permite cometerlos siempre que se presente una oportunidad».

13 OACNUDH. *Las violaciones a los derechos humanos en el contexto de las elecciones… op. cit.,* p. 31, párr. 117.

tición crónica de abusos a los derechos humanos por parte de los mismos actores:

> La presencia reiterada, sin condena, de estos hechos reveló algo aún más importante: la existencia de la impunidad para delinquir. Una impunidad que permite que estas prácticas continúen. Ayer las víctimas fueron los percibidos como enemigos políticos o ideológicos. Si no corregimos esto a tiempo, hoy las (sic) motivos podrían ser distintos y sin embargo, los dramáticos resultados serían los mismos[14].

¿Cómo corregir esta persistencia de violaciones a derechos humanos por parte de actores, como las fuerzas de seguridad del Estado, que deberían garantizar la vida y seguridad de las personas? Una de las herramientas esenciales para lograrlo es la realización de un verdadero proceso de justicia transicional que

> [...] abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por complejo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos[15].

---

14 CONADEH. *Los hechos hablan por sí mismos. Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993... op. cit.,* p. 30.

15 Consejo de Seguridad. *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe*

A pesar de que los tres momentos de ruptura social y de graves violaciones a derechos humanos están suficientemente documentados, incluso se estableció una Comisión de la Verdad y la Reconciliación para determinar la verdad de los hechos sobre uno de ellos —el golpe de Estado de 2009—, la sociedad hondureña no ha tenido un proceso de justicia transicional que, por un lado, garantice una justicia retributiva, es decir, la investigación, judicialización y sanción de quienes son responsables de los crímenes del pasado; y, por otro lado, que garantice una justicia restaurativa, es decir, la adopción de las medidas necesarias para reparar el daño causado, evitar su repetición y avanzar hacia una efectiva reconciliación nacional.

2. La justicia transicional como camino a la paz y a la reconciliación

La Constitución nacional no solo es una norma jurídica fundamental, sino también un diseño de cómo idealmente debe funcionar nuestra sociedad[16]. En otras palabras, la Constitución es como el plano de nuestra casa común que es Honduras y, en él, la persona humana y su dignidad ocupan un lugar central en tanto que constituye el fin supremo de la sociedad y el Estado, como lo señala el artículo 59 constitucional. Por tanto, la dignidad humana representa el horizonte que debe guiar a los poderes públicos para garantizar la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social en beneficio de la persona humana[17].

---

del Secretario General. 23 de agosto de 2004. S/2004/616, párr. 8.

16 LÓPEZ CALERA, Nicolás María. *Yo, el Estado. Bases para una teoría sustancializadora (no sustancialista) del Estado.* Editorial Trotta, Madrid, 1992, pp. 111-112.

17 Artículo 1 de la Constitución de la República.

Consecuentemente, el Estado es un instrumento que sirve y existe en función del desarrollo de la dignidad y los derechos humanos. Bajo esta concepción instrumental, el Estado «sólo debe existir, en última instancia, para proteger los derechos fundamentales, pues estos son fundamento del orden político y de la paz social, sin respeto de los derechos fundamentales no puede haber democracia constitucional ni tampoco, siquiera concordia civil»[18]. No cabe duda que las graves violaciones a derechos humanos cometidas en los tres momentos históricos citados, y la impunidad que las rodea, no son compatibles con una sociedad democrática, rompen con la paz y la convivencia social, y mantienen a la sociedad con una herida permanente.

Si bien entre cada uno de esos momentos hubo una situación de relativa paz en el sentido de ausencia de violencia expresa y directa, como resultado de las negociaciones entre los diferentes actores más o menos involucrados en los conflictos, lo cierto es que la repetición de los hechos demuestra el fracaso de optar por «procesos de construcción de paz restringidos a negociaciones y reuniones de alto nivel entre diplomáticos, jefes de Estado o/y líderes políticos y militares», sin hacer partícipe a la ciudadanía en el análisis y la transformación del conflicto[19].

---

18 Sala de lo Constitucional. RI SCO-157, 160, 164 y 169-2008. Sentencia del 11 de agosto de 2008, considerando 48.

19 Para un análisis ampliado, véase RAMOS MUSLERA, Esteban. *Paz Transformadora (y Participativa). Teoría y método de la paz y el conflicto desde la perspectiva sociopráxica.* Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Tegucigalpa, 2015, pp. 27, 37, 261 y 265. La cita textual corresponde a la p. 265.

a) Los cuatro fundamentos de la justicia transicional

Si partimos del paradigma «no hay paz sin justicia» y, en consecuencia, «no hay justicia con impunidad», para evitar que se genere en un futuro una cuarta crisis de graves violaciones a derechos humanos, es necesario avanzar hacia un proceso de justicia transicional que integre el reconocimiento de la dignidad de las víctimas, la reparación individual y colectiva, la aceptación de que se cometieron violaciones de derechos y la adopción de medidas para impedir que se repitan.

En este orden de ideas, un proceso de justicia transicional debe fundamentarse en cuatro principios esenciales: en primer lugar, la obligación del Estado hondureño de investigar, judicializar y sancionar a quienes son responsables de las violaciones graves a los derechos humanos. Esta obligación

> [...] debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo

que comprometería la responsabilidad internacional del Estado[20].

La negligencia y poca seriedad en la investigación de los hechos que conduzca a la sanción de los responsables materiales e intelectuales de transgresiones a derechos humanos, demuestran la tolerancia del Estado frente a las mismas[21]. Por tanto, el Estado debe garantizar el cumplimiento de unos principios generales que deben orientar las investigaciones para asegurar un efectivo acceso a la justicia: oficiosidad, oportunidad, competencia, independencia e imparcialidad, exhaustividad y participación de las víctimas y sus familiares[22].

El clima de impunidad, la denegación de justicia y la falta de seriedad estatal para investigar los hechos y sancionar a las personas responsables genera mayores sufrimientos a las víctimas y a sus familiares que afectan su integridad psíquica, física y moral, en el sentido de sufrir una doble afectación, pues por un lado, soportan directamente los daños causados por la afectación de sus derechos; y, por el otro, sienten la impotencia de no poder obtener justicia por parte del Estado y de saber que los responsables de tal afectación no han sido sancionados[23].

---

20 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras... op. cit.*, párr. 177.

21 Corte IDH. *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003, párr. 134.

22 Para un análisis ampliado véase, LEÓN, Gisela de, KRSTICEVIC, Viviana y OBANDO, Luis. *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos.* Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. Buenos Aires, 2010, pp. 21 y ss.

23 Corte IDH. *Caso de los «Niños de la Calle» (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala.* Fondo. Sentencia del 19 de noviembre de 1999, párr. 115 y 173.

En segundo lugar, el derecho a conocer la verdad sobre los abusos del pasado y la suerte que han corrido las personas desaparecidas. El derecho a la verdad es un instrumento para acabar con la impunidad y proteger los derechos humanos[24]. Considerando el déficit intolerable de justicia y combate a la impunidad, el derecho a la verdad sigue siendo una tarea pendiente del sistema judicial hondureño de cara a la protección del derecho de las víctimas y sus familiares, y la sociedad a «obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento»[25] de todas las personas responsables.

El derecho a la verdad reviste un carácter particular como derecho de los familiares de las víctimas a conocer lo sucedido, pues la verdad se constituye por sí misma en una forma de reparación; y un carácter colectivo, pues permite que la sociedad tenga acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos, lo cual es fundamental cuando las personas involucradas en violaciones a derechos humanos están relacionadas con altas esferas del poder político y económico, o que forman parte de las altas estructuras del Estado[26].

En tercer lugar, el derecho de las víctimas a obtener reparación de las consecuencias de la acción u omisión que ha configurado la vulneración de sus derechos. Como lo ha planteado la Corte IDH, cuando se produce un hecho ilícito imputable al Estado, surge de inmediato su responsa-

---

24 Organización de Estados Americanos. *El derecho a la verdad,* AG/RES. 2267 (XXXVII-O/07). Aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General, celebrada el 5 de junio de 2007, punto resolutivo 1.

25 Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala.* Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párr. 201.

26 Ibíd., párr. 197.

bilidad con el consecuente deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación a los derechos humanos[27]. La reparación del daño causado requiere el pleno restablecimiento de la situación anterior a dicha violación y, de no ser posible, demanda la adopción de medidas oportunas para que se reparen sus consecuencias, se garantice la no repetición de los hechos y se efectúe el pago de una indemnización como compensación por los daños materiales y morales ocasionados[28].

Y, en cuarto lugar, la obligación del Estado de impedir, mediante la adopción de distintas medidas, que tales atrocidades vuelvan a producirse en el futuro[29]. En este sentido, el Estado debe prevenir la recurrencia de violaciones a los derechos humanos como las ocurridas en los tres momentos históricos señalados en este capítulo y, por eso, adoptar todas las medidas legales, administrativas, políticas y de cualquier otra índole para evitar que hechos similares se repitan y asegurar que, si ocurren, sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito con sus consecuentes sanciones para quien las ordena y ejecuta[30].

---

27 Corte IDH. *Caso Cantoral Benavides. Vs. Perú. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos).* Sentencia de 3 de diciembre de 2001, párr. 40.

28 Corte IDH. *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002, párrs. 202, 203 y 205.

29 Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006, párrs. 143-144.

30 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras... op. cit.,* párr. 175.

b) Los crímenes cometidos en el contexto de una política de Estado

Las graves violaciones a derechos humanos cometidas en la década de 1980, el golpe de Estado de 2009 y la crisis postelectoral de 2017 tienen dos rasgos esenciales para el presente análisis: en primer lugar, formaron parte de una política de Estado en el que se ejecutó un ataque generalizado y sistemático. Lo generalizado conlleva un análisis cuantitativo, es decir, implica un ataque en masa, un acto llevado «a cabo a gran escala involucrando a un gran número de víctimas»[31]. Sin embargo, ello no necesariamente significa que debe tratarse de un solo acto; puede también incluir una multiplicidad de actos que produzcan un gran número de víctimas.

Por su parte, la sistematicidad atiende a un análisis cualitativo, es decir, debe existir un nivel de organización para llevar a cabo acciones en contra de los derechos humanos como parte de un plan preconcebido en el que se utilizan los recursos del Estado[32]. Lo sistemático, entonces, «requiere que el acto se lleve a cabo como resultado de una planificación metódica»[33]. Para determinar la sistematicidad de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante los tres momentos planteados se debe analizar:

---

31 AMBOS, Kai. «Crímenes de Lesa Humanidad y la Corte Penal Internacional». En *Revista General de Derecho Penal.* Nº 17. España, mayo de 2012, p. 8.

32 GUEVARA B., José A. «La Corte Penal Internacional (un acercamiento a su competencia y jurisdicción)». En MARTIN, Claudia, RODRÍGUEZ-PINZÓN, Diego y GUEVARA B., José A. (Comp.). *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos.* Universidad Iberoamericana. México, 2004, p. 708.

33 AMBOS, Kai. «Crímenes de Lesa Humanidad y la Corte Penal Internacional» ... *op. cit.,* p. 8.

a) La existencia de un objetivo político, un plan de conformidad por el cual el ataque es cometido, o una ideología diseñada para destruir, perseguir, o debilitar a quienes eran considerados enemigos.

b) La perpetración de un acto criminal a una escala muy grande contra un grupo de civiles, o la repetida y continuada comisión de actos ilícitos vinculados entre sí.

c) La preparación y empleo significativo de recursos públicos o privados, sean militares, policiales o de otro tipo.

d) La implicación de autoridades políticas y/o militares de alto nivel en la definición y el establecimiento del plan metódico[34].

Es importante resaltar dos cosas: primero, aunque para determinar la generalidad o sistematicidad es necesario atender más a si se responde a una política, en un sentido amplio no solamente la acción, sino también la inacción, la tolerancia o la aquiescencia frente a graves crímenes pueden ser suficientes para constituirse en una política[35]. Segundo, basta la comisión de un solo acto ilícito en este contexto para que constituya una grave ofensa a toda la humanidad y, en consecuencia, deba ser investigado seriamente con el fin de sancionar a las personas responsables y reparar a las víctimas[36].

---

34 Fundación para el Debido Proceso Legal. *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre crímenes de derecho internacional.* DPFL. Washington, 2009, p. 37.

35 AMBOS, Kai. «Crímenes de Lesa Humanidad y la Corte Penal Internacional» ... *op. cit.*, p. 10.

36 Corte IDH. *Caso Almonacid Orellana y otros Vs. Chile.* Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párrs. 96, 105 y 152.

Los informes que documentan las graves violaciones a derechos humanos cometidas en los años 80, el golpe de Estado de 2009 y la crisis postelectoral de 2017 evidencian, por un lado, que las personas responsables pudieron perpetrarlas sin mayores obstáculos de forma repetida y continuada, dado que dispusieron del aparato estatal, particularmente de las fuerzas de seguridad y del sistema de justicia, y contaron con una gran cantidad de recursos públicos y privados, lo cual fue fundamental para que, desde los más altos mandos del Estado, se planeara, articulara y ejecutara una represión sistemática y generalizada contra los sectores considerados «comunistas» en los 80, «resistencia» durante el golpe de Estado y «revoltosos» en el marco del fraude electoral.

Por otro lado, el hecho de que tales crímenes estén rodeados por un marco de impunidad casi absoluta, muestra también una política de tolerancia por parte del Estado, particularmente de los órganos encargados de administrar justicia, que no han realizado investigaciones serias, diligentes e imparciales, y sancionado a la totalidad de las personas responsables de los mismos. Estas tres situaciones son un ejemplo claro de la importancia que tiene contar un Poder Judicial competente, independiente e imparcial para garantizar la idoneidad y efectividad de los recursos judiciales destinados a tutelar derechos humanos, pues su ausencia hace que resulten ilusorios, particularmente en escenarios políticos de emergencia[37].

No se puede ignorar que a principios de la década de 1990 se adoptaron algunas medidas para fortalecer la institucionalidad y evitar la repetición de los crímenes ocurridos

---

37 Corte IDH. *Garantías judiciales en estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987, párr. 24.

durante los años 80, tales como la creación de una «Comisión Ad-Hoc de Alto Nivel para las reformas institucionales que garanticen la seguridad y la paz social en Honduras», cuyo trabajo permitió, entre otras cosas, la creación del Ministerio Público, la separación de la Policía Nacional de las Fuerzas Armadas, la puesta en funcionamiento de la Defensa Pública y la creación de la Dirección Nacional de Investigación Criminal[38].

No obstante, años después, volvieron a repetirse graves violaciones a derechos humanos en el marco del golpe de Estado y de la crisis postelectoral, demostrando que, sin un verdadero proceso de justicia transicional, no se logra luchar efectivamente contra la impunidad[39], pues ello requiere el examen de las causas, las consecuencias y la naturaleza de los conflictos y de las vulneraciones de derechos, y el establecimiento de las bases para la realización de reformas normativas e institucionales orientadas al futuro[40].

En este orden de ideas, el sistema de justicia abdicó «de su autoridad democrática, de su facultad constitucional de control de la legalidad» al ignorar acusaciones e indicios que claramente señalaban quiénes podían ser los culpables de lo ocurrido en la década de los 80[41]; en el contexto del

---

38 CASTRO, Misael y CARRANZA, Marlon. «Un acercamiento a la violencia juvenil en Honduras». En Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación. *Maras y pandillas en Honduras.* Editorial Guaymuras. Tegucigalpa, 2005, pp. 22-23.

39 Congressional Research Service. *Honduras: Background and U.S. Relations.* CRS Report Prepared for Members and Committee of Congress. Abril 2020, pp. 1, 23 y 24. La población hondureña continúa sufriendo impunidad y violaciones a los derechos humanos de forma persistente.

40 OACNUDH. *Justicia Transicional y derechos económicos, sociales y culturales.* Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra, 2014, p. 7.

41 CONADEH. *Los hechos hablan por sí mismos… op. cit.,* pp. 10, 399 y 413; Dictamen de Leo Valladares Lanza rendido ante la Corte IIDH el 3 de marzo de 2003, en el marco del caso *Juan Humberto Sánchez*

golpe de Estado de 2009 «puso su actuación al servicio del gobierno de facto contribuyendo aún más al debilitamiento del sistema democrático y propiciando un estado general de impunidad»[42].

Y en el marco de la crisis política electoral de 2017 sus actuaciones en la mayoría de las violaciones graves de derechos humanos, incluidas las ejecuciones sumarias o extrajudiciales, torturas y desaparición forzada, «no han resultado aún en la responsabilidad judicial de los autores y la justicia para las víctimas»[43]. De esta manera, la posición del sistema de justicia frente a estas tres graves crisis ha sido una constante en la historia del país, debido a la existencia de una «justicia selectiva» que, «por un lado, actúa de manera tardía sin ofrecer respuesta efectiva en relación con violaciones a derechos humanos, pero que, por otra parte, actúa favoreciendo en algunos casos los intereses de diversos actores vinculados al poder público, político y empresarial»[44].

Lo anterior solo es el reflejo de lo que la Comisión de la Verdad y la Reconciliación dejó plasmado en una frase que puede resumir la forma en que ha actuado el sistema de justicia en Honduras a lo largo de los años: «El día que el

---

Vs. Honduras… op. cit., pp. 17-19. Durante más de tres décadas, las personas responsables intelectuales y materiales de tales crímenes han logrado evitar ser juzgadas, a tal punto que, hasta el momento, no hay ninguna sentencia condenatoria por los 184 casos de desapariciones forzadas, y de los aproximadamente 27 oficiales de las fuerzas de seguridad del Estado procesados penalmente ninguno fue condenado, y muchos de los procesos terminaron en sobreseimientos definitivos.

42 Comisión de la Verdad y la Reconciliación. *Para que los hechos no se repitan… op. cit.*, p. 368.

43 OACNUDH. *Responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras: Avances y desafíos.* 22 de enero de 2020, p. 21, párr. 96.

44 CIDH. *Situación de Derechos Humanos en Honduras.* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146. Washington, D.C. 27 de agosto 2019, párr. 75.

Poder Judicial ampare a todos los ciudadanos con la misma eficacia que lo hizo con el general [golpista] Romeo Vásquez Velásquez, se alcanzará a ver el fin de la impunidad en Honduras»[45]. Así las cosas, no es de extrañar que el 85,1% de la población hondureña considere que la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público defienden los intereses de las personas ricas, poderosas y corruptas del país[46].

A la luz de todo lo anterior, se puede afirmar que el Poder Judicial ha contribuido a profundizar la crisis democrática y de impunidad que vive el país y, a pesar de que es el que más se ha beneficiado materialmente de las reformas a lo largo de los años, los indicadores cuantitativos y cualitativos siguen siendo bajos debido, principalmente, a la injerencia o presión de otras instituciones del Estado, de la jerarquía judicial y de agentes no estatales; a la corrupción y a la falta de transparencia que, sin duda, limitan el acceso no solo a los tribunales, sino a la justicia en general[47].

3. Apuntando con la justicia hacia las jerarquías

El enjuiciamiento de las graves violaciones de derechos humanos es fundamental para la justicia transicional. Los informes que documentan los crímenes durante la década

---

45 Comisión de la Verdad y la Reconciliación. *Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.* Tomo I. CVR. Honduras, 2011, p. 372.

