

## Obstáculos al ejercicio del derecho de acceso a la justicia por parte de las víctimas del conflicto armado salvadoreño, y de sus familiares

Paula Cuéllar\*

### Palabras clave:

amnistía, derechos humanos, delitos internacionales, legislación penal

### Resumen

Este artículo tiene como objetivo primordial reflejar el estado actual de las víctimas del conflicto armado y sus familiares en materia de justicia en el país y, además, mostrar la deuda que el Estado posee con estas personas aun después de haber transcurrido casi veinte años desde la firma del Acuerdo de Chapultepec, a efecto de motivar el discurso académico en torno al tema.

Esto se debe a que existen diversas razones jurídicas, éticas y políticas por las cuales los Estados, no obstante la fragilidad de sus incipientes democracias, deben responder a las violaciones masivas o sistemáticas de los derechos humanos. Dentro de estas razones se encuentran la urgencia de reconocer el valor intrínseco de las víctimas y de sus familiares —especialmente porque, en general, ellas representan los sectores más vulnerables e indefensos de nuestra sociedad—, así como la necesidad de instituir la rendición de cuentas como un elemento esencial del sistema democrático.

Si bien, al momento de iniciar procesos judiciales contra los responsables de abusos cometidos dentro de una guerra civil o de una dictadura durante el pasado reciente, es necesario tener en cuenta las difíciles realidades que deben enfrentar los Gobiernos sucesores, eso no debe implicar, en ningún momento, que la impunidad se presente como una opción posible desde el punto de vista ético y jurídico, tal como ha sucedido hasta este momento en El Salvador.

\* Estudiante del Doctorado en Historia Moderna Latinoamericana y Derechos Humanos. Universidad de Minnesota.

## 1. Leyes de amnistía

Conforme con lo establecido por el derecho internacional humanitario, una vez cesadas las hostilidades, las “autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado”<sup>1</sup>. En otras palabras, a efecto de “procurar la tranquilidad pública después de hondas conmociones internas”<sup>2</sup>, es posible decretar una amnistía como un ocuro de gracia que extinga no únicamente la acción penal, sino también la potestad represiva estatal con relación a un hecho determinado, aun existiendo una condena firme respecto de algún sujeto. Estas afirmaciones llevan a concluir que la promulgación de leyes de amnistía dentro de un proceso transicional hacia la democracia sí es compatible con el derecho internacional, particularmente con el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Sin embargo, el problema con este tipo de leyes surge, por un lado, cuando son dictadas sin condición alguna, es decir, cuando son decretadas sin que se haya identificado a los perpetradores de graves violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, y sin que se haya determinado su nivel de responsabilidad. Por otro lado, el problema se origina cuando dichas leyes son decretadas sin que se haya esclarecido la forma en que se llevaron a cabo esas transgresiones y, además, sin que se

haya determinado el paradero de las personas desaparecidas. Finalmente, el problema se profundiza cuando esa medida de clemencia es otorgada sin que se haya reparado a las víctimas y a sus familiares. Y es que, tal como lo afirma el profesor Uprimny, el “olvido no parece ser una base sólida para lograr la garantía de que esos hechos atroces no serán repetidos”<sup>3</sup>.

La comunidad internacional se ha pronunciado sobre ese ocuro de gracia para que, al otorgarlo, las autoridades estatales no evadan sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y, así, se evite la perpetuación de la impunidad dentro de la nueva sociedad que se pretende construir mediante un proceso transicional. Así, diversos organismos universales y regionales de protección de los derechos humanos se han manifestado sobre la incompatibilidad de las leyes de amnistía absolutas y generales, pudiéndose mencionar, entre ellos, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a la Organización de las Naciones Unidas, entre otras. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las leyes de amnistía generales y absolutas vulneran “el derecho a la justicia que les asiste a los familiares de las víctimas de identificar a sus autores y de que se establezcan sus responsabilidades y sanciones correspondientes, y obtener reparación judicial por parte de éstos”<sup>4</sup>.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal como se mencionó anterior-

1. Conferencia diplomática para elaborar convenios internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra. Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1949, artículo 6.
2. Francisco Zúñiga Urbina, *Amnistía ante la jurisprudencia (derechos humanos como límite al ejercicio de la soberanía)*. Santiago: Universidad de Chile y Universidad La República, 1996, pág. 381.
3. Rodrigo Uprimny Yepes y otros, “¿Justicia transicional sin transición?” en *Reflexiones sobre verdad, justicia y reparación en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2006, 13.
4. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe n.º 34/96, casos: 11.228, 11.229, 11.231 y 11282, Irma Meneses Reyes, Ricardo Lagos Salinas, Juan Alsina Hurtos y Pedro José Vergara Inostroza. Chile, 15 de octubre de 1996, 106.

