



*Las
políticas
hacia
el
pasado*



*Juicios, depuraciones,
perdón y olvido en
las nuevas
democracias*

*Alexandra
Barabona de Brito,
Paloma Aguilar
Fernández y
Carmen González
Enríquez (eds.)*



Ciencia Política

ISTMO



Raúl Sieder

LAS POLÍTICAS HACIA EL PASADO
JUICIOS, DEPURACIONES, PERDÓN Y
OLVIDO EN LAS NUEVAS DEMOCRACIAS

Alexandra Barahona de Brito
Paloma Aguilar Fernández
Carmen González Enríquez (eds.)

Traducción de
Jesús Cuéllar Menezo y María Condor Orduña

Director de la colección: Ramón Máiz

Este libro es la versión española del publicado por Oxford University Press en 2001 con el título *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*. En la presente edición se han introducido cambios y actualizaciones en algunos de sus capítulos.

La traducción de los capítulos 5, 6, 8, 9 y conclusiones, así como la del índice analítico y los acrónimos, corresponde a Jesús Cuéllar Menezo, mientras que la de la introducción y los capítulos 1, 2, 4, 7 y la bibliografía comentada es de María Condor Orduña. Finalmente, la versión del capítulo 3 es de la propia autora.

Colección Fundamentos n.º 207

© Naomi Roht-Arriaza, António Costa Pinto, Paloma Aguilar Fernández, Alexandra Barahona de Brito, Rachel Sieder, Richard A. Wilson, Carmen González Enríquez, Jan-Werner Müller, Nanci Adler, 2002

© Ediciones Istmo, S. A., 2002
para todos los países de habla hispana
Sector Foresta, 1
28760 Tres Cantos (Madrid)
Tel.: 91 806 19 96
Fax: 91 804 40 28

Diseño de cubierta:
Sergio Ramírez

ISBN: 84-7090-309-8
D. L.: M-41.812-2002

Impresión:
Fernández Ciudad, S.L. (Madrid)

Impreso en España / Printed in Spain

Reservados todos los derechos. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 270 del Código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes reproduzcan sin la preceptiva autorización o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	5
ACRÓNIMOS	7
LOS AUTORES	19
PREFACIO. SOBRE LA VERDAD Y LA JUSTICIA	25
<i>Laurence Whitehead</i>	
INTRODUCCIÓN	29
<i>Alexandra Barahona de Brito, Paloma Aguilar Fernández y Carmen González Enríquez</i>	
I. EL PAPEL DE LOS ACTORES INTERNACIONALES EN LOS PROCESOS NACIONALES DE RESPONSABILIDAD	71
<i>Naomi Roht-Arriaza</i>	
II. EL AJUSTE DE CUENTAS CON EL PASADO EN UNA TURBULENTA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: EL CASO PORTUGUÉS	103
<i>António Costa Pinto</i>	
III. JUSTICIA, POLÍTICA Y MEMORIA: LOS LEGADOS DEL FRANQUISMO EN LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA	135
<i>Paloma Aguilar Fernández</i>	
IV. VERDAD, JUSTICIA, MEMORIA Y DEMOCRATIZACIÓN EN EL CONO SUR	195
<i>Alexandra Barahona de Brito</i>	
V. POLÍTICAS DE GUERRA, PAZ Y MEMORIA EN AMÉRICA CENTRAL ..	247
<i>Rachel Sieder</i>	

V. POLÍTICAS DE GUERRA, PAZ Y MEMORIA EN AMÉRICA CENTRAL¹

Rachel Sieder

Introducción

A lo largo de las dos últimas décadas, en las transiciones políticas latinoamericanas se ha producido una serie de juegos de equilibrio entre los procesos de esclarecimiento de la verdad y los de aplicación de medidas de justicia retrospectiva. Lo normal ha sido que los intentos oficiales de enfrentarse al pasado se hayan hecho a través de comisiones de investigación de las anteriores violaciones de los derechos humanos y de leyes de amnistía que conceden inmunidad legal a los responsables de las mismas². La ortodoxia predominante dicta que revelar la verdad constituye una valiosa aportación a la reconciliación nacional.

¹ Agradezco a Paloma Aguilar, Alexandra Barahona de Brito, Carlos Flores, Carmen González Enríquez, Rachel Holder y Tracy Ulltveit-Møe sus penetrantes comentarios sobre anteriores borradores de este capítulo. También me han resultado muy provechosas las oportunidades de presentar y discutir tales borradores que me han proporcionado tanto el Centro de Estudios Latinoamericanos de Cambridge como el Instituto de Estudios Latinoamericanos de Londres.