46 Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación. *Sondeo de Opinión Pública. Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2020.* ERIC-SJ. Décima edición. El Progreso, Yoro, julio 2020, pp. 7, 32-33.

47 Banco Mundial. *Strengthening perfomance accountability in Honduras.* Institutional Governance Review. Vol. II: Background chapters. Latin American and the Caribbean Regional Office. Washington D.C., marzo 2009, pp.122-127; Relatoría Especial sobre la independencia de magistrados y abogados. *Visita a Honduras. Informe del Relator Especial sobre la Independencia de Jueces y Abogados.* A/HRC/44/47/Add.2. 2 de junio de 2020, pp. 8, 15 y 16, párrs. 47 y 84.

de los 80, el golpe de Estado de 2009 y la crisis postelectoral de 2017 brindan una serie de elementos esenciales que constituyen una base sólida para determinar la responsabilidad de quienes tenían, en el momento de los crímenes, el control efectivo sobre sus subordinados y conocimiento o razones para saber de la comisión de tales hechos delictivos.

La determinación de la responsabilidad administrativa, civil y penal de los superiores jerárquicos puede funcionar como un poderoso elemento disuasorio y preventivo para la comisión de futuros crímenes mediante la *prevención general positiva,* que consiste en garantizar la aplicación del derecho para proteger bienes jurídicos fundamentales como los derechos humanos, y a través de la *prevención general negativa,* que resulta de transmitir a la clase dirigente hondureña el mensaje de que aquellas personas que incurran en delitos atroces no quedarán impunes, independientemente de su jerarquía.

Teniendo en cuenta que a estas alturas no es posible lograr que todas las personas responsables de los crímenes del pasado rindan cuentas, y que uno de los actores principales en los tres momentos planteados son los militares, se debe apuntar hacia su responsabilidad por los crímenes cometidos por sus subordinados, para lo cual se requiere demostrar (a) la existencia de una relación y de control efectivo entre superior y subordinado; (b) el conocimiento por parte del superior jerárquico de que el crimen estaba por cometerse, se estaba cometiendo o se había cometido; y (c) el incumplimiento por parte del superior jerárquico de la obligación de tomar las medidas necesarias y razonables

para prevenir el crimen, hacerlo cesar o para castigar al autor[48].

a. La existencia de una relación y de control efectivo entre superior y subordinado

Este elemento constituye una expresión de la teoría del dominio del hecho y requiere una serie de elementos para determinar si un superior tiene la autoridad y control efectivo sobre sus subordinados. Tales elementos son:

a) La posición oficial del denunciado.

b) Su poder de emitir y dar órdenes.

c) Su capacidad de hacerse obedecer.

d) El lugar que ocupa en la jerarquía militar o policial.

e) Su capacidad de dar órdenes de combate a las unidades bajo su mando inmediato y a aquellas ubicadas en escalones inferiores.

f) Su capacidad de reasignación de unidades o de modificación de su mando, su poder de promover, remplazar o sancionar a los miembros de las fuerzas, así como de destituirlos de sus funciones.

g) Su autoridad para enviar fuerzas donde se desarrollen las operaciones o de retirarlas[49].

---

48 ANDREU-GUZMÁN, Federico. *Responsabilidad penal del superior jerárquico y crímenes internacionales. El crimen internacional de desaparición forzada.* Comisión Colombiana de Juristas. Bogotá, 2012, pp. 38-39. Las ideas aquí propuestas se desarrollan con más amplitud y concreción en MEJÍA RIVERA, Joaquín A. y MENJÍVAR ROSALES, Omar. «La responsabilidad penal de los altos mandos frente a las violaciones a derechos humanos». En Revista *Envío-Honduras.* Año 16, N° 55. ERIC-SJ. Tegucigalpa, mayo 2018, pp. 10-18.

49 International Criminal Court. *Situation in the Central African Republic in the case of The Prosecutor V. Jean-Pierre Bemba Gombo.* Pre-Trial Chamber II. N°: ICC-01/05-01/08. 15 de junio 2009, párr. 417. Traducción libre.

Para determinar el grado de responsabilidad penal de los superiores jerárquicos como responsables por los delitos cometidos por sus subordinados, es importante tener en cuenta qué tipo de organización es una entidad como las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional. Debe considerarse que estas dos entidades son organizaciones que entrañan una estructura de poder que se caracteriza por tener una jerarquía consolidada (aparato organizado de poder) y por la disposición de sus miembros a seguir los objetivos de la misma, la cual funciona con un poder de decisión concentrada en los mandos jerárquicos, y un automatismo casi absoluto en el cumplimiento de órdenes por parte de los miembros de la escala inferior, normalmente sin cuestionamiento alguno sobre la legalidad o ilegalidad de las instrucciones recibidas.

Pero aun en el caso de que hubiese algún cuestionamiento personal de parte de quien recibe una instrucción u orden de un superior, esto no llega en modo alguno a impedir la realización del fin que pretende el superior jerárquico, puesto que este simplemente puede optar por sustituir a quien debe ejecutar lo que mandó, sin que esto represente mayor inconveniente. Por tanto, el superior jerárquico puede perfectamente llegar a cometer cierto tipo de delitos con la ayuda de ese aparato jerarquizado que le está subordinado.

De esta manera, el poder del que dispone le posibilita la realización de hechos punibles sin que tenga que ejecutarlos directamente, ya que para ello se sirve de un sinfín de miembros de las fuerzas de seguridad subordinadas y obedientes a él, haciendo descender las órdenes a través de una cadena de mandos que organizan y supervisan las instrucciones impartidas. Esto se facilita aún más si desde el Estado se impulsa una política favorecedora de dichas

prácticas, como lo demuestran los informes que documentan los crímenes de los 80, del golpe de Estado y de la crisis postelectoral. En este orden de ideas, la realización del delito que ha decidido llevar a cabo el superior jerárquico no depende de los agentes que llegan a ser los singulares ejecutores del hecho, ya que estos ocupan una posición subordinada en la organización que constituye una verdadera maquinaria de poder.

En consecuencia, los ejecutores del hecho no estarían en capacidad de evitar que el superior jerárquico logre el fin que se propuso porque, incluso, puede llegar a suceder que tales ejecutores ni siquiera conozcan personalmente a quien impartió la orden y, viceversa, que el jefe, emisor de la orden, tampoco sepa de la existencia de los ejecutores, lo cual afirma la condición de estos últimos: como simples piezas de una maquinaria más compleja, cuyo control lo tiene el superior que gira las órdenes y en quien reside exclusivamente la capacidad de evitar el hecho, para lo cual bastaría simplemente revertir la orden inicial.

b. El conocimiento por parte del superior jerárquico de que el crimen estaba por cometerse, se estaba cometiendo o se había cometido

Este elemento constituye el componente moral —cognoscitivo y volitivo— de la responsabilidad del superior jerárquico, ya que es necesario que tenga un conocimiento real o efectivo de un crimen para determinar su responsabilidad penal. Este conocimiento inferido puede determinarse, entre otras cosas, teniendo en cuenta «el número y la naturaleza de actos ilegales cometidos así como su carácter generalizado o no; el periodo en que fueron cometidos los

crímenes; el número de las tropas implicadas; los medios de comunicación disponibles; el modus operandi; y el lugar y las funciones del sospechoso dentro de la jerarquía»[50].

En el contexto de la década de 1980, del golpe de Estado de 2009 y de la crisis postelectoral de 2017, los crímenes documentados por el CONADEH, la CVR, la CIDH y la OACNUDH eran tan notorios y generalizados, que es imposible argumentar que los altos mandos militares y policiales no tenían conocimiento de ellos. En este sentido, resulta evidente que, en primer lugar, existía información de la cual resultaba claramente un riesgo significativo de que sus subordinados estaban cometiendo o se proponían cometer tales crímenes; y, en segundo lugar, esa información estaba a su disposición a través de los diversos informes públicos y comunicados de organismos nacionales e internacionales.

c. El incumplimiento por parte del superior jerárquico de la obligación de tomar las medidas necesarias y razonables para prevenir el crimen, hacerlo cesar o para castigar al autor

Este elemento está íntimamente ligado con el del control efectivo y deviene del principio del mando responsable. En virtud de él, los superiores jerárquicos tienen la obligación de tomar las medidas necesarias y razonables para prevenir, reprimir e investigar las violaciones a derechos humanos, establecer los hechos y transmitir los casos a las autoridades competentes. A la luz de lo anterior, para que le sea atribuible el resultado de un crimen a quien no tomó las medidas necesarias para prevenirlo o reprimirlo, es decir, a quien dejó de actuar, debe realizarse una operación de equi-

---

50 ANDREU-GUZMÁN, Federico. *Responsabilidad penal del superior jerárquico... op. cit.*, pp. 44-47.

paración de la omisión a la acción, es decir, que la omisión del agente debe ser equivalente a una acción que produce un daño a los derechos de una persona.

Obviamente, no a toda persona que deja de actuar para evitar un resultado delictivo puede atribuírsele responsabilidad como autor; para ello es necesario que el sujeto se encuentre en una posición estrecha de vinculación con el bien jurídico, que puede surgir (a) cuando el sujeto tiene a cargo el cuidado de una fuente de peligro frente a una generalidad de bienes jurídicos; y (b) cuando tiene a cargo el cuidado de un bien jurídico frente a los peligros que puedan amenazarlo[51].

Estas circunstancias colocan al sujeto en una posición de garante y reducen el círculo de obligados a quienes se les puede exigir actuar frente a concretas amenazas para evitar la lesión de bienes jurídicos importantes. En el caso de las Fuerzas Armadas, su razón de ser es la protección de la vida, la integridad física, los bienes y, en general, la seguridad de las personas. En otras palabras, por ley están estrechamente vinculadas a los bienes jurídicos de las personas, respecto de las cuales tienen una función de protección, frente a toda clase de peligros que puedan amenazarlos.

En consecuencia, quien ostenta una posición jerárquica es el primer llamado a cumplir con esa función de garante, lo cual también implica ejercer un eficiente control, que ha de ser cumplido diligentemente, sobre los que están bajo su mando para evitar excesos que puedan resultar en graves violaciones a derechos humanos como las documentadas por el CONADEH, la CVR, y la OACNUDH. Sin duda, es reprochable que las fuerzas de seguridad del Estado sean las res-

---

51 LLOBET RODRÍGUEZ, Javier, *Delitos contra la vida y la integridad corporal. Derecho penal, parte especial,* Editorial Jurídica Continental, San José, Costa Rica, 2ª ed. actualizada 2001, p. 41.

ponsables de tales crímenes en lugar de proteger los bienes jurídicos fundamentales de las víctimas y, ante los cuales, los superiores jerárquicos omitieron su deber de actuar.

Las fuerzas de seguridad pública tienen frente a la vida e integridad de las personas una genérica e inobjetable posición de garantes, que particularmente se vio exigida por las circunstancias en los superiores jerárquicos cuando, agentes bajo su mando y control efectivo, realizaron actos ilícitos que resultaron en las graves violaciones a derechos humanos documentadas. Teniendo en cuenta su estructura jerárquica, no es difícil suponer que los superiores jerárquicos de las Fuerzas Armadas no solo estaban en condiciones de evitar los crímenes denunciados, sino que son los únicos en quienes reside la garantía final de poder hacerlo, pues para ello les bastaba simplemente comunicar una orden, mediante la cual mandaran a sus subalternos a inhibirse de realizar cualquier acción que tendiera a lesionar la vida o la integridad física de las víctimas.

En otras palabras, los superiores jerárquicos militares y policiales estaban en plenas posibilidades de impedir los crímenes cometidos por sus subordinados, simplemente emitiendo una orden, la cual omitieron girar, pese a que ni siquiera requería que fuese emitida por escrito. En conclusión, los crímenes de sus subordinados fueron el resultado de la ausencia de su control, pues omitieron implementar contramedidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir la comisión de los crímenes, y tampoco pusieron el asunto en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación, enjuiciamiento y sanción.

4. Esbozo de una propuesta

En virtud del principio del Derecho Internacional de la identidad o continuidad del Estado, su responsabilidad por violaciones a derechos humanos subsiste con independencia de los cambios de gobierno en el transcurso del tiempo[52] y puede configurarse aun en ausencia de intencionalidad; es decir, independientemente de que tales violaciones sean o no consecuencia de una política estatal deliberada[53].

Considerando lo anterior, y que los crímenes cometidos en los años 80, el golpe de Estado de 2009 y la crisis postelectoral de 2017 comparten actores y patrones, es imperativo que los sectores democráticos del país apostemos por un verdadero proceso de justicia transicional que nos permita, como sociedad, abordar las causas que han originado la crisis de impunidad permanente que arrastramos desde hace más de cuatro décadas, y reformar las estructuras del Estado y de las instituciones que facilitaron o promovieron las violaciones a derechos humanos.

Para evitar que se repita una cuarta crisis de graves abusos a derechos humanos, es necesario reconocer que en Honduras nunca hubo una verdadera transición democrática y que, detrás de leyes e instituciones «nuevas», se mantienen vivas y con poder las estructuras fácticas y culturales de las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios responsables de los crímenes pasados y recientes[54].

---

52 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras... op. cit.*, párr. 184.

53 Corte IDH. *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras.* Sentencia de 21 de septiembre de 2006, párr. 107.

54 Al respecto, véase BARAHONA, Marvin. «Detrás de la crisis política. Una crisis social y ecológica de profundas dimensiones antihumanas». En Revista *Envío-Honduras.* Año 16, N° 54. ERIC-SJ. Tegucigalpa, 2018, pp. 37-45; BARAHONA, Marvin. «Auge y decadencia de la ideología de la desigualdad: un cuestionamiento necesario a la he-

El hecho de que las personas represoras queden sin castigo y que, incluso, sigan ocupando altos cargos o beneficiándose de los recursos del Estado a través de jugosas pensiones y otros beneficios sociales que la mayoría de la población no recibe, no solamente vulnera el derecho de las víctimas y sus familiares de conocer a manos de quién, cómo y por qué sufrieron ellas o sus seres queridos las graves violaciones a sus derechos, sino también compromete la legitimidad democrática y pone en riesgo la democratización del país y el fortalecimiento del Estado de derecho.

En este punto es importante recordar que algunos de los crímenes cometidos pueden considerarse crímenes de lesa humanidad, como los ocurridos en el contexto de los años 80 y del golpe de Estado de 2009[55], y otros revisten un alto nivel de gravedad, lo cual hace que tengan una naturaleza imprescriptible; es decir, su persecución y sanción no se extingue por el paso del tiempo, pues, como lo ha señalado reiteradamente la Corte IDH, la prescripción de la acción penal o cualquier excluyente similar de responsabilidad es inadmisible e inaplicable cuando se trata de «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»[56].

---

gemonía neoliberal». En MEJÍA RIVERA, Joaquín A. (Coord.). *Estado, despojo y derechos humanos.* Editorial San Ignacio. Tegucigalpa, 2019, pp. 63-102.

55 CONADEH. *Los hechos hablan por sí mismos... op. cit.,* pp. 255-260; CVR. *Para que los hechos no se repitan... op. cit.,* p. 539. Estos informes representan la «verdad oficial» acerca de los hechos ocurridos y su publicación implica un reconocimiento explícito del Estado hondureño de la existencia de crímenes de lesa humanidad y la expresión de su voluntad de perseguirlos penalmente.

56 Corte IDH. *Caso de Barrios Altos Vs. Perú.* Sentencia del 14 de marzo de 2001, párr. 41; Id. *Caso Vera Vera y otra Vs. Ecuador.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo

Así las cosas, un primer paso necesario para avanzar hacia un verdadero proceso de reconciliación nacional debe ser la constitución de una Comisión de la Verdad, siguiendo los estándares internacionales en la materia para que goce de la legitimidad necesaria[57], que analice y actualice los informes del CONADEH, de la CVR, y de la OACNUDH[58], con el fin de retomar y enriquecer las recomendaciones que permitan abordar la verdad acerca de lo ocurrido mediante el examen de las causas, las consecuencias y la naturaleza de las violaciones graves a los derechos humanos; promover la creación de tribunales de derechos humanos para contribuir a la lucha contra la impunidad[59], y elaborar e imple-

---

de 2011, párr. 117; Id. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú.* Sentencia de 22 de septiembre de 2009, párr. 182; Id. *Caso Gomes Lund y Otros («guerrilha do Araguaia») Vs. Brasil.* Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párr. 171; Id. *Caso De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala.* Sentencia de 29 de noviembre de 2009, párr. 129; Id. *Caso Herzog y otros Vs. Brasil.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de marzo de 2018, párr. 263.

57 JURADO VARGAS, Romel. «La Comisión de la Verdad en Honduras: Apuesta por la justicia o consagración de la impunidad» y NUÑO, Alejandra y AGUILUZ, Marcia. «Reflexiones en torno a la implementación de la Comisión de la Verdad en Honduras». Ambos textos están incluidos en: MEJÍA RIVERA, Joaquín A. y FERNÁNDEZ, Víctor (Coords.). *El golpe de Estado en Honduras desde una perspectiva de los derechos humanos.* Editorial San Ignacio/MADJ. Tegucigalpa, 2010, pp. 222-247 y 248-272, respectivamente. La propia CVR reconoció que su falta de legitimidad obstaculizó el acceso a información clave en manos de sectores opositores al golpe de Estado, pues estos se negaron a reconocerla y a colaborar con ella. En Comisión de la Verdad y la Reconciliación. *Para que los hechos no se repitan… op. cit.,* p. 438.

58 Tras una misión a Honduras en febrero de 2018, el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas recomendó «la creación de una comisión de investigación independiente sobre las denuncias de violaciones de derechos humanos ocurridas durante el período postelectoral». En OACNUDH. *Las violaciones a los derechos humanos… op. cit.,* p. 12.

59 «El Poder Judicial debe proceder a la designación de jueces especiales con jurisdicción exclusiva en materia de derechos humanos». En Comisión de la Verdad y la Reconciliación. *Para que los hechos no se*

mentar una política pública de reparaciones que subsane la cohesión y el tejido social fracturados por la violencia estatal y la impunidad[60].

Tales informes plantean la necesidad de realizar reformas estructurales a las Fuerzas Armadas, a la Policía Nacional, al sistema político-electoral y al sistema de justicia en su conjunto —Ministerio Público y Poder Judicial—, las cuales continúan siendo tareas pendientes para el Estado y para la sociedad civil. En el caso concreto de las Fuerzas Armadas, que han jugado un papel decisivo en las graves violaciones a derechos humanos en los tres momentos planteados y han logrado un inmensurable poder, consiguiendo subvertir el orden lógico en una democracia y colocarse por encima del poder civil, es imperativo la desmilitarización de la sociedad y del Estado, y convocar a un diálogo nacional amplio e inclusivo para reflexionar sobre la necesidad o no de la existencia de unas Fuerzas Armadas que drenan los fondos públicos y que han demostrado ser un peligro para el proceso democrático hondureño.

Parafraseando al CONADEH, los tres informes aquí señalados que documentan las graves violaciones a derechos humanos, constituyen «memoria viva de un pasado reciente que, por su importancia para avanzar hacia una sociedad democrática, fundamentada en el respeto de los derechos humanos, no puede[n] relegarse al olvido»[61]. En este orden de ideas, es fundamental tener claridad que, además de in-

---

repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Hallazgos y Recomendaciones. CVR. Honduras. Recomendaciones en el ámbito de los derechos humanos. 2011, párr. 19, p. 39.