mente, ha aseverado que son “inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”<sup>5</sup>. Asimismo, ese tribunal supranacional con alcance regional ha afirmado que las autoridades estatales “no pueden sustraerse del deber de investigar, determinar y sancionar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad aplicando leyes de amnistía u otro tipo de normativa interna”<sup>6</sup>. Finalmente, ha manifestado que las leyes de amnistía que impiden “la investigación y sanción de graves violaciones de derechos humanos carecen de efectos jurídicos. En consecuencia, no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos [...] ni para la identificación y el castigo de los responsables”<sup>7</sup>.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha aseverado que las amnistías generales y absolutas, así como otras medidas similares, contribuyen a la impunidad y, además, constituyen un obstáculo para el conocimiento de la verdad, al oponerse a la conducción de una investi-

gación sobre los hechos<sup>8</sup>. Además, ha señalado que tales leyes son incompatibles con las obligaciones que asumen las autoridades estatales en virtud de las fuentes del derecho internacional<sup>9</sup>.

Ya algunos años antes, más concretamente durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, la comunidad internacional resaltó que los “gobiernos deben derogar la legislación que favorezca la impunidad de los responsables de violaciones graves de los derechos humanos, como la tortura, y castigar esas violaciones, consolidando así las bases para el imperio de la ley”<sup>10</sup>.

De igual manera, tal como se señaló con anterioridad, el Comité de Derechos Humanos ha sostenido que las autoridades estatales deben garantizar que los perpetradores de graves violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y de serias violaciones al derecho internacional humanitario comparezcan ante la justicia y no traten de eximirlos de su responsabilidad jurídica, tal como ha ocurrido con ciertas amnistías<sup>11</sup>. Y es que, al respecto, existe una enorme diferencia entre las amnistías absolutas y generales que han caracterizado a la región latinoamericana durante la instauración de sus incipientes democracias, y la inmunidad procesal que fue otorgada por las autoridades sudafricanas dentro de su proceso transicional. Esto se debe a que,

5. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Sentencia de 14 de marzo de 2001, párrafo 41.
6. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párrafo 114.
7. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia vs. Brasil”)*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párrafo 174.
8. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “El Derecho a la Verdad”, UN Doc. A/HRC/5/7, 7 de junio de 2007, 20.
9. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Instrumentos del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto, amnistías, HR/PUB/09/1”, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2009, V.
10. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena. U.N. Doc. A/CONF.157/23, de 12 de julio de 1993, Programa de Acción, párrafo 60.
11. Comité de Derechos Humanos, Observación General Número 31, 80.º Período de Sesiones, Ginebra 2004, párrafo 18.

por un lado, las leyes de amnistía latinoamericanas se han caracterizado por “impedir toda interrogación de un sospechoso, toda investigación de los hechos y cualquier acumulación de pruebas sobre lo sucedido”<sup>12</sup>, sin que las leyes de amnistía salvadoreñas se hayan apartado de ese patrón, excepto por la Ley de Reconciliación Nacional que, inicialmente, no fue concebida como una amnistía total y absoluta, tal como ya se mencionó.

Asimismo, dichas leyes se han distinguido por “la revocación automática de sentencias pasadas con anterioridad sobre algunos de los hechos cubiertos en ellas, por efecto del principio de la ley penal más benigna, que debe aplicarse retroactivamente”<sup>13</sup>, así como por la extinción de la acción penal, sin ningún condicionante que implique una carga procesal o un acto de contrición por parte de los perpetradores para el goce de esos beneficios. Por otro lado, la ley de amnistía sudafricana ofreció inmunidad procesal “a los presuntos autores de atrocidades de todos los bandos que se acercaran a confesar y contribuir al conocimiento público y oficial de los hechos y a determinar el destino y paradero de las víctimas. La inmunidad se condicionó a que la confesión fuera completa y verídica y solo se otorgó por aquellos delitos que fueran objeto de tal confesión”<sup>14</sup>.

En El Salvador, durante el conflicto armado, se decretaron dos leyes de amnistía que perseguían finalidades muy distintas entre sí; por un lado, se dictó la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz que, básicamente,

pretendía cubrir, bajo un manto de impunidad, los abusos a derechos humanos cometidos hasta el momento de su promulgación<sup>15</sup>. Por el otro, se emitió la Ley de Reconciliación Nacional que, esencialmente, procuraba el desarme, la desmovilización y la reintegración de los combatientes de las fuerzas insurgentes, a efecto de posibilitar su participación en el proceso de paz<sup>16</sup>. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que la primera ley eliminó legalmente la posibilidad de llevar a cabo una investigación efectiva, el juzgamiento de los responsables, así como el otorgamiento de una adecuada compensación para las víctimas y sus familiares, derivada, fundamentalmente, de la responsabilidad civil por los ilícitos cometidos<sup>17</sup>. Sobre la segunda, expresó, con preocupación, que podía afectar el proceso transicional del país, pues, si bien no fue concebida originalmente como una ley de amnistía general y absoluta, su texto dejaba entrever la posibilidad de que, posteriormente, se adoptara esa medida de clemencia para las personas que fuesen nombradas por el informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador<sup>18</sup>.