² Para una revisión comparada de las comisiones de la verdad, véase Hayner (1994, 1996a y 2001).

Sin embargo, las condenas a los que han perpetrado crímenes suelen rechazarse porque perjudican a la transición democrática. En algunos casos se señala que llevar a todos estos criminales ante la justicia sería simplemente impracticable en países en los que una parte importante de la sociedad ha estado directamente involucrada en las violaciones de derechos humanos. Por el contrario, muchos defensores de estos derechos señalan que, aunque el hecho de revelar la verdad puede constituir, en sí mismo, una importante forma de condena, resulta insuficiente para garantizar el sistema democrático. Desde esta perspectiva, las investigaciones que no conllevan ningún rendimiento de cuentas ni de condena de tipo legal de los responsables suponen una institucionalización de la impunidad, que tiene consecuencias perniciosas para el fortalecimiento del Estado de derecho³.

Con estos argumentos habituales en mente, el presente capítulo se ocupa del papel que tiene la «política de la memoria» —entendida como una combinación de intentos oficiales y no oficiales de enfrentarse a un legado de violaciones de los derechos humanos— en la lucha por la democratización en América Central. Entre las iniciativas oficiales pueden contarse las comisiones de la verdad, la concesión de amnistías, la investigación y juicio de conductas delictivas, así como una gama de reformas institucionales destinadas a compensar el hecho de que el Estado no haya garantizado el respeto a los derechos humanos en el pasado. Las iniciativas no oficiales que desarrollan los actores de la sociedad civil para enfrentarse con ese pasado pueden ser investigaciones sobre violaciones de los derechos humanos, acciones legales y diferentes actos conmemorativos y ejercicios de memoria colectiva. La política de la memoria funciona en múltiples niveles y en ella participan diversos agentes, entre los que se incluyen comunidades locales y organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, así como gobiernos, medios de comunicación y, en el caso de América Central, las Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, lo que aquí se señala es que, en cualquier contexto nacional, las consecuencias a largo plazo de este tipo de políticas dependen de la interacción que se produzca entre los esfuerzos oficiales y los no oficiales a la hora de ocuparse de los legados del pasado.

³ Véase, por ejemplo, Pearce y La Rue en Sieder (1995a) y Méndez (1997a).

Las experiencias de políticas de la memoria que se analizan en este capítulo son las de El Salvador, Honduras y Guatemala, los tres países centroamericanos que durante la década de los noventa llevaron a cabo procesos oficiales de investigación de violaciones de los derechos humanos cometidas anteriormente. En cada uno de estos países tanto el carácter de las políticas de la memoria como su impacto han sido muy diferentes. Aquí se indica que hay cuatro factores interrelacionados que resultan imprescindibles para explicar las diferencias entre estas experiencias nacionales. El primero son los legados políticos y sociales referidos a las violaciones de derechos humanos en cada país, en concreto, quiénes fueron las víctimas y los represores, pero también cuál ha sido el impacto de tales violaciones en el conjunto de la sociedad. El segundo tiene que ver con las circunstancias de la transición desde la guerra a la paz, en particular con el equilibrio de fuerzas predominante y con el equilibrio entre verdad y justicia que éste ha generado en cada caso. El tercero es el papel de las organizaciones locales de defensa de los derechos humanos y del conjunto de la sociedad civil en la política de la memoria; especialmente en lo tocante a si han apoyado o rechazado los intentos oficiales de enfrentarse al legado de las violaciones de esos derechos y cómo lo han hecho. Para terminar, en América Central tiene una especial importancia el papel de las organizaciones internacionales, sean gubernamentales o no, en los esfuerzos para revelar la verdad sobre el pasado y para ocuparse de las consecuencias de tales violaciones.

En los tres primeros apartados de este capítulo se comparan los legados de las violaciones de los derechos humanos, el equilibrio entre verdad y justicia durante las transiciones, así como el papel de las organizaciones de la sociedad civil y de los actores internacionales en las políticas de la memoria de El Salvador, Honduras y Guatemala. En el último apartado se aborda el impacto de dicha política sobre las perspectivas de la democracia en esos países. Este asunto plantea de forma inevitable el complejo problema de cómo evaluar la propia democratización. Desde un punto de vista estrictamente formal, pasar de un régimen autoritario a un gobierno civil electo es el indicador de transición democrática más habitualmente aceptado. Sin embargo, durante casi toda la segunda mitad del siglo xx, la política centroamericana se ha definido por la coexistencia de elecciones e