60 Al respecto véase, CÁLIX V., Lidia y MEJÍA RIVERA, Joaquín A. «Las representaciones sociales en el marco de la asunción del nuevo gobierno en Honduras». En Revista *Envío-Honduras.* Año 19, N° 68. ERIC-SJ, Tegucigalpa, mayo de 2022.

61 CONADEH. *Los hechos hablan por sí mismos… op. cit.,* p. 10.

dividualizar, judicializar y sancionar a los perpetradores de los crímenes,

> [...] el primer paso para una investigación efectiva sobre violaciones de derechos humanos, es la de identificar los patrones de violaciones y las estructuras que los respaldan. Esto incluye patrones de comportamiento de cadena de mando de las fuerzas de seguridad y defensa y las brechas o fallas en los marcos legales y operativos que permitieron que ocurrieran las violaciones[62].

Finalmente, como lo señala el CONADEH en su informe,

> Los grandes países no son aquellos que no han tenido épocas oscuras y de barbarie, son los que pudieron examinarlos sin temores para así superarlas. Las verdaderas democracias son las que pueden examinarse a sí mismas. Las naciones con futuro son las que pueden, con valentía, enfrentar la verdad. Creemos que Honduras bien puede traspasar el umbral del silencio y mostrar los horrores a los que se llegó [...] No para buscar venganza, no para sólo mostrar la barbarie y el odio que algunos hondureños tuvieron contra otros, sino para lograr la reconciliación nacional. La paz no viene del silencio o de la ignorancia, sino del reconocimiento claro y abierto de nuestros límites y nuestros errores[63].

Sin embargo, a la luz de la Declaración de Nairobi sobre el derecho de las mujeres y las niñas a interponer recursos y obtener reparaciones[64], la reconciliación nacional nunca

---

62 OACNUDH. *Las violaciones a los derechos humanos... op. cit.*, p. 26.
63 CONADEH. *Los hechos hablan por sí mismos... op. cit.*, p. 11.
64 Declaración hecha por defensoras y activistas de los derechos de las mujeres, así como sobrevivientes de violencia sexual en situaciones de conflicto procedentes de África, Asia, Europa, Sudamérica, Cen-

podrá ser integral si no se le imprime un enfoque feminista al derecho de las víctimas a la reparación, en dos sentidos: primero, yendo más allá de las causas y consecuencias inmediatas de los crímenes, e impulsando acciones que transformen las relaciones desiguales de poder y las desigualdades de género que están de fondo; y, segundo, generando los mecanismos efectivos para garantizar que las mujeres y las niñas participen de forma autónoma en la toma de decisiones con respecto a determinar por ellas mismas las formas de reparación más adecuadas a su situación de víctimas[65].

---

troamérica y Norteamérica, en el marco de la reunión internacional sobre el derecho de las mujeres y las niñas a interponer recursos y obtener reparaciones, realizado en Nairobi, Kenia, del 19 al 21 de marzo de 2007.

65 MENDIA AZKUE, Irantzu. *Justicia transicional: dilemas y críticas feministas.* Trad. Iñigo Gallastegi Zorrilla. Cuadernos de Trabajo de Hegoa. Bilbao, 2012, pp. 30-31.

Capítulo XI

La justicia transicional en Honduras después del golpe de Estado de 2009*

Andrea Portillo Ramos

1. Contexto político: el golpe de Estado del 28 de junio de 2009

El 28 de junio de 2009 se produjo un rompimiento de la institucionalidad en Honduras, cuando ocurrió el primer golpe de Estado del siglo XXI de la región, en el marco de una crisis política y social que culminó con el derrocamiento del entonces presidente, José Manuel Zelaya Rosales, del Partido Liberal.

Zelaya, un terrateniente de la zona oriental de Honduras, había ejercido con anterioridad varios cargos públicos en gobiernos del Partido Liberal, y se presentó como candidato a la Presidencia de la República en 2005, por ese mismo partido. Resultó ganador de las elecciones generales de ese año por un estrecho margen ante el candidato del Partido Nacional, Porfirio Lobo Sosa, y tomó posesión de su cargo como Presidente de la República el 27 de enero de 2006, bajo el lema del gobierno del «Poder Ciudadano», sin que hasta ese momento se alejara de las políticas tradicionales del Partido Liberal.

---

* El presente artículo forma parte de la tesis sustentada por la autora para optar al grado de máster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín, Buenos Aires.

Sin embargo, a partir del año 2008, su gobierno da un giro en su política exterior, cuando comienza a tener acercamientos con gobiernos llamados de «izquierda» en Latinoamérica, particularmente con Venezuela. En ese año Honduras se adhiere a Petrocaribe, organismo regional creado a iniciativa del país sudamericano. En el marco de ese convenio, en junio de 2008 Honduras recibió los primeros 80 mil barriles de petróleo.

El 25 de agosto de 2008 se celebra la III Cumbre Extraordinaria de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), en la cual el presidente Manuel Zelaya firma la declaración de adhesión de Honduras a esta alianza. Ello genera inmediatamente diferentes reacciones en la sociedad hondureña, principalmente de la empresa privada, pero también hubo reacciones en contra de parte de sectores gubernamentales; por ejemplo, diputados y diputadas del Congreso Nacional, e incluso algunos funcionarios y funcionarias del mismo gobierno de Zelaya. Desde ese momento comienza una serie de especulaciones sobre una posible intención de continuismo del gobierno de Zelaya, replicando la estrategia de emitir una nueva Constitución que legalizara la reelección, utilizada en países como Venezuela, Ecuador y Bolivia.

A finales de 2008, el presidente Zelaya anuncia que presentará una propuesta para que, en las elecciones generales de noviembre 2009, se coloque una cuarta urna para que el pueblo, por medio de un plebiscito, decida si quiere o no la instalación de una asamblea nacional constituyente. El decreto ejecutivo n.° PCM-020-2009 de fecha 26 de mayo de 2009 ordena que «se realice una encuesta nacional de opinión, que se llevará a cabo el domingo 28 de junio de 2009 y planteará la siguiente pregunta: ¿Está de acuerdo que en las elecciones generales de 2009 se instale una cuarta urna

en la cual el pueblo decida la convocatoria a una asamblea nacional constituyente? Sí__ No__».

El decreto provocó más reacciones de diversos sectores de la ciudadanía hondureña; por un lado, un sector de la población se oponía rotundamente a que se realizara la consulta, mientras que otro sector la apoyaba, sobre todo las dirigencias de las organizaciones campesinas y centrales obreras. Asimismo, diversas instituciones estatales manifestaron su postura oficial contraria a la posibilidad de la cuarta urna:

a) El 25 de marzo de 2009, la Procuraduría General de la República emite un pronunciamiento en el que expresa que el presidente Zelaya no tiene facultades para convocar a una consulta; además, previene a los funcionarios públicos que la participación en actos o acciones dirigidos a efectuar esta consulta podría tener como consecuencia una investigación penal.

b) El 27 de abril, la Auditoría Jurídica Militar de las Fuerzas Armadas de Honduras emite una opinión jurídica relacionada con la participación de las FF.AA. en la encuesta popular, afirmando «que jurídica, moral y éticamente no es procedente que las FF.AA. se involucren en el proceso de encuesta ciudadana (...) o en cualquier otra actividad que conlleve la violación a la Constitución».

c) El 8 de mayo, el Ministerio Público presenta ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo demanda ordinaria contra el Estado de Honduras para que se declare la ilegalidad y la nulidad del acto administrativo tácito de carácter general emitido por el Poder Ejecutivo, por no estar ajustado a derecho. Dicho juzgado emite sentencia interlocutoria, declarando

con lugar lo solicitado por el Ministerio Público y ordenando al presidente Manuel Zelaya y a todas las instituciones del Poder Ejecutivo la suspensión del procedimiento de consulta, así como de cualquier tipo de publicidad sobre el mismo.

d) El 22 de mayo, el Tribunal Supremo Electoral ordena a los medios de comunicación retirar toda la propaganda referente a la consulta del 28 de junio.

Pese a todas las posturas institucionales contra el proceso de la cuarta urna, y a la incertidumbre generada en la población, el presidente Zelaya continuó según lo planificado para realizar la encuesta el día programado.

El 28 de junio de 2009, a tempranas horas de la mañana, un comando especial del ejército de Honduras allanó la casa de habitación del presidente Manuel Zelaya y ejecutó una orden de captura en su contra. Cabe destacar que no se siguió ningún tipo de protocolo o procedimiento legal, pues durante la captura no hubo presencia de fiscales; después, en lugar de presentarlo ante una autoridad competente, Zelaya fue trasladado a la Base Aérea Enrique Soto Cano, en el departamento de Comayagua (base aérea de los EE.UU., conocida como Palmerola, actualmente funcionando como aeropuerto internacional) y posteriormente fue llevado a Costa Rica, consumando con ello el golpe de Estado.

Inmediatamente, el Congreso Nacional nombró a Roberto Micheletti —quien hasta entonces había sido presidente de ese poder del Estado—, para que encabezara un gobierno de facto. La sociedad se polarizó entre los denominados «golpistas», que argumentaban que lo sucedido era una «sucesión constitucional» y no un golpe de Estado, y los

autodenominados «resistencia», que se negaban a aceptar el derrocamiento del presidente Zelaya.

En el contexto del gobierno de facto se produjeron múltiples violaciones a los derechos humanos de diversa índole, incluyendo el derecho a la vida, con muertes resultantes por el uso desproporcionado de la fuerza por agentes del Estado, y también muertes selectivas por razones políticas; violación de la libertad personal, con detenciones ilegales; violaciones a la integridad personal, con torturas, desapariciones, golpes y lesiones; violación del derecho a la libertad de expresión por el cierre y censura de medios de comunicación; y restricción a la libertad de circulación de la población, con la implementación de recurrentes toques de queda a nivel nacional.

Según el informe de la visita *in loco* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), realizada del 17 al 21 de agosto de 2009,

> se pudo constatar que en Honduras, a partir del golpe de Estado, se han producido graves violaciones a los derechos humanos de sus habitantes, incluyendo muertes, declaración arbitraria del estado de excepción, represión de manifestaciones públicas a través de uso desproporcionado de la fuerza, criminalización de la protesta social, detenciones arbitrarias, tratos crueles, inhumanos y degradantes, malas condiciones de detención, militarización del territorio, aumento de las situaciones de discriminación racial, violaciones a los derechos de las mujeres, serias restricciones a los derechos de libertad de expresión (…) Como consecuencia del uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad para reprimir manifestaciones públicas, se produjo la muerte de al menos 7 personas (…) y no se observa que las investigacio-

nes internas presenten avances sustanciales en cuanto a la identificación y sanción de los responsables[1].

La reacción que se generó en la comunidad internacional desde ese momento fue determinante para que Honduras buscara una salida a la crisis, por medio de la celebración de elecciones generales, en las que resultó ganador Porfirio Lobo Sosa, del Partido Nacional.

2. Mecanismos de justicia y reparación: políticas públicas en derechos humanos posgolpe de Estado (gobierno de Porfirio Lobo 2010-2014)

El presidente electo Porfirio Lobo, del Partido Nacional, tomó posesión de su cargo el 27 de enero de 2010, y en esa misma ceremonia firmó un decreto otorgando amnistía por delitos políticos y conexos a las personas vinculadas al golpe de Estado de 2009[2]. Este nuevo gobierno asumió el mandato presidencial con el lema de «unidad y reconciliación nacional» (punto 1 del Diálogo Guaymuras), con el reto de hacer frente a la crisis social y política, así como a los problemas estructurales ya existentes en el país.

La nueva administración priorizó como objetivo lograr la «normalización» de las relaciones de Honduras con la comunidad internacional y, simultáneamente, la reconciliación nacional. Para ello comenzó a implementar una serie de medidas en el tema de derechos humanos, como la creación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), la creación de la Secretaría de Justicia y Derechos

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe Honduras: derechos humanos y golpe de Estado.* Visita *in loco* del 17 al 21 de agosto de 2009.

2 Decreto legislativo N° 2-2010.

Humanos, y la elaboración de un anteproyecto de ley de reparación a víctimas de violaciones de derechos humanos. A continuación, se analizan estas medidas.

2.1 Derecho a la verdad: Comisión de la Verdad y la Reconciliación

En la historia de Honduras en el siglo XX existen dos antecedentes de situaciones de violaciones a los derechos humanos en las que ha habido una investigación oficial de los hechos. El primero es conocido como La Masacre de Los Horcones; sucedió en 1975 cuando, en el marco de una protesta campesina en la ciudad de Juticalpa, departamento de Olancho, se produjeron actos de violencia que culminaron con el asesinato de diez campesinos, dos sacerdotes católicos y dos estudiantes universitarias. El gobierno militar de ese momento nombró una comisión investigadora, cuyo informe identificó a militares y civiles como responsables de los hechos, quienes fueron enjuiciados y cumplieron sus condenas; sin embargo, no existió ningún tipo de reparación a las víctimas.

El segundo antecedente ocurrió en la década de 1980, durante la aplicación de la «doctrina de seguridad nacional», que se caracterizó por la represión y violaciones a derechos humanos durante el período 1980-1993, como consta en la investigación presentada por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), *Los hechos hablan por sí mismos.*

La Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Honduras (CVR) fue creada por el gobierno de Lobo Sosa, mediante decreto ejecutivo n.° 011-2010, con base en el punto 6 del

Diálogo Guaymuras[3], que establece la necesidad de crear una Comisión de la Verdad. El mandato del organismo es esclarecer los hechos ocurridos antes, durante y después del 28 de junio de 2009, debiendo entregar un informe que proporcione elementos y recomendaciones para evitar que los hechos se repitan en el futuro. Se establece, además, su independencia funcional, administrativa, técnica y financiera, así como su alcance irrestricto para obtener la información requerida de los entes públicos del Poder Ejecutivo[4]. Sin embargo, en lo que respecta a los otros dos poderes, Judicial y Legislativo, solo indica que se podrá solicitar la información requerida a los titulares de los mismos, sin establecer que haya ninguna obligación de parte de estos para proporcionarla. La CVR tampoco tenía mandato para deducir responsabilidades penales por los hechos ocurridos.

El 4 de mayo de 2010 se hizo el nombramiento oficial de las y los comisionados. Se nombró en el cargo de coordinador de la CVR al señor Eduardo Stein Barillas, de nacionalidad guatemalteca, ex vicepresidente de Guatemala (2004-2008) y partícipe activo en la última fase de los procesos de negociación de paz en Guatemala, cuando fue ministro de Relaciones Exteriores de ese país (1996-2000). Además, se nombró a otros dos comisionados internacionales y dos comisionados nacionales. Los comisionados internacionales fueron María Amabilia Zavala, de nacionalidad peruana, y Michael Kergin, de nacionalidad canadiense, ambos con amplia experiencia en cargos de relevancia en sus respectivos países y en el ámbito internacional.

---

3 Diálogo Guaymuras (Acuerdo Tegucigalpa-San José), firmado el 30 de octubre de 2009 en Costa Rica por representantes del expresidente Zelaya y del señor Micheletti, contentivo de 9 puntos para la resolución del conflicto.

4 Decreto Ejecutivo PCM 011-2010, del 13 de abril de 2010, publicado en el Diario Oficial *La Gaceta* el 30 de abril de 2010.

En carácter de comisionados nacionales se nombró a Julieta Castellanos, en ese entonces rectora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (2009-2017), fundadora del Observatorio de la Violencia-Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS); y a Jorge Omar Casco, abogado, exrector de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (1988-1991) y exdirector del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAH (1983-1986)[5].

La instalación de los comisionados de la CVR fue objeto de críticas por parte de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos. El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) cuestionó que

> la instalación de la Comisión de la Verdad se ha realizado a través de un decreto presidencial, es decir, es un acto del presidente Porfirio Lobo que no tiene la fuerza jurídica de una ley de la República y por ello no vincula a otros poderes de la República. En los poderes Legislativo y Judicial están presentes personas que cooperaron con el golpe de Estado y es improbable que estos órganos cumplan con su obligación de colaborar con la Comisión de la Verdad, a sabiendas de su propia responsabilidad en los hechos, y mucho menos tendrán la voluntad de aceptar e implementar las recomendaciones que eventualmente se realicen[6].

Sin restar la validez de estos cuestionamientos, en la conformación de la CVR se tuvieron en cuenta los modelos y directrices de las Naciones Unidas:

---

5 Decreto Ejecutivo 001-2010, del 4 de mayo de 2010.

6 Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil). Comisión de la Verdad nace con graves carencias jurídicas. 4 de mayo de 2010. Recuperado de: https://www.Cejil.org/es/comision-verdad-honduras-nace-graves-carencias-juridicas

> Nosotros tuvimos el modelo de Naciones Unidas para las comisiones de la verdad, que es una guía, que da criterios internacionales para la composición (...). La autonomía, la independencia, se logró con la definición de que eran tres internacionales y dos nacionales (...). Era más difícil que [funcionarios] internacionales (...) se salieran de un patrón de lo que significa un golpe de Estado y que lo negaran (...). Había una autonomía, una independencia, no solo por la persona que se estaba colocando en la cabeza, sino que también la gestión operativa y presupuestaria; no había manera en que el gobierno pudiera tener una injerencia[7].

El financiamiento fue proporcionado por la comunidad internacional:

> Los países que financiaron la Comisión de la Verdad durante sus 18 meses [de existencia] fueron: EEUU, Canadá, Suecia, España y Naciones Unidas, pero no con financiamiento directo sino a través del equipo de los cuatro expertos internacionales en derechos humanos[8].

Cabe recordar que las comisiones de la verdad pueden ser oficiales y también no oficiales, como las de Brasil y Uruguay. Varón (2011) refiere que «las Comisiones de la Verdad No Oficiales son creadas por organizaciones de la sociedad civil, ONG, o grupos religiosos con la finalidad de crear un documento que logre hacer una reconstrucción del

---

7 Sergio Membreño, ex secretario ejecutivo de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), en entrevista realizada el 27 de enero de 2016, Tegucigalpa.

8 Ídem.

periodo de violencia, a través de testimonios, entrevistas y documentos oficiales y no oficiales»[9].

En Honduras, el expresidente Zelaya y el Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP), un amplio grupo social y político que aglutinaba sectores populares opositores al golpe de Estado, desconocieron la CVR, argumentando que fue creada unilateralmente por el presidente Lobo y que no incluía a representantes de las víctimas de las violaciones de derechos humanos. Por tal razón, la sociedad civil decidió crear una comisión no oficial, con el nombre de Comisión de Verdad (CDV).

La CDV estuvo integrada por personas de destacada trayectoria internacional en el ámbito de los derechos humanos: Elsie Monge de Ecuador, Luis Carlos Nieto de España, Mirna Perla Jiménez de El Salvador, Adolfo Pérez Esquivel y Nora Cortiñas, ambos de Argentina; por Honduras, la escritora Helen Umaña y el padre Fausto Milla, además de otras tres personas que renunciaron meses después de haber sido nombradas. El objetivo de la CDV era «aspirar a representar una contribución, por un lado, al proceso de construcción democrática en la nación hondureña y, por el otro, a la edificación de un auténtico Estado constitucional y democrático de derecho»[10]. Esta comisión presentó su informe el 3 de octubre de 2012, con el título de *La voz más autorizada es la de las víctimas.*

Por su parte, la CVR oficial entregó su informe a la población hondureña y a los titulares de los tres poderes del Estado el 7 de julio de 2011, con el nombre *Para que los*

---

9 VARÓN, Ana. «Comisiones de la Verdad y el Estado, un trabajo conjunto a favor de las víctimas». En *Revista del CESLA*, N° 14. Uniwersytet Warszawski. Varsovia, 2011, pp. 109-123.