Una vez finalizado el conflicto armado y después de la publicación del informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, se decretó la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, en virtud de la cual fue concedida una “amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de todas las personas que en cualquier forma hayan participado en la comisión de delitos políticos, comunes conexos con éstos, y en delitos comunes cometidos por

12. Juan Méndez, “La justicia penal internacional, la paz y la reconciliación nacional”, en *Verdad y Justicia. Homenaje a Emilio F. Mignone*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001, 321.

13. *Idem*.

14. *Idem*.

15. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “El Salvador”, en *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1987-1988*, Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 1988.

16. Asamblea Legislativa de El Salvador. Ley de Reconciliación Nacional, Decreto 147, San Salvador, 1992.

17. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe n.º 26/92. *Caso 10.287*, El Salvador, 24 de septiembre de 1992, párrafo 11.

18. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “La promulgación de la Ley de Amnistía y los compromisos internacionales de El Salvador”, en *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*. Organización de Estados Americanos, Washington D. C., 1994.

un número de personas que no baje de veinte antes del primero de enero de 1992”<sup>19</sup>.

Mucho se ha hablado sobre esta última ley, particularmente por el descaro con el que fue promulgada por parte de los partidos conservadores dentro de la Asamblea Legislativa, como una abyecta respuesta al informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador y, además, por haber enterrado, de un solo tajo, las aspiraciones de verdad, justicia y reparación de las víctimas de la guerra, y de sus familiares. Y es que, solamente tres días después de la publicación de ese informe, el presidente Alfredo Cristiani se dirigió al país para abogar por una amnistía general y absoluta —cuya finalidad primordial era mantener en la impunidad las graves violaciones al derecho internacional de los derechos humanos y las serias violaciones al derecho internacional humanitario perpetradas durante el conflicto armado—, en aras de una supuesta reconciliación de la sociedad salvadoreña, olvidando así que “la reconciliación no es susceptible de ser impuesta por decreto”<sup>20</sup>, sino por el cumplimiento de una serie de medidas que efectivamente tiendan a ello, como el irrestricto respecto a los derechos humanos y a la institucionalidad democrática. Concretamente, en palabras del presidente Alfredo Cristiani, después de la emisión de ese informe y de los hallazgos consignados en su texto, las fuerzas políticas del país se encontraban compelidas a “apoyar una amnistía general y absoluta, para pasar de esa página dolorosa de nuestra historia y buscar ese mejor futuro para nuestro país”<sup>21</sup>.

Cinco días después de la publicación del informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, se dictó la Ley de Amnistía

General para la Consolidación de la Paz, la cual condujo al incumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el país en materia de derechos humanos y, además, a la evasión de las recomendaciones contenidas en ese informe cuya finalidad era la reconstrucción del tejido social salvadoreño y la democratización del país.

Al respecto y haciendo caso omiso a las demandas de grandes sectores de la población y de organismos nacionales e internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, el presidente Alfredo Cristiani manifestó que la amnistía general y absoluta concedida por las autoridades salvadoreñas constituía uno de los pasos necesarios para la reconciliación de la sociedad y, además, una medida indispensable para evitar que esos crímenes se repitieran. En ese sentido, llamó a la comunidad nacional e internacional a apoyar esa ley, a efecto de “promover la reconciliación nacional a través del perdón y olvido del doloroso pasado”<sup>22</sup>. Siguiendo esos lineamientos, desde la promulgación de la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, los presidentes de turno pertenecientes al partido político que se encontraba en el poder en aquel momento han manifestado expresamente su apoyo incondicional a la misma. Así, por ejemplo, el presidente Elías Antonio Saca sostuvo que no se debía derogar esa ley ni revertir sus beneficios, pues si la sociedad salvadoreña quería “superar las etapas del pasado de guerra, no podemos estar reabriendo las heridas”<sup>23</sup>. El presidente Francisco Flores, al cuestionársele sobre esa ley, expresó que constituía la piedra angular de los acuerdos de paz, “es lo que nos permitió a nosotros perdonarnos”; y agregó que “la

19. Asamblea Legislativa de El Salvador, Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, Decreto n.º 486, San Salvador, 1993, artículo 1.

20. Juan Méndez, *op. cit.*, nota 12.

21. Mensaje dirigido a la nación por el señor presidente de la República, licenciado Alfredo Cristiani, el día 18 de marzo de 1993.

22. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Op. cit.*, nota 18.

23. Barnardo Valiente, “Saca reitera que no derogará Ley de Amnistía”, en La Prensa Gráfica, San Salvador, 16 de febrero de 2007.