injerencias militares. Al contrario de lo que ocurrió en el Cono Sur, la transición a gobiernos electos en El Salvador, Honduras y Guatemala coincidió prácticamente con el peor período de violación de los derechos humanos, con la consolidación del poder militar sobre la sociedad civil y el Estado, y con la desmovilización de los movimientos opositores. En este capítulo se indica que, en la actualidad, las posibilidades de que la democratización sea duradera y significativa dependen mucho más de una auténtica desmilitarización del Estado y de la sociedad civil que de la competencia electoral, especialmente si se tiene en cuenta la historia reciente de la región. La desmilitarización supone llevar a cabo cambios formales en instituciones del Estado como el ejército y el poder judicial, con el fin de subordinar realmente el poder militar al control civil y de garantizar el Estado de derecho. También implica la creación de una cultura política ciudadana, basada en principios relativos a derechos y obligaciones universales, así como en la resolución de conflictos por medios no violentos. En consecuencia, para comprender el proceso de consolidación democrática tenemos que combinar el análisis político-institucional con el de los procesos sociales más amplios que supone la construcción de la ciudadanía⁴. Aunque las iniciativas para revelar la verdad en América Central apenas han producido condenas legales contra los individuos responsables de violaciones de los derechos humanos, aquí se sugiere que el ejercicio de la memoria colectiva ha sido una variable importante en el dilatado y complejo proceso de desmilitarización y construcción de la ciudadanía.

Autoritarismo y guerra

Tanto El Salvador como Guatemala eran Estados militarizados y contrainsurgentes mucho antes de que las guerras contra las insurgencias respectivas se enseñorearan de ambos países en

⁴ Sobre la consolidación democrática, véase Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela (1992), Linz y Stepan (1992) y Schmitter (1996). Ninguno de estos autores analiza América Central. Sobre la importancia que tiene para la consolidación democrática la construcción de una ciudadanía «desde abajo», véase Jelin (1995a).

los años ochenta. Las dos naciones compartían un legado histórico de profundas desigualdades socioeconómicas, intervención militar en el sistema político y restricción de las libertades civiles y políticas, que dejó un alto costo en términos humanos⁵. En Honduras, los violentos conflictos que acuciaban al resto de la región no comenzaron a influir en el carácter de las fuerzas armadas sino hasta los años ochenta, lo cual produjo una sistemática violación de los derechos humanos, aunque en una escala mucho menor que la sufrida en El Salvador y Guatemala (Morris, 1984; Schultz y Schultz, 1996; Sieder, 1995b). El tipo de violencia y su intensidad cambió en los dos últimos países a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, cuando los militares tomaron como objetivo a toda la población civil, en una guerra generalizada destinada a privar a la guerrilla de su apoyo rural. Estas guerras contrainsurgentes tuvieron lugar dentro del contexto de creciente participación de los Estados Unidos en la región, que se produjo después de que los sandinistas derrocaran a la dictadura de Somoza en Nicaragua en julio de 1979⁶.

Las tácticas terroristas que pusieron en práctica los militares salvadoreños y guatemaltecos fueron de naturaleza similar y entre ellas se incluían asesinatos y desapariciones de carácter selectivo, así como la práctica sistemática de torturas, violaciones y masacres, junto a la destrucción de pueblos enteros y desplazamientos masivos (Danner, 1993; United Nations Security Council, 1993; HRW, 1990a, pp. 47-48). En El Salvador, la mayoría de los asesinatos tuvieron lugar entre 1978 y 1983, cuando las fuerzas gubernamentales mataron a 42.171 personas, lo que suponía casi un 1% de la población. En total, fueron asesinados unos 50.000 individuos durante la guerra civil (Stanley, 1995, p. 3) y el ejército y las fuerzas de seguridad cometieron la inmensa mayoría de las violaciones de derechos humanos durante la contienda. La impunidad se apoyaba en la complicidad e ineficiencia del poder judicial, que en toda la década no condenó ni a un

⁵ Sobre el pacto entre militares y oligarquía en El Salvador, véase Baylora (1984), Stanley (1995), Williams y Walters (1997). Sobre la política guatemalteca, véase Black (1984), Gleijeses (1991), Handy (1984), Schlesinger y Kinzer (1982).