10 Comisión de Verdad. *La voz más autorizada es la de las víctimas.* Tegucigalpa, 2012.

hechos no se repitan. Dicho informe estableció que lo ocurrido en 2009 fue un golpe de Estado, si bien atípico, porque los otros dos poderes, legislativo y judicial, así como los gobiernos locales (municipalidades), quedaron intactos; y porque, aunque fueron los militares quienes ejecutaron la expulsión del país del presidente Zelaya, estos no tomaron el poder. En el capítulo de derechos humanos, se estableció que en el período investigado (28 de junio 2009 al 27 de enero de 2010) hay referencia de 79 casos de violaciones del derecho a la vida, de los que 59 se encuentran en informes de organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales.

Posteriormente, al hacer el cruce de información correspondiente, se identificaron 20 casos ilustrativos en los que se podría determinar la participación de agentes del Estado en muertes ocasionadas por el uso desproporcionado de la fuerza en manifestaciones, o en asesinatos selectivos. Es importante señalar que, en los 59 casos restantes, no se descarta la existencia de una ejecución extrajudicial; sin embargo, tampoco se puede establecer con certeza, debido a la falta de una investigación exhaustiva por parte de las autoridades nacionales competentes. Además, se señalan casos de violaciones a derechos de libertad de expresión, integridad y libertad personal, así como la restricción de otras garantías constitucionales.

El Informe *Para que los hechos no se repitan* incluye un total de 84 recomendaciones en ocho ámbitos de acción, divididos de la siguiente manera: constitucional, derechos humanos, combate a la corrupción, estado democrático de derecho, político electoral, internacional, medios de comunicación y el ámbito de la memoria.

Con la entrega del informe a la población hondureña finalizó el trabajo de la CVR. Su mandato no incluía la imple-

mentación y seguimiento de las recomendaciones presentadas en el informe; para ello, por medio del decreto ejecutivo 071-2011, de fecha 8 de noviembre del año 2011, se creó la Unidad de Seguimiento a las Recomendaciones de la CVR (USCVR), con la finalidad de realizar acciones para el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones de la CVR. El financiamiento de este organismo fue asumido, prácticamente en su totalidad, por la cooperación internacional[11].

Sin duda, la implementación de las recomendaciones contenidas en el informe de la CVR pasaba por la existencia o no de una voluntad política de diversos sectores del país, que en ese momento aún se encontraba polarizado y sin encaminarse a la reconciliación. De acuerdo con el ex secretario ejecutivo de la CVR,

> como no era vinculante y parte de la clase política no estaba de acuerdo con algunas de las recomendaciones (...) hubo oposiciones. Este es un tema de fuerzas políticas, de voluntad política, como para haber asegurado que las recomendaciones podían haber sido desarrolladas o cumplidas[12].

2.2 Adopción de reformas institucionales y legales: creación de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos

Antes del golpe de Estado de 2009, había en el sector público dos instituciones de promoción y defensa de los derechos humanos: el CONADEH, u *ombudsman,* como se le conoce en otros países, y la Fiscalía Especial de Derechos

---

11 Rolando Sierra, exdirector de la Unidad de Seguimiento a las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (USCVR), en entrevista realizada el 1 de febrero de 2016, Tegucigalpa.

12 Sergio Membreño, entrevista citada.

Humanos (FEDH), del Ministerio Público. Durante el golpe, la FEDH mantuvo cierto grado de credibilidad en cuanto a la recepción y seguimiento de denuncias, pero el trabajo del CONADEH fue muy cuestionado por haber tomado parte en el conflicto y no atender las denuncias de la ciudadanía sobre violaciones de derechos humanos[13].

En vista de la deslegitimación nacional e internacional del CONADEH, el presidente Porfirio Lobo decidió crear la Oficina Asesora en Derechos Humanos adscrita a Casa Presidencial, y nombró para dirigirla a la abogada Ana Pineda, quien tenía una conocida trayectoria en el ámbito de los derechos humanos en el país. Como parte de las recomendaciones de esta oficina, se estableció la necesidad de elevarla a rango de Secretaría de Estado (ministerio)[14].

Así, ante la presión ejercida por la sociedad civil en Honduras, pero también por la comunidad internacional —prácticamente fue una condición para el restablecimiento de las relaciones internacionales y de la cooperación económica—, el gobierno incorporó en su agenda la creación de una institución que, desde el mismo Gobierno Central, liderara la formulación e implementación de una política pública en derechos humanos. Se puede determinar que el

---

13 Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR). *Para que los hechos no se repitan.* Tomo I, Cap. 14, Tegucigalpa, 2011, p. 405.

14 «El cambio se produce por una sugerencia que hace directamente Ana Pineda (…). Ella tenía que asesorar al presidente de la República con respecto a las decisiones que tenía que tomar en el tema de derechos humanos (…). Además, había una fuerte presión internacional; en vista de lo que había acontecido con el golpe de Estado, Honduras en esos momentos se encontraba suspendida de la mayoría de los órganos y organismos de derechos humanos internacionales, y eso requería tomar medidas prontas y oportunas para mostrarle al mundo que, efectivamente, en el gobierno había la voluntad de invertir y de mejorar la situación de derechos humanos». Martha Sabillón, ex subsecretaria de Estado en el Despacho de Derechos Humanos, en entrevista realizada el 12 de marzo de 2016, Tegucigalpa.

proceso fundacional de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos presentó características del modelo weberiano moderno[15]:

a) Organización definida por una jerarquía.
b) Proceso de selección para contratación del personal por méritos personales y profesionales.
c) Recurso humano calificado, con conocimiento en la materia de derechos humanos.
d) Funciones propias de su quehacer institucional, especificadas en su decreto de creación y posterior reforma a la Ley General de la Administración Pública.
e) Comportamiento burocrático sujeto a permanente control, a través de la creación de un Comité de Control Interno Institucional y del seguimiento de los parámetros de transparencia y rendición de cuentas establecidos por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como una planificación de actividades, por medio de un Plan Operativo Anual[16].

Como parte de su labor, la nueva Secretaría tenía la obligación de mejorar las relaciones con la comunidad internacional, mostrando que el Estado hondureño, en efecto, estaba interesado en superar la crisis de violación a los derechos humanos ocurrida en 2009. La Secretaría tenía funciones de formulación, coordinación y ejecución de toda la política pública del Poder Ejecutivo en materia de derechos humanos, lo cual era crítico en ese momento de polarización y falta de reconocimiento del gobierno del presidente

---

15 WEBER, Max. *Economía y Sociedad,* Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 167-232.

16 Washo y ministra Ana Pineda. 2014/01/07. Recuperado de http://www.youtube.com/watch?v=uNuV3epLEDQ

Lobo por buena parte de la ciudadanía hondureña. El 1 de junio de 2011, Honduras retornó a la OEA como Estado miembro, con 32 votos a favor y uno en contra. El presidente Lobo reconoció el papel de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos en el logro de ese objetivo.

Pese a que la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos tenía una labor fundamental para el país, durante los tres años de su funcionamiento se le otorgó uno de los presupuestos más bajos. Según información oficial de la Secretaría de Finanzas y de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, para el año 2010 se le aprobó un presupuesto inicial de operaciones de aproximadamente 695 000 lempiras (USD 30 000), que incluía sueldos y salarios básicos con sus colaterales, materiales y suministros. En 2011 se puso en funcionamiento y comenzó a estructurarse, con un presupuesto de L 35 millones (USD 1.8 millones), aunque la titular de la Secretaría había solicitado L 50 millones (USD 2.6 millones)[17], considerando que era el mínimo requerido para iniciar las actividades de la nueva entidad. En 2012 se le asignó un monto de L 42.4 millones (USD 1.8 millones), para atender gastos de funcionamiento (recursos humanos y materiales) y equipamiento (equipo de computación, entre otros). Finalmente, en 2013 hubo un recorte del 8% en relación con el presupuesto del año anterior, y se le asignó la cantidad de L 39.2 millones (USD 1.6 millones). La escasa asignación presupuestaria indicaría falta de voluntad política:

---

17 Departamento de Estado de los Estados Unidos de América. *Honduras: Informe de país sobre las prácticas de derechos humanos 2010.* En http://photos.state.gov/libraries/honduras/23248/pol/hon_hrr10_sp.pdf

> Las explicaciones que nos dieron era que el gobierno tenía una política de austeridad, dado el déficit fiscal que había al interior de todo el gobierno, y que por lo tanto se estaban haciendo recortes en todas las Secretarías. Nosotros sabemos que hubo otras Secretarías que también tuvieron recortes, pero en otras no, sino que aumentos, lo que nos llevó a analizar que la deducción se debía a que el tema de derechos humanos seguía sin ser un tema prioritario en la agenda nacional; más que una inversión se miraba como un gasto y por lo tanto fue de las primeras Secretarías en que se decide hacer el recorte presupuestario. También estábamos conscientes de que, para ese entonces, el trabajo que se había logrado a través de la Secretaría había hecho que Honduras ya fuera incluida en los organismos internacionales de derechos humanos, que era uno de los objetivos del gobierno, y que al haberlo logrado disminuyó el interés que tenía el propio Poder Ejecutivo de mantener esta Secretaría activa[18].

En efecto, de acuerdo con información del Presupuesto de Egresos de la República, a otras instituciones no se les aplicó la política de austeridad, pues más bien les aumentaron sus presupuestos durante esos tres años; tal es el caso de la Secretaría de Seguridad y la Secretaría de Defensa.

El Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible de 2016[19] establece que en la región centroamericana, en el período 2003-2013, hay una tendencia creciente de involucramiento de los ejércitos en actividades civiles, justificado por la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia. En Honduras, en 2011 se emitió un decreto

---

18 Martha Sabillón, entrevista citada.

19 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Quinto Informe Estado de la Región 2016.* San José, Costa Rica. 2016. Recuperado de http://www.estadonacion.or.cr/erca2016/assets/erca-2016-web.pdf

ejecutivo que declaraba estado de emergencia en materia de seguridad pública a nivel nacional, por lo que se le otorgaban facultades policiales a las Fuerzas Armadas durante un término de noventa días. Las atribuciones policiales a las Fuerzas Armadas continuaron vigentes hasta 2013, por medio de una serie de prórrogas a ese decreto ejecutivo[20]. En 2011, el gobierno de Honduras realizó una importante compra en armas y equipamiento militar a Estados Unidos y a Israel, por un monto de 1 518.6 millones de dólares para renovar el equipo de su ejército[21].

Para la Secretaría de Seguridad, el presupuesto que se aprobó en 2011 fue de L 2 657.8 millones (USD 115.1 millones); para 2012 fue de L 3 012.7 millones (USD 130,5 millones); y para 2013, declarado año de austeridad en la administración pública[22], fue de L 3 684.9 millones (USD 159.6 millones). Es importante señalar que en 2011 la tasa de homicidios alcanzó su pico más alto, que fue de 86.5 homicidios por cada 100 000 habitantes[23].

Para hacer una comparación presupuestaria, es necesario establecer un parámetro de instituciones del Estado, divididas por sectores de acuerdo con su ámbito de aplicación y competencia institucional. Se puede determinar la voluntad política relacionando los recursos presupuestarios nacionales asignados por sectores y las prioridades en la inversión pública, por medio del porcentaje de variación

---

20 Decreto ejecutivo PCM-075-2011, de fecha 5 de diciembre de 2011; PCM-009-2012 de fecha 19 de abril de 2012; PCM-020-2012 del 26 de junio de 2012.

21 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Quinto Informe Estado de la Región 2016... op. cit.*

22 Cálix, H. y Rodríguez, L. «Recorte al presupuesto del gobierno para el 2013». *El Heraldo,* 7 de abril de 2014. Recuperado de http://www.elheraldo.hn/csp/mediapool/sites/ElHeraldo/AlFrente/story.csp?

23 Observatorio de la Violencia. *Boletín Anual enero-diciembre 2011.* Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), Tegucigalpa, 2011.

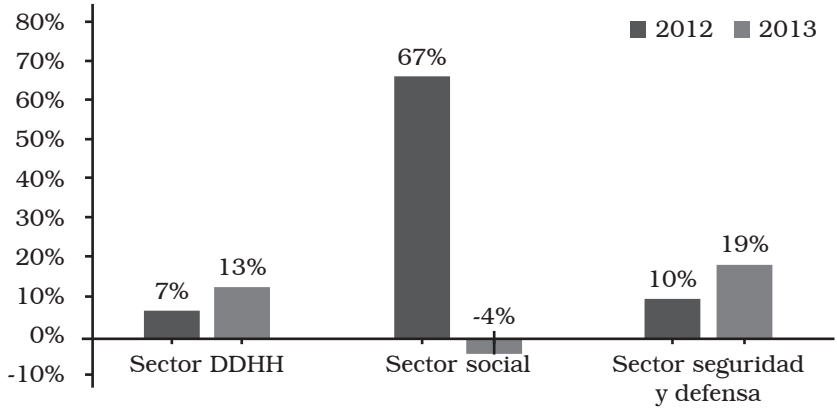
en el presupuesto nacional de tres sectores durante los años 2011 a 2013. Los sectores para comparar son:

a) Sector derechos humanos: compuesto por la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (encargada de formular, ejecutar y armonizar la política pública en derechos humanos del Poder Ejecutivo) y por el Conadeh (*ombudsman*, órgano autónomo encargado de la recepción e investigación de quejas o denuncias y de la promoción de los derechos humanos).
b) Sector social: compuesto por la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud.
c) Sector seguridad y defensa: compuesto por la Secretaría de Seguridad y la Secretaría de Defensa.

En el siguiente gráfico se muestra que, durante 2012, el presupuesto del sector de derechos humanos tuvo el menor porcentaje de variación con respecto al presupuesto de 2011, con el 7%; le sigue el sector de seguridad y defensa, con un 10%, y el sector social, con una variación del 67%. Sin embargo, para 2013, aunque el sector de derechos humanos tuvo una variación porcentual del 13% frente al presupuesto del año anterior, de esa cifra solo el 3% correspondió a la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, y el 10% restante al Conadeh. En cambio, ese mismo año, el sector de seguridad y defensa tuvo una variación del 19% en su presupuesto, y el sector social, una variación del -4%, lo que contrasta con lo establecido en la política presupuestaria para el ejercicio fiscal 2013, que define como áreas prioritarias la educación y la salud[24].

24 Secretaría de Finanzas de Honduras. *Política presupuestaria para el ejercicio fiscal 2013.* Tegucigalpa, 2012.

GRÁFICO 3
Variación porcentual del Presupuesto Nacional
por sector y por año



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del Presupuesto de Egresos de la República de Honduras, 2011-2013. www.sefin.gob.hn

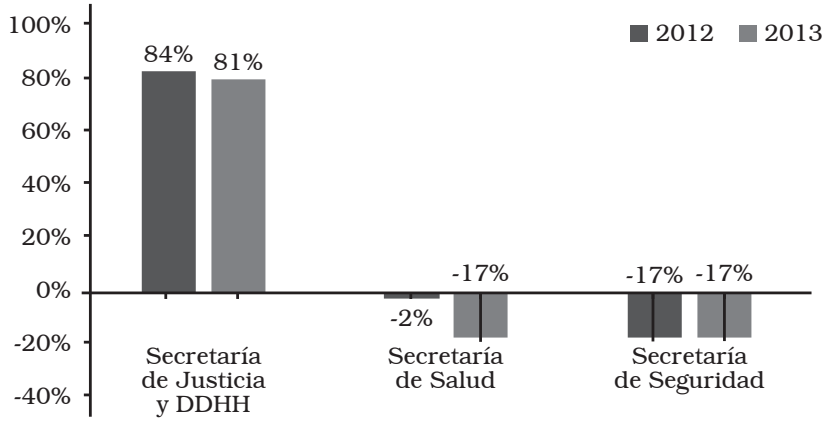
Las cifras anteriores representan únicamente fuentes de financiamiento interno, lo que se conoce como Tesoro Nacional; el financiamiento externo, proveniente de cooperación internacional, donaciones externas o alivio de la deuda, representan un aumento considerable de las cantidades antes mencionadas. Para los propósitos de este artículo, nos centraremos en la cooperación externa no reembolsable que se otorgó durante los años 2011-2013 a tres instituciones: Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, Secretaría de Salud y Secretaría de Seguridad.

Según un funcionario entrevistado, la cooperación internacional tuvo un papel muy importante para el funcionamiento de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, pues el presupuesto nacional era básicamente para pagar salarios y otros gastos corrientes. Digamos que el Estado cubría básicamente los salarios del personal de la Dirección y el resto de los gastos era cubierto por la cooperación inter-

nacional, en este caso Unicef, pero también colaboró Naciones Unidas, a través de la Oficina Asesora en Derechos Humanos, y la Unión Europea, sobre todo en el último año[25].

Lo anterior se refleja en el siguiente gráfico, en el que se observa que, para los años 2012 y 2013, la cooperación externa tenía como prioridad apoyar el trabajo de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, con un porcentaje de variación del 84% y 81%, respectivamente, mientras que las donaciones destinadas a la Secretaría de Salud y la Secretaría de Seguridad tuvieron un porcentaje de variación negativa en estos años.

GRÁFICO 4
Variación porcentual de donaciones externas por institución y por año



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del Presupuesto de Egresos por fuente de financiamiento y comparativo de la República de Honduras y documentos sobre Ejecución del Presupuesto por Programa, fuente de financiamiento y tipo de fondo, de 2011-2013. www.sefin.gob.hn

25 Mario Morazán, exdirector de Seguimiento y Cumplimiento de Compromisos Internacionales de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, en entrevista realizada el 12 de marzo de 2016, Tegucigalpa.

Asimismo, en el ejercicio de rendición de cuentas sobre el presupuesto realizado por la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos en enero de 2014, se destacó el apoyo recibido de la cooperación internacional, especialmente de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Gobierno de Canadá, República de China Taiwán, Unicef, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Europea.

No obstante las dificultades presupuestarias que tuvo la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, en enero de 2013 presentó, como parte fundamental de su mandato, la primera Política Pública y Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos de Honduras, la cual fue aprobada en Consejo de Ministros mediante el decreto ejecutivo n.° 003-2013, como la herramienta guía para que las dependencias del Poder Ejecutivo incluyeran en sus respectivos presupuestos y planificación el enfoque basado en derechos humanos.

Sin embargo, en noviembre de 2013, el presidente electo Juan Orlando Hernández, del Partido Nacional, anunció una política de austeridad que implicaba la reducción del aparato estatal para negociar acuerdos y cumplir con uno de los requisitos establecidos por el FMI[26]. Así, mediante el decreto legislativo n° 266-2013 se emitió la Ley para Optimizar la Administración Pública, que entró en vigencia el 23 de enero de 2014.

Esta ley implicó la fusión de cinco secretarías de Estado, que se adhieren a otras para hacer un total de siete grandes gabinetes sectoriales. Según un estudio realizado por la Secretaría de Estado de Cooperación Técnica y Plani-

---

26 Orellana, D. (2014/04/08). «FMI: Los retos de Honduras son crecer y reducir el déficit fiscal». Diario *El Heraldo*. Recuperado de http://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/638911-98/fmi-los-retos-de-honduras-son-crecer-y-reducir-el-d%C3%A9ficit-fiscal

ficación (SEPLAN), en Honduras operaban alrededor de 80 agencias estatales, por lo que se planeaba un ahorro estimado de 1 500 millones de lempiras (aproximadamente USD 75 millones) con la fusión o cierre de algunas de ellas. En este contexto, la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos se fusionó con la Secretaría de Gobernación, dando paso a una Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, dentro del Gabinete Sectorial de Gobernación y Descentralización. Con lo anterior se redujo el mandato de derechos humanos a una subsecretaría de Derechos Humanos.

El argumento principal del gobierno electo en 2013 para cerrar o fusionar instituciones públicas fue la austeridad; se buscaba reducir el papel y el tamaño del aparato estatal para reducir gastos, es decir, una especie de *Estado mínimo*[27]. En el caso específico de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, esto se podría transformar en un *Estado ausente*, pues, al fusionar esta entidad, sus competencias se diluían, lo que podría provocar la renuncia del Estado al cumplimiento de compromisos ya adquiridos; a la vez, se traduciría en un problema para el desarrollo del país y en el incumplimiento de compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

2.3 Derecho a las reparaciones de las víctimas: Anteproyecto de Ley de Reparaciones a víctimas de violaciones a los derechos humanos

En materia de reparaciones a violaciones de derechos humanos en Honduras, el Estado arrastra una deuda que data desde la década de los años ochenta, cuando se co-

27 Al respecto, véase, OSZLAK, Óscar. *El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina.* CLAD, Caracas, 2000.

metieron violaciones que derivaron en sentencias condenatorias por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Honduras. Dentro de las recomendaciones del informe presentado por el Conadeh en 1993, se establece cómo se debería realizar la reparación a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y a sus familiares:

a) El Estado de Honduras tiene el deber de reconocer el daño producido y repararlo. Si las personas encargadas de proteger a los ciudadanos y la ley fueron los que realizaron las desapariciones, el Estado tiene la obligación de reconocer el daño, solicitar perdón a las víctimas y reparar el daño producido.
b) Una Comisión Especial debe establecer la forma específica de reparar el daño producido a cada una de las familias que perdieron a sus seres queridos. Es absolutamente injusto que sólo se hayan reparado los casos juzgados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Todos los casos de desapariciones probadas deben ser reparados económicamente. Las vías de compensación y rehabilitación deben ser directamente discutidas con las víctimas o sus familiares.
c) El Estado de Honduras debe reconocer lo innecesario e injusto de las desapariciones. Con el objeto de que las generaciones posteriores no olviden nunca lo ocurrido y se eduquen en que nunca más volverá a pasar, el Comisionado sugiere la construcción de un monumento para recordar las desapariciones, con los nombres de todos y cada uno de los desaparecidos. Esto será un signo de que el Estado de

Honduras busca reivindicarse ante los familiares y la propia Comunidad Internacional[28].

En 1997, durante el gobierno de Carlos Roberto Reina (1994-1998), se inició un proyecto de indemnización a víctimas que benefició a 16 familias. Este proyecto continuó en el siguiente gobierno, de Carlos Flores (1998-2002); sin embargo, no se mantuvo en los gobiernos siguientes, y es hasta seis años después, durante el gobierno de José Manuel Zelaya, que se retoma el tema por medio de la creación del Programa Nacional de Reparaciones (PNR), dirigido a indemnizar a las víctimas y sus familiares, adscrito a la Presidencia de la República (decreto ejecutivo PCM-028-2008 del 05 de diciembre de 2008), «cuyo fin específico será el resarcimiento individual y/o colectivo de las víctimas de violaciones de derechos humanos y de delitos de lesa humanidad cometidos en la década de los ochenta». Este programa causó polémica entre las víctimas y sus familiares, pues se denunció que se daría prioridad a indemnizar a personas allegadas al presidente de la República, sin examinar la complejidad y gravedad de cada caso[29]. Después del golpe de Estado en 2009, este programa quedó sin efecto y no se le dio continuidad.

El informe *Para que los hechos no se repitan,* presentado por la CVR en 2011, establece recomendaciones en el tema de reparación a las víctimas por los daños causados en el período del golpe de Estado, y el tema se retomó en el gobierno de Porfirio Lobo. Las medidas para satisfacer el

---

28 CONADEH. *Los hechos hablan por sí mismos. Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993.* Tegucigalpa, 1993.

29 MÉNDEZ, M. «Honduras: Indemnización causa polémica». En *La Prensa,* 12 de enero de 2009. Recuperado de http://www.laprensa.hn/honduras/509711-97/honduras-indemnizacion-causa-polemica

derecho a la reparación contenidas en el informe de la CVR son:

a) El Gobierno y el Congreso Nacional de Honduras deben comprometerse públicamente con las víctimas a reparar el daño que sus agentes les causaron, con criterios de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, debiendo establecer un plan nacional de reparaciones para garantizar el resarcimiento integral de las víctimas de violaciones a los derechos humanos derivadas de la crisis política posterior al 28 de junio de 2009.
b) El Gobierno y el Poder Judicial deben garantizar la reparación integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos derivadas de la crisis política posterior al 28 de junio 2009, a cargo del Estado de Honduras o en su caso a cargo de los perpetradores de dichas violaciones.
c) El Estado de Honduras debe tomar medidas de reconocimiento público a las víctimas individual y colectivamente, tales como dar su nombre a lugares o instalaciones públicas, monumentos o placas conmemorativas, u otras pertinentes.
d) El Estado de Honduras debe reconocer públicamente que sus autoridades y agentes cometieron violaciones a los derechos humanos, pedir perdón a las víctimas y comprometerse con ellas y con la sociedad a que tales violaciones no se repitan.
e) El Estado de Honduras debe entregar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos la información que sobre ellas o sus allegados se encuentran en

poder de las fuerzas de seguridad estatal y revelar la utilización que de ellas se ha realizado.

El ente encargado de dar seguimiento a estas recomendaciones e impulsar su implementación, incluyendo las medidas para satisfacer el derecho a la reparación, era la Unidad de Seguimiento a las Recomendaciones de la CVR (USCVR). En 2013, la USCVR, con la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos y otros actores, elaboraron una propuesta de anteproyecto de Ley, Plan y Programa de reparaciones a las víctimas de violaciones a derechos humanos, que se discutió con diferentes sectores gubernamentales y de sociedad civil. «La idea en un primer momento era hacer una ley especial para las víctimas del golpe de Estado de 2009; no obstante, en el proceso se vio la necesidad que el país tuviera un marco y una institucionalidad que se hiciera cargo más directamente de las reparaciones»[30].

En la elaboración del anteproyecto de ley de reparación a víctimas participaron diferentes sectores de la sociedad hondureña y, además, se contó con el apoyo de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional, por medio del entonces diputado Orle Solís, presidente de dicha Comisión, quien presentó en 2013 el anteproyecto para incluirlo en la agenda de ese poder del Estado[31]. Sin embargo, el país entró en período electoral y las agendas políticas cambiaron; se dejó de lado la discusión de este anteproyecto, del cual no se presentó dictamen. Así lo expresa el exdiputado Solís:

---

30 Rolando Sierra, entrevista citada.

31 Orle Solís, expresidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional de Honduras, en entrevista realizada el 24 de mayo de 2016, Tegucigalpa.

> Creo que esto tiene que ver con varias cosas, primero con un tema de voluntad; segundo, si bien es cierto en la gestión, discurso y práctica del presidente Porfirio Lobo, desarrolló una perspectiva en función de pedir perdón a las víctimas de violaciones de derechos humanos, de reconocer que fue un golpe de Estado y demás, esto no era compartido por todos los sectores políticos, tanto del Partido Nacional como del Partido Liberal, y en buena medida aceptar una ley en la cual se iban a hacer reparaciones, especialmente a las víctimas del golpe de Estado, era reconocer el golpe de Estado mismo y que con eso había violaciones a derechos humanos[32].

Al fusionar la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos con la Secretaría de Gobernación, el gobierno de Juan Orlando Hernández (2014-2018) suprimió algunas unidades de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos. La Unidad de Seguimiento a las Recomendaciones de la CVR fue una de las que desapareció, y con ello se detuvo el trabajo que se había avanzado en materia de reparación a las víctimas[33].

Conclusiones

Se puede establecer que en Honduras no ha existido un proceso definido de justicia transicional. En el gobierno de transición (2010-2014) no hubo avances significativos en la materia, ni tampoco en la reconstrucción de un Estado de derecho democrático con verdad, justicia, reparación, reconciliación y memoria histórica.

Sin embargo, sí existen elementos para hablar sobre justicia transicional después del golpe de Estado de 2009,

32 Rolando Sierra, entrevista citada.
33 Ídem.

aunque las políticas públicas implementadas (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, creación de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos, creación de anteproyecto de ley de reparaciones), surgidas de lo negociado entre las partes en conflicto (Acuerdo Tegucigalpa-San José) y recomendaciones de especialistas, no contaron con la suficiente voluntad política para continuar el mandato para el que fueron creadas. Una vez logrado el objetivo de que el Estado de Honduras fuera nuevamente aceptado por la comunidad internacional, disminuyó el apoyo económico y político gubernamental a las medidas implementadas.

Teniendo en cuenta que los derechos humanos son un pilar fundamental de cualquier Estado de derecho, lo que ocurre entonces en Honduras es un déficit estatal en la realización y goce de derechos fundamentales de la población hondureña, que data desde los años ochenta. Debido a este déficit, persiste una deuda de reparación y justicia con las víctimas y sus familiares. Es urgente, por tanto, retomar estos temas y construir en conjunto con la sociedad el camino hacia la justicia transicional, que contenga elementos que se adapten a las necesidades y particularidades de nuestro contexto, teniendo como punto central a las víctimas y sus familiares. Es la única forma en la que podemos aspirar a tener un Estado democrático respetuoso de los derechos humanos.

Capítulo XII

Justicia transicional. Las deudas pendientes en México

José Antonio Estrada Marún y
Diana Vanessa Gutiérrez Espinoza

«Hasta que la justicia como el agua
y la rectitud como una poderosa corriente».

MARTIN LUTHER KING

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de la humanidad se han presentado acontecimientos de violencia, que han tenido como resultado una serie de violaciones graves a los derechos humanos. Cada periodo histórico y cada región ha tenido, lamentablemente, episodios específicos de violencia.

En América Latina existe una variedad de contextos de violencia que surgieron en el pasado y perduran hasta el presente. Es necesario mencionar que, históricamente, los contextos de violencia en la región emergieron entre las décadas de 1960 y 1990[1], destacando los golpes de Estado, dictaduras, guerrillas internas y conflictos armados[2]. En

1 La construcción de la historia de las violaciones graves a derechos humanos es una tarea compleja; tratar de marcar un inicio y un fin resulta imposible, ya que hasta la actualidad siguen presentes. En Colombia se ha marcado una temporalidad de análisis del conflicto armado desde 1958, a través del Observatorio de Memoria y Conflicto.

2 Se identifica una diversidad de contextos con características similares, pero no iguales, ya que la historia de violencia de cada país es única. Algunos de los países que se concentran en estos contextos

estos contextos, vividos durante largos periodos, se identifican violaciones graves a derechos humanos como desapariciones forzadas, secuestros, torturas, ejecuciones arbitrarias, desplazamientos forzados, reclutamiento de menores, violencia sexual contra mujeres, entre otras.

Con posterioridad a los largos periodos de violencia que se vivieron en la región, la gran mayoría de los países optó por adoptar procesos de justicia transicional, un concepto que nace y se enriquece del campo práctico. Si bien los países han tratado de hacer frente a las violaciones graves a derechos humanos, perviven deudas con las víctimas que parecieran no poder finiquitarse. En tal sentido, los países que han implementado procesos de justicia transicional siguen sin dar una respuesta efectiva e integral a todas las víctimas. Adicionalmente, en estos países se siguen produciendo violaciones graves a los derechos humanos. Por tanto, tienen que lidiar con un pasado y un presente de violencia, que evidentemente no es fácil de atender, pero es obligación de los Estados brindar respuestas efectivas.

Lo antes expuesto se resume en estas palabras del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli:

> Se dice que aquellos que olvidan el pasado están condenados a repetirlo. En contextos de transición con un historial de violaciones flagrantes de derechos humanos, el recordar el pasado es fundamental para el cumplimiento de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición[3].

---

son Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay.

3 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Experto: La memoria es un pilar fundamental*

En efecto, cabe considerar que el concepto de justicia transicional está conformado por cuatro pilares fundamentales: 1) verdad, 2) justicia, 3) reparación y 4) no repetición. Recientemente, el aludido Relator Especial de Naciones Unidas presentó en su informe ante el Consejo de Derechos Humanos, el reconocimiento de la memoria como quinto pilar de la justicia transicional[4].

Al tratar de dar un panorama general en América Latina, es posible observar que la versión holística de la justicia transicional no está presente en la realidad[5]. Cada proceso de justicia transicional es único, incluyendo el orden e importancia que se da al tratamiento de cada uno de los pilares. Un factor importante, del cual depende el éxito de la justicia transicional, es la presencia de los cinco pilares, creando un diseño especial y adecuado para el contexto de cada país[6].

Es importante considerar que la justicia transicional «es una respuesta a las violaciones sistemáticas o generalizadas a los derechos humanos, su objetivo es reconocer a las víctimas y promover iniciativas de paz, reconciliación

---

para la cicatrización, la democracia y la paz. [s. f.]. Disponible en: https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/Transitional-Justice.aspx. [consultado el 25/02/2022].

4 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.* A/HRC/42/45. 2019.

5 La versión holística de la justicia transicional, se refiere a un proceso de justicia transicional que tenga presentes, en su diseño y en su implementación, los cinco pilares: 1) verdad, 2) justicia, 3) reparación y 4) no repetición.

6 En este punto, es importante destacar este tipo de «negociación» de los pilares al momento de desarrollar los procesos y lograr la transición. Un claro ejemplo, la renuncia de la justicia a cambio de verdad. El concepto de justicia transicional se centra en la reconciliación desde diferentes ámbitos, jurídico-político y moral.

y democracia»[7]. El concepto es reciente y ha evolucionado en la actualidad, a partir del campo práctico, por lo que las experiencias de diversos países fueron alimentando y dando desarrollo a la justicia transicional.

Ahora bien, en el presente texto corresponde reflexionar sobre los avances y retrocesos en materia de memoria, verdad, justicia, reparación y no repetición en México, respecto de los crímenes del pasado, cuyas consecuencias y heridas siguen presentes en las víctimas. Si bien en el país no se ha tenido un proceso de justicia transicional formal, ciertamente existen mecanismos extraordinarios que han intentado contribuir a los cinco pilares. Y, a pesar de la falta de justicia transicional en México, existen factores comunes con otros países: el más importante es la falta de atención y respuestas a las víctimas, generando una deuda eterna.

Para el cumplimiento del objetivo de este trabajo, se plantea la siguiente ruta temática: la primera parte consiste en analizar el contexto de las violaciones graves a derechos humanos en México; 1) circunstancias modo, tiempo y lugar, perfiles de víctimas y perfiles de autores y, 2) tipología de las violaciones graves a derechos humanos en México y patrones de las violaciones graves a derechos humanos. En un segundo momento, se analiza la presencia de justicia transicional en el país; 1) Concepto y mecanismos verdad, justicia, reparación y no repetición y 2) Las deudas pendientes del Estado mexicano con las víctimas.

---

7 INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE. «¿Qué es la justicia transicional?». En *International Center for Transitional Justice* [s.f] [Consultado el 17 de febrero de 2022]. Disponible en: https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional

1. Análisis de contexto de las violaciones graves a derechos humanos en México

1.1 Las Comisiones de la Verdad

Al tratar de abordar la historia de las violaciones a derechos humanos, es importante mencionar algunas consideraciones previas. Como anteriormente se mencionó, resulta muy complicado marcar claramente un inicio y un fin de las violaciones a derechos humanos en una etapa determinada[8]. Por tanto, la historia se encuentra en permanente construcción y, sin duda, es una herramienta imprescindible para conocer, analizar y comprender las violaciones a derechos humanos. Logrando la compresión de los fenómenos es posible diseñar respuestas a las problemáticas que se presentan.

Bajo estas ideas, es necesario plantear la siguiente pregunta: ¿Cómo construir la historia de las violaciones a derechos humanos? Esta es una de las tareas más complejas para construir soluciones. ¿Cómo dar un tratamiento sin conocer el problema? Gran parte de los países de América

---

8 Esta idea es posible ejemplificarla con el fenómeno de la desaparición, una de las diversas violaciones graves a derechos humanos presentes en México. Determinar el origen de la desaparición en el mundo, en una región o en un país en específico es una labor compleja, que hasta la actualidad sigue siendo incompleta. En México, la historia de la desaparición de personas ha sido planteada en dos periodos: la Guerra sucia –que comenzó en la década de los 60 y se extendió durante los 70 y 80–, y la Guerra contra el Narcotráfico, durante el periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa (2006- 2012) y el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Sin embargo, antecedentes históricos ubican el origen de la desaparición en el periodo que va de 1940 a 1985, en los marcos políticos de la Guerra Fría y del autoritarismo mexicano. En OVALLE, Camilo Vicente. *Tiempo suspendido. una historia de la desaparición forzada en México 1940-1980.* Bonilla Artigas Editores, 2019. Por otro lado, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) tiene la desaparición más antigua ubicada en el año de 1965.

Latina, que han implementado procesos de justicia transicional, iniciaron con mecanismos como las Comisiones de la Verdad (CoV); incluso en algunos de estos países han tenido más de una CoV.

Las CoV son «organizaciones, generalmente de naturaleza oficial, con autonomía e independencia en sus actuaciones y recomendaciones, por lo cual no están sometidas al control jurídico ni político de los órganos de poder público»[9]. Una de las principales funciones que tienen las CoV es examinar las causas sociales, institucionales y estructurales del conflicto y las violaciones a derechos humanos, esclareciendo los hechos de manera individual y colectiva. En el informe que deben presentar, tienen que establecer una serie de recomendaciones para los pilares de justicia, reparación y garantías de no repetición[10].

En el mundo se han creado alrededor de 46 CoV[11] por organismos internacionales, por el propio Estado o por organizaciones sociales, con el propósito de encontrar patrones de violaciones graves a los derechos humanos de manera sistemática y/o generalizada. La mayor presencia de las CoV se concentra en los continentes de América y África. A continuación, se muestra de manera gráfica la presencia de las CoV en el mundo.

---

9 IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. *Justicia transicional y comisiones de la verdad.* Instituto Berg - Berg Oceana Aufklarung, 2a ed., España, 2017, p. 556.

10 GONZALES, Eduardo y Howard VARNEY (Eds.). *En busca de la verdad: elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz.* Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2013 [consultado el 17 de febrero de 2022]. Disponible en: https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Book-Truth-Seeking-2013-Spanish.pdf

11 Información actualizada al año 2020.

Mapa
La presencia de las CoV en el mundo

■ Países que cuentan con al menos una Comisión de la Verdad (CoV). (?)