⁶ Sobre el incremento de la ayuda económica y militar estadounidense, véase Dunkerley (1994, p. 145).

solo oficial por violaciones de los derechos humanos. En 1979 se desató en Guatemala una guerra total contra la oposición de izquierda y de centro, en la que cientos de estudiantes, sindicalistas y líderes locales fueron asesinados o desaparecieron a manos de escuadrones de la muerte paramilitares. Sin embargo, donde más se concentró la capacidad destructora del ejército fue en las zonas rurales. Sus operaciones se caracterizaban por una brutalidad extrema y por el desplazamiento de miles de personas⁷. Durante 36 años de conflicto armado, fueron asesinadas en Guatemala más de 200.000 personas, incluyendo en ellas unos 50.000 desaparecidos⁸. La sociedad civil se transformó al verse obligada la mayoría indígena rural a integrarse en el plan de contrainsurgencia del ejército, lo cual afectó negativamente a sus prácticas culturales y religiosas. Quizás la consecuencia más destructiva del conflicto armado fue la participación forzosa y en masa de la población civil en la violencia contrainsurgente, mediante las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) que organizó el ejército en todas las comunidades rurales. A mediados de los ochenta, en su momento álgido, estos grupos contaban con unos 800.000 hombres y fueron responsables de graves y numerosas violaciones de los derechos humanos (PDH, 1994; Popkin, 1996). En Guatemala la violencia del Estado consiguió que la población civil, al dividirse, se volviera contra sí misma.

Las violaciones de los derechos humanos en Honduras nunca estuvieron tan extendidas como en El Salvador y Guatemala. Aunque la utilización de la tortura y la vulneración de las debidas garantías procesales eran habituales a principios de los ochenta, el número de asesinados o desaparecidos a manos del ejército o de fuerzas paramilitares no llegó a unos pocos cientos de personas. Después de 1980 surgieron varios grupos guerrilleros, pero éstos no lograron consolidar el apoyo popular y, en parte por esta razón, el ejército nunca aplicó tácticas represivas de tipo aleatorio o masivo contra la población civil. Por el contrario, a principios de los ochenta la violencia del Estado se dirigió a militantes

izquierdistas de la oposición popular y a salvadoreños sospechosos de proporcionar apoyo logístico a la guerrilla de su país, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). A mediados de la misma década, los asesinatos y desapariciones de tipo selectivo perpetrados por escuadrones de la muerte paramilitares se hicieron habituales por primera vez en la historia hondureña y desaparecieron, como mínimo, 184 personas. La utilización generalizada de la vigilancia y de los informadores del ejército hizo que la sociedad civil se fuera caracterizando cada vez más por la sospecha y el miedo. Sin embargo, está claro que el ejército hondureño nunca pretendió controlar a la sociedad de la misma manera que el guatemalteco y el salvadoreño, y las violaciones de los derechos humanos disminuyeron considerablemente en Honduras en la segunda mitad de la década.

La negociación de la transición

En América Central, las iniciativas oficiales para revelar la verdad no ocurrieron al mismo tiempo que las transiciones negociadas que condujeran a gobiernos civiles electos, sino que formaban parte y eran consecuencia del final de los conflictos armados regionales y nacionales. Como los Estados Unidos habían tenido una influencia decisiva en la guerra civil salvadoreña, el cambio en las políticas de Washington fue crucial para garantizar que se llegara a una conclusión relativamente rápida de las negociaciones de paz en ese país. No fue así en Guatemala, donde los militares dependían mucho menos del apoyo exterior; aquí las negociaciones se fueron prolongando durante casi una década y no llegaron a su término sino hasta diciembre de 1996. La derrota electoral de los sandinistas en 1990 agudizó aún más el desinterés de los Estados Unidos por apoyar, como retaguardia, al ejército hondureño, lo cual fortaleció la posición de las fuerzas internas que luchaban por conseguir la desmilitarización del sistema político del país.

Desde mucho tiempo atrás, las organizaciones de derechos humanos en toda esta región venían pidiendo el fin de la impunidad y de las graves violaciones de derechos humanos que cometían el ejército y las fuerzas paramilitares. Estos grupos documentaron la brutalidad de las estrategias de contrainsurgencia castrense

⁷ Sobre la violencia, véase Falla (1994), Manz (1988), Carmack (1988) y Stoll (1993).