Fuente: Elaboración propia.

Las CoV han sido creadas para construir la verdad histórica, diferente a la verdad judicial. Estos mecanismos de justicia transicional han contribuido con grandes aportes a la garantía del derecho a la verdad de las víctimas de violaciones graves a derechos humanos. Sin embargo, han tenido limitaciones que han impedido la construcción de una verdad histórica completa.

Todo lo antes mencionado es de utilidad para hacer referencia a que en México no ha existido un mecanismo que permita la construcción de la verdad histórica y que contribuya a garantizar el derecho a la verdad de las víctimas, lo que constituye una de las deudas del Estado mexicano con estas. Ante la imposibilidad de abarcar toda la historia de las violaciones graves de derechos humanos en México, el análisis tendrá como eje orientador los periodos marcados por la desaparición de personas y que justamente tienen su correlato en sendas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en donde fue condenado: 1) Radilla Pacheco vs. México (2009), que representa el periodo de la llamada «Guerra sucia» y, 2) Alvarado Espinoza vs. México (2018), en el marco de la denominada «Guerra contra el Narcotráfico».

1.2 Tipología de las violaciones graves a derechos humanos en México

Para poder identificar los diversos tipos de violaciones graves a derechos humanos, es necesario preguntarse: ¿Qué es una violación grave a derechos humanos? Establecer este concepto no es una tarea fácil; por ello se presentan algunas de las principales nociones al respecto. Una de las principales en el ámbito académico establece que: «son aquellas que afectan [...] al corazón de los derechos del ser humano, par-

ticularmente el derecho a la vida y el derecho a la integridad física y moral de la persona humana»[12].

Otra idea sobre este concepto, en el ámbito internacional, es que «son un determinado tipo de eventos o situaciones que vulneran derechos humanos como manifiestas, flagrantes, serias o graves»[13]. De sus características destaca que son eventos que atentan contra las normas inderogables del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), relacionado con la condición absoluta de ciertos derechos humanos, cuyo cumplimiento no es negociable. Este conjunto de derechos forma parte del núcleo duro e inderogable *(Ius cogens)* de los mismos. Por tanto, el derecho a la vida, la integridad personal y la libertad son primordiales y, al sufrir afectaciones, se consideran violaciones graves a derechos humanos. En consecuencia, se identifican como violaciones graves: 1) la tortura y los tratos crueles inhumanos o degradantes, 2) la desaparición forzada, y 3) las ejecuciones arbitrarias.

Cecilia Medina, expresidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), señala que las violaciones graves a derechos humanos comprenden una serie de elementos de carácter descriptivo: 1) Cantidad o magnitud, relacionado con el número de personas, teniendo en cuenta el contexto donde se ubica la conducta; 2) Periodicidad; 3) Planeación por parte de las personas perpetradoras y, 4)

---

12 DEMICHELIS ÁVILA, Renata, MURO POLO, Adriana y Elementa DDHH. *Retos para la Transformación: Trayectoria institucional para hacer frente a graves violaciones a DDHH en México.* Elementa DDHH, Ciudad de México, 2018, p. 23. Consultado el 24 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/mexico-trayectoria-institucional-para-hacer-frente-a-graves-violaciones-a-ddhh.pdf

13 MORALES VEGA, Luisa Gabriela. «El derecho a la verdad en las violaciones graves a derechos humanos. Caso San Fernando, México». En *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia.* Vol. 3, N° 7, 2017, pp. 95-116. Consultado el 28 de febrero de 2022. Disponible en: doi:10.32870/dgedj.v0i7.116

Impacto social, relacionado con la naturaleza de los derechos, la situación de vulnerabilidad de las víctimas y el impacto de la violación en lo individual y colectivo[14].

A partir de estos elementos, se permite conectar con las primeras nociones de justicia transicional. Ello en virtud de que la justicia transicional entra como una respuesta extraordinaria, ante la imposibilidad de la estructura ordinaria del Estado de atender cantidades masivas de violaciones a derechos humanos que, al ser generalizadas y sistemáticas, se vuelven violaciones graves. También es importante mencionar la planeación de las acciones que constituyen violaciones graves a los derechos humanos, que tiene que ver con la práctica sistemática, al fijarse una estructura y dinámica de operación de las personas perpetradoras. El impacto social se relaciona con la metodología de análisis del enfoque diferencial y especializado, que permite ver la situación de vulnerabilidad y las diversas condiciones que se concentran en el ámbito individual y colectivo de las víctimas.

Para poder establecer cuáles son las violaciones graves a los derechos humanos en México, es necesario adentrarse en el contexto. Por ello se abordarán algunas de las principales violaciones graves a derechos humanos con alta incidencia, en los dos periodos mencionados en la historia de México.

1.2.1 La «Guerra sucia»

a) Circunstancias modo, tiempo y lugar

Entre los años 60 y principios de los 80, en México se presentó el accionar de diversos grupos guerrilleros: por un lado la guerrilla rural, y por el otro el frente ofensivo de la guerrilla urbana; ambos grupos cubrieron gran parte

---

14 DEMICHELIS ÁVILA, Renata, MURO POLO, Adriana y Elementa DDHH. *Retos para la Transformación... op. cit.*

del territorio nacional. Ante su surgimiento y sus demanda, la respuesta del Estado mexicano fue actuar con violencia para someterlos, utilizando métodos «sucios»[15].

Entre las prácticas identificadas para aniquilar a las personas subversivas, destacan: desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias, tortura y detenciones ilegales, producto de aspectos políticos, sociales y económicos detonantes. Fue una serie de acontecimientos que provocaron medidas drásticas contra la guerrilla, sus militantes y dirigentes[16].

b) Perfiles de víctimas y personas autoras

Para determinar quiénes son las víctimas en este periodo, es fundamental mencionar que, sobre el particular, existe incertidumbre sobre los datos reales de víctimas. Algunas, lamentablemente, han sido olvidadas y dejadas en el pasado. No obstante, ha habido intentos por construir su historia, sin resultados efectivos, al ser políticas públicas transitorias (de gobierno) y no políticas de Estado permanentes.

En este periodo se identifica una serie de violaciones graves a derechos humanos. En este punto, en la actualidad, solo se tiene información aproximada a la dimensión del problema en el tema de desapariciones, y aún con varias deficiencias en las bases de datos de las instituciones (Comisión Nacional de Búsqueda - Comisión de Atención de

---

15 MENDOZA GARCÍA, Jorge. «Reconstruyendo la memoria colectiva de la represión en Latinoamérica: el cine como artefacto». *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades.* N° 62-63, 2007, pp. 157-191. [Consultado el 18 de febrero de 2022]. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/393/39348721009.pdf

16 Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 23 de noviembre de 2009, párr. 133.

Víctimas, en el ámbito nacional y local). Sobre ejecuciones arbitrarias, tortura y demás violaciones, no existen registros y los datos de diferentes informes no representan las dimensiones reales. Todo esto se abordará más adelante, como parte de la gran deuda que se tiene con las víctimas.

No obstante, es posible identificar a las víctimas de violaciones a derechos humanos como los actores políticos, con roles importantes en la dinámica del conflicto. Un claro ejemplo es la desaparición del señor Rosendo Radilla Pacheco[17] a manos del Ejército en el Estado de Guerrero en 1974. Este caso no es único, pero representa a muchos otros de violaciones graves a derechos humanos en la Guerra sucia, que configuran un patrón generalizado y sistemático de comisión, en términos de la cantidad, la temporalidad y su planeación.

La Guerra sucia fue un periodo de represión brutal contra los rebeldes, que quedó en impunidad, y las personas desaparecidas, perseguidas por razones políticas, siguen sin ser encontradas. En el informe «La desaparición forzada en México: una mirada desde los Organismos del Sistema de Naciones Unidas» se menciona que:

> A pesar de los tímidos esfuerzos de esclarecer la verdad, luego de la primera alternancia a nivel federal en 2000. A pesar de que muchas veces se sabe quiénes son los perpetradores principalmente integrantes de las fuerzas armadas, gente que goza de un nivel de impunidad aún más elevado que otros servidores públicos en México. El crimen es continuo y no prescribe[18].

---

17 El señor Rosendo Radilla Pacheco, estuvo involucrado en actividades relacionadas con la vida política y en obras sociales en Atoyac de Álvarez, Guerrero, en particular, en la organización de caficultores y campesinos de la zona. Ibíd., párr. 122.

18 Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Hu-

Por tanto, no solo es el hecho de la desaparición, sino también la situación de impunidad en el país; de esta manera, al no dar respuesta a las consecuencias que surgen de la desaparición de personas, se configura otra violación a derechos humanos. Lo anterior deja como consecuencia que derechos esenciales para las víctimas, como la verdad, la justicia y la reparación, queden sin materializarse.

1.2.2 La «Guerra contra el Narcotráfico»

1. Circunstancias modo, tiempo y lugar

En México no existió una declaración oficial de guerra de acuerdo con los términos formales. El periodo de la «Guerra contra el Narcotráfico» se refiere a la estrategia de política pública que adoptó el presidente Felipe Calderón Hinojosa al inicio de su periodo de gobierno (2006-2012), como respuesta a la necesidad de defender a la nación frente al crimen organizado[19].

En efecto, a los pocos días de instalada la nueva administración, inició la militarización de la estrategia de seguridad pública y la «Guerra contra el Narcotráfico», que buscaba restablecer el orden público frente a la inmensa violencia ocasionada por la delincuencia organizada y el narcotráfico, concentrado en distintas zonas del territorio nacional. Como parte de esta estrategia inició el «Operativo Conjunto Michoacán» en 2007, seguido de «Operativos conjuntos» en

---

manos. *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del sistema de naciones unidas.* CNDH. Ciudad de México, junio de 2019. Consultado el 23 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-09/lib_DesaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf. p. 34.

19 ROBLEDO SILVESTRE, Carolina. «Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México». En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales.* N° 55, 2016, p. 93. Consultado el 28 de febrero de 2022. Disponible en: doi:10.17141/iconos.55.2016.1854

los estados de Baja California, Guerrero, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz, hasta llegar a implementarse en 16 entidades en 2012[20].

En el siguiente periodo presidencial, a cargo de Enrique Peña Nieto, continuó la estrategia militar para combatir la delincuencia organizada, con expectativas positivas para el combate a la delincuencia organizada y la inseguridad, en la política llamada «México en paz». Dentro de esta política, se realizó un diagnóstico que expone las consecuencias de la estrategia del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, señalando que el combate al crimen organizado dejó «el vacío de poder que se generó dentro de los grupos delictivos, por la aprehensión y extradición de los líderes, lo cual provocó luchas violentas a lo largo del territorio y una mayor violencia que se refleja en una ampliación de delitos».

De esta manera se puede advertir cierto reconocimiento del gobierno sobre la situación de violencia en que se encontraba México, buscando establecer políticas públicas para revertirla[21]. No obstante, el detalle problemático quizá sea que no se reconocía que el motivo de la generación de la violencia era justamente haber optado por una estrategia directa de tipo militar para combatir la delincuencia organizada y prestar la seguridad pública. La violencia, desde luego, no se detuvo, y en 2014 sucedió la desaparición de los 43 profesores normalistas de Ayotzinapa, un caso para-

---

20 Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr. 54.

21 ESPINOZA, Francisco y JUÁREZ Claudia. «Política de Seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública». En *Revista del Instituto del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla.* Vol. 13, N° 44, 2019, p. 2229. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v13n44/1870-2147-rius-13-44-229.pdf

digmático y mediático, que se visibilizó en todo el mundo por su gravedad.

2. Perfiles de víctimas y personas autoras

La implementación de los «Operativos Conjuntos» en el sexenio presidencial de Felipe Calderón desató un incremento en el número de denuncias de violaciones a derechos humanos cometidas por agentes estatales. En específico, se trataba de privilegiar la participación de las Fuerzas Armadas en las funciones de seguridad pública. En este periodo se destaca que existió una serie de violaciones graves a derechos humanos, en términos de desapariciones, ejecuciones, detenciones ilegales, tortura, entre otras. Tales violaciones ocurrieron en un contexto de gran persistencia de altos niveles de violencia que resultaban de todo punto alarmantes[22].

En este contexto es posible situar la sentencia de la Corte IDH del caso Alvarado Espinoza y otros vs. México (2018), cuyos hechos encuentran su base en los inicios de la «Guerra contra el Narcotráfico». En este periodo, como se ha mencionado, se generó un incremento alarmante de la violencia criminal, ocurriendo graves violaciones a derechos humanos; entre otras, las desapariciones de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado Herrera y Rocío Irene Alvarado Reyes, quienes fueron las víctimas directas del mencionado caso.

Ahora bien, desde otra perspectiva, hay que considerar que, en la historia de la desaparición forzada de personas, se puede visualizar una determinada evolución. Desde quiénes han sido las víctimas y las personas autoras, hasta las causas que ha provocado la desaparición. En la evolución del concepto de la desaparición en México, destaca la in-

22 Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México... op. cit.*, párrs. 59-60.

corporación de la desaparición cometida por particulares, haciendo la distinción entre los sujetos activos.

En cada uno de los periodos referidos (guerra sucia y guerra contra el narcotráfico), es posible identificar diferencias entre las víctimas, las personas autoras y sus motivaciones. Sin embargo, ambas tienen de común denominador un contexto de impunidad, incluyendo la falta de garantía del derecho a la verdad. En el apartado siguiente se abordarán las diferencias y similitudes entre estos dos periodos, con la intención de identificar patrones de violaciones graves a los derechos humanos.

3. Patrones de las violaciones graves a derechos humanos en México

En cada periodo se identifica un tipo de violencia: por un lado, la violencia de carácter político y, por otro, la violencia criminal. En los dos grandes periodos identificados, se advierten los mismos tipos de violaciones graves a derechos humanos, entre las cuales se encuentran: las desapariciones forzadas, detenciones ilegales, tortura y ejecuciones extrajudiciales.

En este sentido, la permanencia de un contexto de violencia en México ha provocado la evolución de las condiciones en que se producen. Las violaciones graves a derechos humanos como consecuencia de la violencia arraigada en el país van cambiando con el paso del tiempo (actores, contextos, casusas, etc.). Un ejemplo es el fenómeno de la desaparición desde la realidad social, que ha permitido identificar los factores que han intervenido, quiénes son las víctimas, quiénes los responsables, causas, consecuencias y contextos. En la siguiente tabla se muestra a grandes rasgos los factores que han integrado las violaciones graves a los derechos humanos en México en los dos periodos aludidos.

TABLA 2
Factores de las violaciones graves
a derechos humanos en México

Periodo	Tipo de violencia	Violaciones a derechos humanos	Víctimas	Personas autoras
Guerra sucia 1965-1990	Violencia política	Desapariciones forzadas Detenciones ilegales Tortura Ejecuciones	Personas relacionadas con la guerrilla, parte subversiva. Formaban parte activa de la vida política.	Agentes del Estado
Guerra contra el Narcotráfico 2006-2022	Violencia criminal	Desapariciones forzadas y desapariciones por particulares. Detenciones ilegales Tortura Ejecuciones	En conflicto por el poder en territorio en el contexto del narcotráfico, involucrando a la población en los enfrentamientos.	Agentes del Estado y particulares.

Fuente: Elaboración propia

Como se ha indicado, si bien la desaparición de personas no es la única violación grave a derechos humanos con incidencia en México, es de la cual se tiene más información y la que ha cobrado una gran relevancia en el panorama nacional, gracias al activismo de las víctimas. Resulta útil fijar la atención en el fenómeno de la desaparición, para brindar un ejemplo específico de los patrones generados.

A partir de los datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), se concluye que existe mayor incidencia de la desaparición de hombres. Cabe recalcar que los contextos en que desaparecen las mujeres son diferentes, y las afectaciones que viven son distintas al contexto de la desaparición de los hombres, como veremos a continuación.

En el informe «Las desaparecidas y las invisibles. Repercusiones de la desaparición forzada en las mujeres» del Centro Internacional de Justicia Transicional (CIJT), se establece que, de acuerdo con varias investigaciones, se llega a la conclusión de que el patrón de la desaparición confirma que los hombres conforman entre el 70% y el 94 % de desaparecidos. Por tanto, quien queda al frente de la familia y de la búsqueda de los desaparecidos son las mujeres[23], debido a que comúnmente se vive en seguimiento de los roles tradicionales de género: la mujer como responsable del cuidado y de las labores domésticas, y el hombre como proveedor económico[24]. Así, al desaparecer la persona responsable de sostener económicamente a la familia, las mujeres, que quedan al frente de todo, se ven afectadas en sus derechos económicos, sociales, culturales.

---

23 DEWHIRST, Polly y KAPUR, Amrita. *Las desaparecidas y las invisibles, Repercusiones de la desaparición forzada en las mujeres.* Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2015. Consultado el 18 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Desapariciones-Genero-2015-ES.pdf

24 Centro PRODH. *Nos llaman las locas de las palas.* Centro PRODH, 2020, p. 31. Disponible en: https://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/LasLocasDeLasPalas.pdf

TABLA 3
Número de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas en México1965-2022

Periodo	**Personas desaparecidas, localizadas y no localizadas**			**Personas desaparecidas y no localizadas**		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Guerra sucia 1965-990	937	96	832	909	91	809
		10.25%	88.79%		10.01%	89.00%
Periodo 1991- 2005	796	222	574	643	154	489
		27.89%	72.11%		23.95%	76.05%
Guerra contra el Narco-tráfico 2006-2022	196,516	80,980	115,262	78,319	18,553	59,499
		41.21%	58.65%		23.69%	75.97%

Fuente: Elaboración propia a partir del RNPDNO (información actualizada a febrero de 2022)[25].

25 Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Comisión Nacional de Búsqueda, 27 de febrero de 2022. Consultado el 28 de febrero de 2022. Disponible en: https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral

Por otro lado, hay que tomar en cuenta las sentencias en que la Corte IDH ha condenado al Estado mexicano por violaciones graves a derechos humanos, ya que permiten identificar los diversos tipos de violaciones graves, y ubicar los contextos en que se cometieron, incluyendo los aspectos políticos, sociales y culturales, entre otros. En la siguiente tabla se presenta el desglose de los diversos tipos de violaciones a derechos humanos que han llegado del país ante la Corte IDH.

TABLA 4
Patrón de violaciones a derechos humanos en México a la luz de la Corte IDH[26]

Caso/año de los hechos	**Contexto**	**Tipo de violación grave a derechos humanos**	**Características de las víctimas**
Radilla Pacheco vs. México, 1974.	Guerrillas rural y urbana frente a la opresión del Estado	Desaparición forzada de personas, y falta de investigación y búsqueda.	Relacionado con la vida política y obras sociales en Atoyac de Álvarez, Guerrero; en particular, en la organización de caficultores y campesinos de la zona. Perteneciente a la comunidad rural.

26 Al año 2022, ninguna de las sentencias expuestas en la tabla ha sido cumplida totalmente. Esto es parte de las deudas de México con las víctimas y representa el panorama al interior del país, como un efecto espejo.

Digna Ochoa y familiares vs. México, 2001.	Contexto de violencia contra las personas defensoras de derechos humanos. Las investigaciones no fueron realizadas con la perspectiva de género.	Asesinato y falta de investigación.	Mujer defensora de derechos humanos.
Caso González y otras («Campo Algodonero») vs. México, 2001.	Presencia de la delincuencia organizada desde hace décadas se ha manifestado de diversas formas, misma que se intensificó en la ciudad de Juárez. En 1993 aumentó el homicidio de mujeres, a partir de una cultura de discriminación contra ellas. Las investigaciones realizadas no fueron con la debida diligencia. Además, las autoridades encargadas culpabilizaban a las víctimas a partir estereotipos discriminatorios.	Asesinato y falta de investigación.	Mujeres jóvenes entre 15 y 20 años, algunas de ellas adolescentes. Eran estudiantes o trabajadoras en actividades informales. Adicionalmente, concurre un factor socioeconómico que recae en la vulnerabilidad; en las sentencias se habla de «origen humilde» o pertenecientes a «barrios populares».

Caso Fernández Ortega y otros vs. México, 2002.	Contexto de importante presencia militar en Guerrero, dirigida a reprimir actividades ilegales, como la delincuencia organizada. Un considerable porcentaje de la población de Guerrero pertenece a comunidades indígenas, quienes conservan sus tradiciones e identidad cultural y residen en los municipios de gran marginación y pobreza.	Agresión sexual y falta de investigación.	Mujer indígena perteneciente a la comunidad Me'phaa.
Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, 2001.		Violación sexual, tortura y falta de investigación.	Mujer indígena de 17 años, perteneciente a la comunidad indígena Me´phaa, en el Estado de Guerrero.
Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, 2006.	Represión policial en los operativos adelantados en San Salvador de Atenco, Texcoco y en la carretera Texcoco –Lechería, para reprimir manifestaciones que se llevaban a cabo en dichos municipios.	Tortura sexual y falta de investigación.	Mujeres, algunas de ellas estudiantes.

Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México.	Ejecución del Operativo Conjunto Chihuahua y la lucha contra el crimen organizado, con la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad ciudadana.	Desaparición forzada de personas, falta de investigación y búsqueda.	Dos mujeres y un hombre.

Fuente: Elaboración propia.

De la información anterior se detectan las violaciones a derechos humanos con incidencia en México. A partir de los casos ante la Corte IDH, se puede enfatizar en una línea de violencia que se encuentra de manera transversal en la historia del país: la violencia contra las mujeres. Es decir que, dentro de los tipos de violaciones a derechos humanos que inciden en el país, existe un patrón generalizado y sistemático de violencia contra las mujeres. Esto cobra relevancia gracias a las demandas de atención a las víctimas con un enfoque diferencial y especializado en el diseño de un proceso de justicia transicional, tomando como punto de partida la identificación y análisis de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Otra manera de visualizar las violaciones a derechos humanos es a partir del ámbito político y la alternancia del poder en el país. Cada periodo histórico corresponde a periodos presidenciales que brindan elementos para el análisis del contexto en que ocurrieron las violaciones graves a derechos humanos. En la siguiente tabla se muestra la correspondencia entre los periodos históricos, periodos presidenciales y los hechos de los casos de México ante la Corte IDH.

TABLA 5
Línea del tiempo de periodos presidenciales y casos ante la Corte IDH

Guerra sucia 1965-1990						**Guerra contra el Narcotráfico 2006-2022**			
Periodos presidenciales en México 1964- 2024									
Gustavo Díaz Ordaz: 1964-1970	Luis Echeverría Álvarez: 1970-1976	José López-Portillo y Pacheco: 1976-1982	Miguel de la Madrid Hurtado: 1982-1988	Carlos Salinas de Gortari: 1988-1994	Ernesto Zedillo Ponce de León: 1994-2000	Vicente Fox Quesada: 2000- 2006	Felipe Calderón Hinojosa: 2006-2012	Enrique Peña Nieto: 2012-2018	Andrés Manuel López Obrador: 2018-2024
Sentencias Corte IDH									
	Caso Radilla Pacheco vs. México, 1974.					• Caso Digna Ochoa y familiares vs. México, 2001 • Caso González y otras («Campo Algodonero») vs. México, 2001 • Caso Fernández Ortega y otros vs. México, 2002 • Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, 2001 Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, 2006	Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, 2009		

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, es relevante mencionar que existe un patrón de respuesta ante las violaciones graves a derechos humanos en México. En la primera etapa, se ubica un contexto de violencia en el que surgen hechos que se configuran como violaciones graves por ser masivos, generalizados, sistemáticos, continuos y con un impacto individual y colectivo.

En un segundo momento, el Estado se caracteriza por ser omiso y negligente en dar respuestas a las violaciones graves de derechos humanos durante largos periodos. Esto tiene como consecuencia la falta de reconocimiento de las víctimas y la falta de garantía del: 1) derecho a la verdad; 2) derecho a la justicia; 3) derecho a la reparación; 4) derecho a la no repetición y, 5) derecho a la memoria.

A su vez, la falta de garantía de estos derechos produce la repetición de hechos que constituyen violaciones graves a derechos humanos, volviéndose un ciclo interminable. La deuda del Estado mexicano pareciera ser eterna, al tratar de atender a las víctimas del pasado y a las víctimas del presente.

Es complejo tratar de abordar todas las violaciones graves a derechos humanos presentes en México porque son un número importante y, por desgracia, no se advierte un contexto para que se reduzcan. No obstante, es posible identificar algunos casos que han marcado la historia del país: 1) «La Matanza de Tlatelolco» (1968); 2) «El Halconazo» (1971); 3) Asesinato de la defensora de derechos humanos Digna Ochoa (2001); 4) Minas de Pasta de Conchos (2006); 5) Operativos de Atenco (2006); 6) Guardería ABC (2009); 7) Masacre San Fernando (2010); 8) Masacre de Allende (2011) y, 9) La desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa (2014).

2. La justicia transicional en México

2.1 Concepto de justicia transicional

Para analizar la justicia transicional en México, es fundamental ahondar en el concepto. Los Estados, al tratar de atender violaciones graves a derechos humanos masivas, generalizadas, sistemáticas y que han tenido un gran impacto, han adoptado procesos de justicia transicional; pero, ¿qué es la justicia transicional?

> Son todas aquellas formas que utilizan países que dejan o tratan de dejar atrás períodos de conflicto y/o represión para enfrentarse a violaciones masivas o sistemáticas a derechos humanos o al Derecho Internacional Humanitario en el contexto de un conflicto armado, de tal magnitud y gravedad que el sistema judicial y/o institucional convencional no puede darles respuesta adecuada[27].

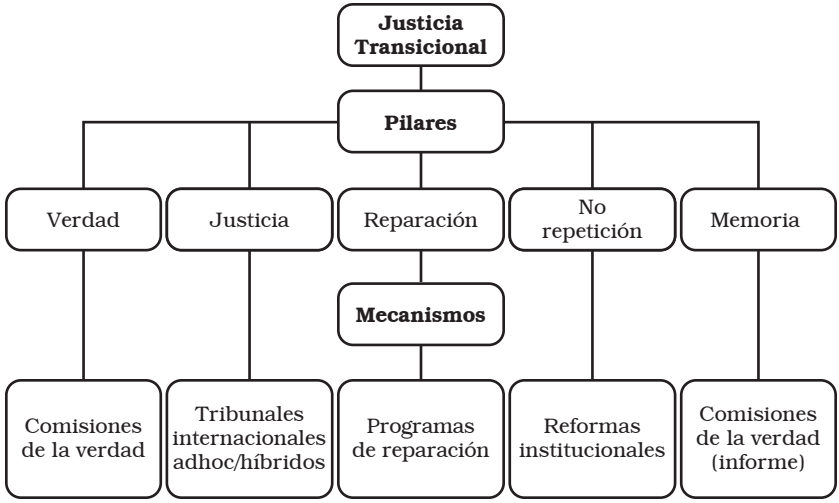
Los procesos de justicia transicional tienen carácter extraordinario, porque son una respuesta que queda fuera de toda acción de las instituciones previamente establecidas por un Estado. Estos procesos surgen por un criterio específico, que es la cantidad masiva de violaciones a derechos humanos por largos periodos, frente a la incapacidad del Estado de resolver de manera común u ordinaria estas situaciones.

La idea de justicia transicional surgió a finales de los años 80 y principios de la década de 1990. Las primeras opiniones de justicia transicional describían diferentes enfoques en diversos lugares, y no había una definición o práctica congruente. Así, por ejemplo, Ruti G. Tetiel la de-

27 International Center for Transitional Justice. *¿Qué es la justicia transicional?* ICTJ, s.f. Consultado el 17 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional

fine como «la concepción de justicia asociada con periodos de cambio político, caracterizados por respuestas legales, que tiene el objetivo de enfrentar los crímenes cometidos por regímenes represores anteriores»[28]. Por su parte, Angelika Retteberg señala que es «el tipo de arreglos judiciales y extrajudiciales que facilitan y permiten la transición de un régimen autoritario a una democracia o de una situación de guerra a paz»[29]. Estos primeros conceptos hacen referencia a un cambio de carácter político y, en tal sentido, se puede pensar que la definición se formó tomando en cuenta el contexto que se vivió en América Latina, caracterizado por golpes de Estado y dictaduras, y su paso hacia una transición a la democracia.

Pilares y ejemplos de mecanismos
de la justicia transicional



Fuente: Elaboración propia.

28 IBAÑEZ NAJAR, Jorge Enrique. *Justicia transicional y comisiones de la verdad.* Instituto Berg-Berg Oceana Aufklarung. 2a ed., España, 2017, p. 53.

29 Id.

Posteriormente, en las décadas de 1990 y 2000, surgieron nuevos enfoques y prácticas en el campo, basados en el reconocimiento de principios relacionados con los derechos humanos. Se crearon mecanismos como procesos judiciales extraordinarios, iniciativas para esclarecer la verdad de las violaciones perpetradas, programas de reparación, procesos judiciales y propuestas de reformas, entre otras. Como ya se mencionó, actualmente la justicia transicional se compone de cinco elementos: 1) verdad, 2) justicia, 3) reparación, 4) no repetición y, 5) memoria. Cada uno de ellos comprende mecanismos para garantizarlos.

En este contexto evolutivo de la definición, conviene hacer referencia a Pablo de Greiff, uno de los principales autores que se ha encargado de construir la teoría de la Justicia Transicional. Su definición es producto de una evolución, a partir de la experiencia que los países adquieren cuando la aplican y, en este caso, enfatiza en elementos importantes desde el punto de vista normativo, ofreciendo una perspectiva más amplia.

De Greiff define la justicia transicional como el «conjunto de medidas que pueden ser implementadas para hacer frente al legado de los abusos masivos de derechos humanos», donde «hacer frente al legado» de tales abusos significa, en primer lugar, demostrar la vigencia de las normas de derechos humanos que fueron sistemáticamente violadas. Una lista no exhaustiva de tales medidas incluye: el enjuiciamiento penal, la búsqueda de la verdad, las reparaciones y la reforma institucional. Lejos de ser componentes de una lista al azar *(random list)*, estas medidas son parte de la Justicia Transicional, en virtud de compartir dos objetivos o fines «mediatos», a saber: proporcionar reconocimiento a las víctimas y promover la confianza cívica; y un objetivo

final: contribuir al fortalecimiento de la norma de derecho democrática *(democratic rule of law)*[30].

Ya se ha dicho que en el Estado mexicano no está presente una perspectiva formal de la justicia transicional. No obstante, la respuesta que se le ha dado a las violaciones graves de derechos humanos ha sido un conjunto de medidas extraordinarias, identificadas por la creación de determinados mecanismos que, de algún modo, se acercan a la justicia transicional. A partir de esta idea se presentan algunas de las medidas adoptadas.

2.2 Mecanismos de justicia transicional en México

Uno de los primeros acercamientos que se identifican para la atención de violaciones graves a derechos humanos, es la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1990. Posteriormente, la CNDH creó el Programa de Presuntos Desaparecidos, e inició las primeras investigaciones sobre las violaciones graves ocurridas en el pasado. Con esta primera medida, no se tuvieron resultados significativos. Fue hasta en 1999 que la CNDH retomó las investigaciones y, de esta labor, surgió la recomendación 26/2001, en la cual se reconoce por primera vez la presencia de las violaciones graves a derechos humanos en manera sistemática. Sin embargo, la recomendación no fue atendida por el Estado[31].

---

30 DE GREIFF, Pablo. «Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional». En *Anuario de Derechos Humanos,* N° 7. Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho. Universidad de Chile, 2011, pp. 17-39. Consultado el 28 de febrero de 2022. Disponible en: doi:10.5354/0718-2279.2011.16994

31 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. *Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado durante el sexenio 2000-2006.* México, 2006. Consultado el 17 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/tablas/26081.pdf

Posteriormente, en el año 2000, las víctimas exigían la creación de una CoV enfocada en el esclarecimiento de la verdad histórica. Es en el periodo del presidente Vicente Fox Quesada cuando se empieza a mencionar el tema de justicia transicional, pero, a pesar de ello, se optó por crear la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (1960-1980) en 2001 que, lamentablemente, no tuvo éxito. En 2006 fue eliminada por el acuerdo de la Procuraduría General de la República A317/06.

Por otro lado, en los Estados se generaron algunos esfuerzos, como la Comisión de la Verdad de Guerrero (COMVERDAD) en 2012, y la Comisión de la Verdad de Oaxaca en 2014. Ambas CoV tuvieron dificultades para poder cumplir su mandato.

En el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador se planteó la idea de implementar un proceso de justicia transicional, proponiendo la creación de CoV en los lugares donde es más alto el índice de violencia como Tamaulipas, Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Chihuahua, Veracruz y el Estado de México. También la de crear comisiones por acontecimientos determinantes en la historia, como la desaparición de 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa que, hasta el año 2022, sigue sin presentar resultados. Por otro lado, desde el ámbito académico, han surgido propuestas sobre el diseño de un proceso de justicia transicional para México.

Muchos países que han pasado por largos periodos de violencia en los que ocurrieron violaciones a derechos humanos, incluyendo la desaparición de personas, han optado por implementar procesos de justicia transicional; si bien no existe un instructivo de cómo deberían aplicarse estos procesos, la mayoría de los países han optado por empezar garantizando el derecho a la verdad a través de las CoV.

Por tanto, es necesario evidenciar que el primer paso, imprescindible para poder superar periodos en que se vivieron violaciones graves a derechos humanos, es adoptar medidas que permitan garantizar el derecho a la verdad. En México se han creado diferentes iniciativas para garantizarlo; sin embargo, no han tenido éxito[32].

Los mecanismos implementados por México no han tenido éxito por diversos factores. A grandes rasgos, hay que decir que la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, fue una política transitoria de gobierno. Las CoV fueron a nivel estatal y tuvieron problemas para operar y cumplir su objetivo. Por otro lado, la Comisión para la verdad y acceso a la justicia en el caso Ayotzinapa, tras casi ocho años de los hechos, no ha producido resultados efectivos. Recientemente, en 2021, fue creada la Comisión para Acceso a la Verdad y Justicia por violaciones graves a derechos humanos durante Guerra sucia entre 1965 y 1990. Ya se verá a qué resultados llega[33].

Respecto de los otros pilares de la justicia transicional, se han adoptado pocas medidas para garantizarlos. A partir de la definición de justicia transicional que brinda Pablo de Greiff, pueden considerarse como justicia transicional en México las siguientes medidas:

---

32 El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la CIDH (GIEI) ha emitido para México una serie de recomendaciones relacionadas con el derecho a la verdad. Una de las más importantes ha sido consagrar el derecho a la verdad, el deber de recordar y el derecho de las víctimas a saber. Lamentablemente, México no ha logrado consolidar esta recomendación. Al respecto, véase: GIEI. *Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas.* GIEI, México, 2015.

33 «Presidente instala comisión para el acceso a la justicia y la verdad para las víctimas de la Guerra sucia 1965-1990». 10 de diciembre de 2021. Consultado el 18 de febrero de 2022. Disponible en: https://presidente.gob.mx/presidente-instala-comision-para-el-acceso-a-la-justicia-y-la-verdad-para-las-victimas-de-la-guerra-sucia-1965-1990/

TABLA 6
Medidas adoptadas por México en materia de violaciones graves a derechos humanos

Medida	Descripción
Sistema Nacional de Búsqueda	• Creación de la Ley General en materia de Desaparición de Personas cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas en 2017. • Instalación del Sistema Nacional de Búsqueda en 2019. • Creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda. • Creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense en 2019.
Sistema Nacional de Víctimas	A partir del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, creación de la Ley General de Víctimas, 2013. Creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de las Comisiones Ejecutivas Locales de Atención a Víctimas.

Fuente: Elaboración propia.

Sobre lo anterior, se destaca que existe la adopción de medidas en materia de desaparición de personas, dejando de lado las otras violaciones graves a derechos humanos. La desaparición en México tiene presencia desde 1940 y ha evolucionado con el paso del tiempo. Al comparar cuánto tiempo tiene la presencia del fenómeno de desaparición de personas con las acciones que se han adoptado, es obvio que existe una responsabilidad por la falta de atención al problema. Recientemente, las medidas estatales han empezado a operar. En un principio, la obligación de buscar ordinariamente correspondía a las fiscalías y ahora corresponde a la Comisión Nacional y las Comisiones Locales de Búsqueda.

Por otro lado, se tiene un Sistema Nacional de Atención a Víctimas que, a lo largo de su ejecución, enfrentó y continúa enfrentando una serie de dificultades, relacionadas con la falta de recursos económicos y humanos, frente a la infinidad de víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos. Todo ello, no obstante que la Ley General de Víctimas les reconoce el derecho a la reparación integral del daño.

Respecto de los otros pilares, resulta complejo identificar medidas específicas de atención. El acceso a la verdad, es decir, saber qué pasó, es la fuente principal que alimenta a los demás pilares; sin embargo, en México no ha sido garantizado. Lo anterior dificulta poder adoptar medidas de justicia, reparación, no repetición y memoria.

3. Las deudas pendientes del Estado mexicano con las víctimas

3.1 Contraste entre acciones, omisiones y retrocesos

México ha adoptado diversas medidas para atender los grandes pilares de la justicia transicional, pero no ha diseñado e implementado formalmente un proceso de justicia transicional. Las medidas adoptadas son recientes y limitadas pues, si bien se han logrado avances en el tema de desapariciones forzadas, otras violaciones continúan sin ser atendidas.

En general, se carece de un reconocimiento de la magnitud y la diversidad que presentan las violaciones graves a los derechos humanos. Y, para poder construir una solución, es necesario conocer y analizar las condiciones en que estas ocurren. Es decir, se requiere un esclarecimiento de la verdad. Una de las más grandes deudas del país, es que a la fecha no se cuenta con una política pública integral —de

Estado y no de gobierno— que permita construir la verdad histórica y, así, generar insumos que alimenten los otros pilares de la justicia transicional.

Por tanto, el esclarecimiento de la verdad es un vehículo a la justicia, la reparación, la no repetición y la memoria. De la implementación de una CoV surgen insumos para la justicia, planes de reparación como parte de las recomendaciones, y el propio informe constituye una manera de preservar la memoria de las víctimas.

El principal problema de la justicia transicional en México, es que no existe un diseño e implementación de justicia transicional, que permita atender integralmente de manera extraordinaria, con un enfoque diferencial y especializado, las violaciones graves a derechos humanos que son masivas, generalizadas y sistemáticas. México ha optado por aplicar mecanismos aislados, sin una articulación que permita dar respuestas al fenómeno.