⁸ Una base de datos que recoge 37.000 casos documentados de asesinatos y desapariciones atribuye el 43% de las violaciones de derechos humanos a los 17 meses en que Ríos Montt fue jefe de Estado *de facto*. Véase Ball *et al.*, (1999).

y desarrollaron vínculos importantes con otros defensores de los derechos humanos a escala internacional. En Guatemala, la represión estatal redujo drásticamente el margen de acción interno para las organizaciones de derechos humanos al principio de los años ochenta, lo cual obligó a estos grupos a operar desde el exilio. En los tres países, los familiares de las víctimas de la represión militar constituyeron organizaciones para defender esos derechos. Como el número de desaparecidos en la región fue excepcionalmente elevado, llegando quizá a 70.000 individuos, una de las peticiones fundamentales de estas organizaciones era que se llevaran a cabo investigaciones oficiales eficaces acerca de los desaparecidos. Además, el hecho de que algunos países latinoamericanos, entre ellos Argentina, Chile y Uruguay, ya hubieran realizado en los años ochenta ciertas investigaciones de este tipo sobre violaciones de los derechos humanos, dentro de su transición desde regímenes autoritarios, proporcionaba un importante ejemplo para los activistas de América Central. El fin de la «guerra fría» y la fuerza creciente en el ámbito internacional de un discurso de respeto a los derechos humanos concedían un peso aún mayor a sus reivindicaciones.

La solución política al conflicto armado en El Salvador fue resultado del punto muerto al que habían llegado el FMLN y el ejército desde el punto de vista militar. A pesar de la ayuda sostenida de los Estados Unidos durante toda la década, el ejército era incapaz de derrotar a la guerrilla, que seguía manteniendo sólidos y nutridos apoyos entre la población. El descontento de los EE.UU. y del empresariado, que a finales de los ochenta había constituido un partido político denominado Alianza Republicana Nacional (ARENA), se centró en la corrupción e ineficacia del Estado Mayor. El momento crucial llegó con la ofensiva lanzada por el FMLN en noviembre de 1989, que puso en cuestión la capacidad de ese alto mando para mantener el control militar de San Salvador. A los dos días de comenzar el ataque, miembros de un batallón de elite asesinaron a seis sacerdotes jesuitas, junto a su cocinera y a la hija de ésta, lo cual provocó una amplia repulsa internacional.

Las fuerzas armadas y de seguridad eran extremadamente reacias a una solución negociada con el FMLN. Sin embargo, para el gobierno de ARENA y para los Estados Unidos cada vez estaba más claro que ésta era la única manera de acabar con el conflicto

y los EE.UU. utilizaron su influencia económica sobre el ejército para asegurarse de que se lograra este objetivo. Al final, los acuerdos de Chapultepec se firmaron el 16 de enero de 1992, después de casi tres años de negociaciones entre el gobierno y el FMLN, junto a los esfuerzos del Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar. Se fijaron las condiciones para la incorporación legal y política del FMLN al sistema político del país y se anunció una reducción sin precedentes del poder institucional y político del ejército. Los acuerdos proponían ciertas reformas políticas y constitucionales para la desmilitarización del sistema político (Karl, 1992; Stahler-Sholk, 1994; Byrne, 1996). Entre las medidas se incluía la creación de una policía civil independiente del ejército, la eliminación de las fuerzas de seguridad existentes y un programa para reformar a la justicia.

El FMLN había pedido que se investigaran las violaciones de derechos humanos en el pasado, mientras que las organizaciones que defendían estos derechos pedían insistentemente que hubiera investigaciones y juicios en los que se llegara hasta el final. Los negociadores del FMLN, al principio, eran partidarios de que se celebraran juicios ejemplares para los casos más notables de violación de los derechos humanos, a lo que el gobierno respondió con una lista en la que se incluían muchos delitos atribuidos al FMLN (Popkin, 1999). Finalmente, los partidos aceptaron una propuesta de las Naciones Unidas que aconsejaba el establecimiento de una comisión de la verdad para investigar las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la guerra, que se compondría de extranjeros con capacidad para hacer recomendaciones legalmente vinculantes. Los partidos también acordaron que se constituyera una comisión especial, integrada por tres salvadoreños de prestigio, para revisar el historial de los oficiales de alta graduación en lo tocante a su respeto a los derechos humanos.

En las negociaciones para la paz en Guatemala también se acordó crear una comisión que investigara las violaciones de derechos humanos, aunque en circunstancias muy diferentes. A mediados de los ochenta, la guerrilla de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca estaba prácticamente destruida como fuerza militar y llegó a la mesa de negociaciones en una posición mucho más débil que el FMLN. El ejército se consideraba vencedor en la guerra y no dependía económicamente de

fuerzas externas para su pervivencia. Además, al contrario de lo que ocurría en los casos salvadoreño y argentino, no había perdido la confianza del empresariado interno y a principios de los noventa la elite política seguía subordinada a él⁹. En consecuencia, los acuerdos a los que se llegó en diciembre de 1996 fueron mucho más cautos respecto a la desmilitarización que los de El Salvador. No obstante, sí se garantizó la existencia de compromisos formales para la constitución de una fuerza de seguridad pública independiente del ejército, la reducción del presupuesto militar y de las tropas en un tercio de su contingente, un programa de reforma judicial y la desmovilización de las PAC (Spence y Dye, *et al.*, 1998).