3.2 Principales desafíos

Es importante reiterar que México no ha tenido un proceso de justicia transicional integral, pero sí ha tratado de replicar mecanismos a partir de las experiencias de otros países, como las CoV. Cabe destacar que la justicia transicional va cobrando relevancia en México, sobre todo para reflexionar si es aplicable al contexto en que se vive. A partir de las cifras de violencia que se presentan en el país, se determina que existe un contexto de macro criminalidad en el que es aplicable la justicia transicional, en atención a la crisis de impunidad y violencia[34].

---

34 PENICHE, Jorge Carlos. «En búsqueda de la teoría detrás de la justicia transicional: una aproximación inicial». En ESTRADA MARÚN, José Antonio y ZAMORA VALADEZ, Carlos Eulalio (Coords.). *Los derechos*

Esto no solo aplica en los casos de desaparición y en el periodo de la Guerra sucia, puesto que la impunidad sigue presente en todas las violaciones graves a derechos humanos. Adicionalmente, la impunidad implica un daño a las víctimas, ya que forma parte de la reparación del daño. Por el lado social o colectivo, la persistencia de la impunidad conlleva la degradación para el Estado de derecho, para las condiciones de certidumbre y para la esfera pública de una sociedad[35]. De acuerdo con los índices de impunidad de 2020, México se encuentra dentro de los cinco países con mayor índice de impunidad (cuarto lugar).

Por otro lado, el concepto de impunidad admite diversas interpretaciones, y la Corte IDH, a lo largo de su desarrollo jurisprudencial, ha fijado su contenido. Entre los primeros casos de la Corte IDH, se encuentra el de Panel Blanca vs. Guatemala. En este caso se estableció que el Estado había cometido detenciones arbitrarias, torturas, secuestros y ejecuciones extrajudiciales. Adicionalmente, se dio cuenta de la inactividad de los órganos estatales para atender la situación. Por tanto, la Corte IDH estableció que existió y existe impunidad, entendiéndose como la falta de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos[36]. Lo

de las personas desaparecidas y sus familiares. Una agenda a debate. Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2021, pp. 227-444.

35 JUAREZ ZEPEDA, Alejandro. «Ver para existir: homofobia e impunidad en México». En *Revista de Derechos Humanos-dfensores.* N° 11, 2011, pp. 27–31. Consultado el 24 de febrero de 2022. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_11_2011.pdf p. 6.

36 DONDE MATUTE, Javier. «El concepto de impunidad: Leyes de amnistía y otras formas estudiadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos». En ELSNER, Gisela, AMBOS, Kai y MALARINO, Ezequiel (Coords.). *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional.* Vol. 1, Konrad-Adenauer

anterior, claramente, permite encuadrar a México por todo el tiempo que ha pasado sin atender la crisis de violencia.

Otro de los retos que enfrenta México es la voluntad política de diseñar y poner en marcha un proceso de justicia transicional. Las medidas adoptadas no son políticas de Estado, que son más estables, sino de gobierno que, por definición, son cambiantes y dependientes de quién está en el poder. Para la atención de las víctimas, es necesario fijar medidas que no cambien de un periodo de gobierno a otro. Sin duda, la voluntad política es uno de los mayores retos que presenta la implementación de una justicia transicional completa en su diseño y ejecución.

Finalmente, otro de los desafíos es ejecutar un proceso de justicia transicional integral, ya que solo ha aplicado mecanismos de manera aislada, sin articularlos en un plan de acción estatal para poder atender las necesidades de las víctimas.

Stiftung, España, 2010, pp. 263-293. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3515/25.pdf

RESEÑAS CURRICULARES

Joaquín A. Mejía Rivera

(Coordinador)

Hispano-hondureño. Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Doctor y maestro en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid; candidato a Doctor en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional por la Universidad de Valencia. Diploma en Estudios Avanzados en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. En calidad de autor y coordinador ha publicado 26 libros, 34 capítulos en libros colectivos y 60 artículos en revistas especializadas y de análisis sobre temas relacionados con los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Veinte años de experiencia litigando casos de impacto ante la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Es investigador del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras (ERIC-SJ); coordinador adjunto del Equipo Jurídico por los Derechos Humanos (EJDH); miembro del consejo directivo de la Fundación para la Investigación del Derecho Público en Honduras; profesor visitante en la Academia Interamericana de Derechos Humanos en México y miembro de la red de colaboradores y expertos de Checks & Balances de Ecuador. jamejiarivera@eric-sj.com

Alejandro Lerena García

Español. Profesor en la Universidad de Aix-Marseille (Francia) y doctorando en Derecho Penal Internacional en esta universidad y en la Universidad Carlos III de Madrid.

Es abogado colaborador de la Querella Argentina contra los crímenes del franquismo. Estudió Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Carlos III de Madrid y en el University College London (Reino Unido), obteniendo el título de abogado tras cursar el Máster habilitante en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España). Becario en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Viena y en la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (España). Ha dado clases y realizado estancias de investigación en el Instituto de Estudios Políticos - Sciences Po de Aix-en-Provence (Francia), en la Universidad de Nantes (Francia) y en la Universidad Carlos III de Madrid.

Gustavo de la Orden Bosch

Hispano-argentino. Asistente de investigación predoctoral en el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto (España). Doctorando en Derechos Humanos por la Universidad de Deusto. Abogado con mención de Egresado sobresaliente por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Graduado en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España). Máster en Gobernanza y Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (España) y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España. Se desempeñó como asistente en el Servicio de Doctrina del Tribunal Constitucional de España (Beca de formación jurídica) y en el Área Legal de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Programa de visitas profesionales). Ha realizado estancias de investigación en la Università degli Studi di Napoli L'Orientale y en la Università di Bologna (Italia). Ha trabajado como Secretario de Actuaciones de Policía Judicial

en el Ministerio Público de la Provincia de Córdoba. gustavodelaorden@deusto.es

Mariana Mota Cutinella

Uruguaya. Abogada egresada de la Universidad de la República. Posgrado en Derecho Penal. Ingresó al Poder Judicial como juez en 1991 y desempeñó distintos cargos hasta 2017, cuando renunció para desempeñar el cargo de directora en el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, cargo electivo votado por la Asamblea General del Parlamento. Es docente en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en derechos humanos. Durante el ejercicio de la magistratura tuvo a su cargo la investigación de numerosas causas por delitos cometidos durante la dictadura ocurrida en Uruguay entre 1973 y 1985.

Manuela Abrahan Mazzolenni

Uruguaya. Es Profesora de Filosofía por el Instituto de Profesores Artigas de Montevideo y Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Está cursando el Doctorado en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús en Argentina. Ha sido docente de educación media y universitaria. Integró diversos equipos de investigación en la Universidad de la República y el equipo del Área de Derechos Humanos del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio de la misma Universidad. Actualmente se desempeña en el Área de Estudios de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay e integra el equipo de investigación del proyecto Poder Judicial, democracia y autoritarismo en Uruguay 1959-1989 en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.

Mariana Risso Fernández

Uruguaya. Es licenciada en Psicología y maestranda en Ciencias Humanas, opción estudios latinoamericanos, por la Universidad de la República. Como funcionaria de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo integró el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, el Área de Descentralización y el Equipo de Referencia Temático en Memoria. Como investigadora independiente se ha dedicado a temas de memoria histórica y de acompañamiento a víctimas de violencia y tortura. Coordina el colectivo Sitios de Memoria - Uruguay. Actualmente integra el equipo técnico de la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación.

Luciano M. Donadio Linares

Argentino. Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid, Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Bolonia, Italia, y Abogado por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Es investigador de la Universidad Siglo 21 de Argentina y diplomático de carrera del Servicio Exterior argentino, prestando actualmente funciones en la Misión Permanente de Argentina ante los Organismos Internacionales en Ginebra.

Milena Pereira Fukuoka

Paraguaya. Abogada por la Universidad Católica de Asunción. Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Cuenta con una Maestría en Ciencia Política, cursada en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín y ha aprobado el Programa de Cursos Intensivos en Derecho Constitucional, habilitantes para el Doctorado, en la Universidad de Bue-

nos Aires. Desde 2006 investiga y publica sobre el funcionamiento de los sistemas de garantía de derechos humanos en su país y en la región, con énfasis en la aplicación de los derechos sociales. Es consultora y brinda asesoría técnica a instituciones públicas y civiles nacionales y regionales en materias vinculadas al fortalecimiento del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Ha sido investigadora senior del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). En el ámbito de la gestión de políticas, ha sido Coordinadora Ejecutiva de la Unidad Técnica Pro Equipo Nacional de Estrategia País en la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República.

Ramiro Orias

Boliviano. Licenciado en Derecho de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS). Magister en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Ha sido profesor de Derecho Internacional Público en la Academia Diplomática de Bolivia, la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Boliviana y en la Maestría de Relaciones Internacionales del Centro de Posgrado de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) en La Paz. Participó del programa de intercambio profesional Hubert H. Humphrey Fellow (2015-2016) en el Washington College of Law - American University. Entre 2010 y 2015 ha sido Director Ejecutivo de la Fundación CONSTRUIR y, desde 2016, se desempeña como Oficial de Programas Senior de la Fundación para el Debido Proceso (Due Process of Law Foundation, DPLF) desde donde promovió diversas iniciativas para la reforma y fortalecimiento de la justicia en Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Venezuela y México. Actualmente es miembro del Comité Jurídico Interamericano.

Soraya Santiago Salame

Boliviana y abogada de profesión. Doctora en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad de Salamanca-España *(Suma Cum Laude)*. En la misma Universidad obtuvo un post-doctorado en Justicia Transicional y Sistemas de Justicia Independientes. Diplomada en Derechos Humanos y Mujeres por la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como profesora, investigadora y consultora en diferentes organismos nacionales e internacionales en temas relacionados con independencia judicial, derechos humanos y género.

Romel Jurado Vargas

Ecuatoriano. Se formó como jurista en la Universal Central del Ecuador, donde obtuvo los títulos de Licenciado en Ciencias Públicas y Sociales, Abogado y Doctor en Jurisprudencia. Tiene un diplomado superior en Seguridad Democrática y Derechos Humanos en FLACSO-E. Es magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar y máster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Es autor de nueve libros en temas de derechos humanos, políticas públicas, migración y comunicación. Fue el primer Secretario Ejecutivo de la Comisión de la Verdad del Ecuador y Secretario General del CIESPAL. En la Asamblea Nacional del Ecuador ha sido asesor de la Comisión Ocasional de Comunicación que elaboró la Ley Orgánica de Comunicación vigente, secretario relator de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, y asesor legislativo y del Grupo Parlamentario de Derechos Humanos. Actualmente es gerente de Checks & Balances.

Jeny Vargas Yangua

Ecuatoriana. Magíster en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Derechos Humanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Especialista en Derechos Humanos por la Universidad Andina Simón Bolívar, y Abogada por la Universidad Central del Ecuador. Ha sido Directora Nacional del Mecanismo de Protección de Personas Desaparecidas y Reparación a Víctimas de la Defensoría del Pueblo; Experta constitucional; Directora Nacional de Derechos Humanos en el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Asesora en derechos humanos en la Fiscalía General del Estado; Investigadora en la Comisión de la Verdad Ecuador; perita en temas de reparación integral y estándares internacionales de investigación penal; consultora de la Organización Internacional para las Migraciones de la Organización de Naciones Unidas.

Rocío Judith Canchari

Peruana. Abogada y premio de excelencia en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga del Perú. Reconocimiento Honoris Causa por la Delegación Permanente de Perú para la UNESCO, París-Francia y reconocimiento otorgado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú, en mérito a su labor y al alto nivel de compromiso demostrado como integrante del equipo profesional y coordinadora de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Sede Sur Centro de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú. Con diploma de postítulo Derechos Humanos y Mujeres: Teoría y práctica por la Universidad de Chile y Máster Europeo de Estudios Avanzados por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid; Máster Universitario en Estudios Avan-

zados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid y doctoranda en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Fue integrante del equipo profesional y coordinadora de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Sede Sur Centro de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú, a cargo de la investigación de graves violaciones de derechos humanos en regiones andinas fuertemente afectadas durante el conflicto armado entre 1980 y 2000. Desde 1996 es abogada defensora de derechos humanos y ha acompañado y representado ante cortes nacionales e internacionales la defensa legal de víctimas de casos de violaciones de derechos humanos, violencia sexual y crímenes de género. Lideró la creación del Instituto para la Investigación, Desarrollo, Sociedad y Derechos Humanos (INDESH), siendo miembro fundadora y actualmente su Directora Académica. Es autora de varios artículos académicos en revistas especializadas de América Latina y España, y coeditora de obras y libros colectivos en temas de Responsabilidad de Proteger, Inmigración, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, justicia de género, justicia transicional y justicia ambiental.

Giovanna Fabiola Vélez Fernández

Peruana. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú y egresada de la Maestría con Mención en Derecho Penal y Gobierno y Políticas Públicas por la misma casa de estudios. Cuenta con estudios de postgrado en el Institut Barcelona d´Estudis Internacionals (IBEI), la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, y el Centro de Estudios de Justicia de las Américas-Chile. Actualmente es Presidenta del Centro de Derechos Humanos y Talleres Productivos-Qatary Panituri. Ha sido Presidenta del Comité de Igualdad

de Género del Ministerio de Energía y Minas designada mediante Resolución Ministerial Nº 091-2019-MEM/DM publicada en el Diario Oficial *El Peruano,* el 01 de abril de 2019.

Diego Tarapués Sandino

Colombiano. Abogado especialista en Derecho Penal y en Derecho Administrativo de la Universidad Santiago de Cali. Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle. Egresado del Curso Integral de Defensa Nacional en la Escuela Superior de Guerra. Magíster en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás. Máster of Laws (LL.M.) y Doctorando en Derecho en el Departamento de Derecho Penal Extranjero e Internacional de la Georg-August-Universität Göttingen (Alemania). Actualmente es Magistrado Auxiliar de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz de la JEP, investigador del CEDPAL (Alemania) y del grupo GICPODERI. Es Profesor Titular de la Universidad Santiago de Cali e Investigador Senior reconocido por MinCiencias. Ha sido Decano de la Facultad de Derecho y Director de la Maestría en Derecho Penal y Justicia Transicional de la USC. Hizo parte del programa de Retorno de Expertos del CIM y de la GIZ y fue becario del DAAD (Alemania) y de COLCIENCIAS. Conferencista y profesor invitado en diversas universidades en Colombia y en el exterior.

Laura Andrea Giraldo Ángel

Colombiana. Abogada. Magíster en Derecho Penal y Justicia Transicional de la Universidad Santiago de Cali. Profesora de la Universidad Santiago de Cali, integrante del grupo de investigación GICPODERI y de la Clínica Jurídica en DDHH; además, ha sido directora del programa de Derecho de la misma institución. Cuenta con formación de profundización en Litigio ante el Sistema Interamericano de

Derechos Humanos, participación ciudadana, políticas públicas y resolución de conflictos de la Escuela Superior de Administración Pública, así como en enfoque étnico y nociones de pluralismo jurídico de la Universidad Nacional de Colombia.

Mónica Mazariegos Rodas

Guatemalteca. Doctora en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, en el área de Filosofía del Derecho, por la Universidad Carlos III de Madrid. *Cum Laude* y Premio Extraordinario de Doctorado por su tesis «Derecho a la consulta y disenso. Por el uso contrahegemónico del derecho». Actualmente es investigadora posdoctoral visitante en el Instituto Max Planck para el Derecho Público Comparado y el Derecho Internacional, en Heidelberg, Alemania. Ha llevado a cabo estancias de investigación en la Universidad de Viena, con el grupo de estudios sobre el Estado en el sur global y en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, Portugal. Es abogada por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, donde es profesora. Es profesora invitada en la Universidad Externado de Colombia y en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Es integrante del equipo organizador de la Muestra de Cine Internacional «Memoria Verdad Justicia».

Andrea Portillo Ramos

Hondureña. Abogada por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), con formación en enfoque de derechos e igualdad de género en políticas, programas y proyectos; Máster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, por la Universidad Nacional de San Martín en Argentina, con el programa de becas de la Organización de Estados Americanos (OEA). Con experiencia laboral

en la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) y la Secretaría de Derechos Humanos de Honduras, organizaciones internacionales como Freedom House y consultorías para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras. Actualmente se desempeña como Coordinadora Nacional de Cristosal en Honduras.

José Antonio Estrada Marún

Mexicano. Doctor y Maestro en Derecho Público por la Universidad Carlos III de Madrid. Diplomado en Ciencia Política y Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España) y Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Ha sido analista en el Tribunal Constitucional español, asesor en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y secretario técnico del Instituto de la Judicatura Federal. Profesor de posgrado en derechos humanos, constitucional, judicial y género. Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores de México. Actualmente es Secretario Académico de la Academia Interamericana de Derechos Humanos.

Diana Vanessa Gutiérrez Espinoza

Mexicana. Estudiante del Doctorado en Derechos Humanos con Perspectiva Internacional y Comparada, Maestra en Derechos Humanos con Perspectiva Internacional y Comparada, Especialista en Derechos y Garantías de las Víctimas de Desaparición, por la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila. Actualmente, se desempeña como investigadora del Centro de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Academia IDH

Las deudas pendientes de Iberoamérica
en materia de memoria, justicia y reparación
se terminó de imprimir en los talleres de
Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras,
en el mes de noviembre de 2022.
Su tiraje es de 500 ejemplares.

Este libro ofrece diversas reflexiones sobre los avances y retrocesos en materia de memoria, justicia y reparación en once países de Iberoamérica con respecto a los crímenes del pasado, lo cual es una condición de posibilidad para construir democracias sólidas y evitar la repetición de la barbarie.

En las últimas décadas, Iberoamérica se ha caracterizado por dos rasgos fundamentales: primero, por la realización en América Latina de una guerra sucia por regímenes autocráticos con el apoyo de Estados Unidos y, en España, por el fascismo en su cruzada contra el comunismo internacional, que dejó como resultado graves violaciones a derechos humanos. Y segundo, por ser América Latina la región pionera en aplicar mecanismos para conocer la verdad de lo sucedido durante esa época siniestra, buscar la judicialización y sanción de las personas responsables, y reparar a las víctimas.

Sin embargo, los resultados varían de país a país. En algunos, tales mecanismos han contribuido a fortalecer los procesos democráticos y el Estado de derecho, pero en otros, la impunidad se ha convertido en la norma y en el principal ingrediente para la fragilidad democrática. Y en España, pese a su transición a la democracia, los crímenes franquistas continúan en la impunidad.

Por todo ello, en el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras consideramos necesario reflexionar sobre cómo los avances, estancamientos o retrocesos democráticos en Iberoamérica tienen su explicación en un pasado reciente, cuyas heridas no se han cerrado por la falta de justicia y reparación integral, y por el control del Estado por enclaves autoritarios que aún alimentan la impunidad y la corrupción.

Joaquín A. Mejía Rivera

Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación
ERIC
Compañía de Jesús

cir iniciativa romero
UNA VOZ POR LA JUSTICIA

La gente cambia el mundo
Diakonia

ISBN: 978-99979-68-01-2
9 789997 968012