Al principio, el ejército guatemalteco se mostró inflexible en su negativa a que no hubiera rendimiento de cuentas por las violaciones de derechos humanos en el pasado y bloqueó en repetidas ocasiones los intentos de la URNG para negociar este asunto. Sin embargo, la Iglesia católica, las organizaciones locales de defensa de los derechos humanos y la ONU fueron esenciales para que se estableciera el mandato de constituir una comisión de la verdad oficial. La Iglesia, cuyos miembros habían sido especialmente atacados por la violencia militar en el altiplano, propugnaba el inicio de algún tipo de investigación sobre las violaciones de derechos humanos y había sido un mediador importante en las negociaciones de paz desde 1987. Además, las organizaciones cívicas lograron tener un papel formal importante en la formulación de las condiciones de paz después de 1994. Representadas en la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), consiguieron lanzar propuestas a los equipos negociadores de la URNG y del gobierno sobre diversos asuntos del debate¹⁰. La ASC pre-

⁹ En abril de 1993, la ruptura entre la presidencia y el Congreso llevó al presidente Serrano a intentar sin éxito la disolución del parlamento y de la Corte Suprema. Éste fue un momento crucial, ya que las organizaciones cívicas se movilizaron contra él y al final el ejército acabó por respaldar los dictados del Tribunal Constitucional frente al presidente, conservando así la constitución de 1985. Sin embargo, este episodio también subrayaba la debilidad de las elites políticas civiles guatemaltecas.

¹⁰ A pesar de las debilidades del proceso de consulta, en términos comparativos la inclusión formal de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de los acuerdos de paz fue un rasgo característico del proceso guatemalteco. Para una visión crítica, véase Palencia (1997).

sionó sistemáticamente para que hubiera una investigación oficial sobre las violaciones de derechos humanos. El acuerdo de creación de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) auspiciada por la ONU se firmó en junio de 1994, después de más de dos años de paralización de las negociaciones por parte del ejército.

La labor de la CEH era investigar las violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado, esclarecer las causas y consecuencias del mismo y hacer recomendaciones concretas para prevenir abusos parecidos en el futuro. Sin embargo, se acordó que las recomendaciones no tendrían «objetivos o consecuencias legales». En diciembre de 1996, el gobierno y la URNG acordaron promulgar una nueva ley de amnistía, la Ley de Reconciliación Nacional, a pesar de las protestas de las organizaciones de defensa de los derechos humanos, que habían constituido la Alianza contra la Impunidad para oponerse, precisamente, a esa medida. La ley protegía de la acción de la justicia a los responsables de violaciones de los derechos humanos y les eximía de responsabilidad criminal, pero excluía de forma explícita delitos condenados internacionalmente, como los de tortura, genocidio y desaparición forzada.

En Honduras, el esclarecimiento de la verdad y la implantación de la justicia no fueron el resultado de negociaciones de paz, sino que provinieron de una mezcla de procesos graduales de desmilitarización y de reforma del Estado llevados a cabo en los años noventa, así como de los esfuerzos constantes de las organizaciones de defensa de los derechos humanos nacionales para garantizar el rendimiento de cuentas. Hacia 1990, las críticas al ejército aumentaban cada vez más en un amplio espectro de grupos de interés, entre los que se incluía el empresariado, al que molestaban los privilegios económicos y la corrupción del ejército. Además, la sociedad civil denunciaba de forma más abierta la impunidad, especialmente después de que en 1991 dos oficiales secuestraran, violaran y asesinaran a una estudiante. Después de 1989, el ejército también sufrió una brusca disminución de la financiación procedente de los Estados Unidos, consecuencia directa del cambio en las prioridades norteamericanas. Frente a estas transformaciones, aparecieron miembros del alto mando que, desde una postura más reformista, venían a favorecer una reestructuración gradual y controlada de las relaciones entre civiles y militares.

Ciertas reformas institucionales facilitaron las investigaciones oficiales de violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado. En junio de 1992, para responder a las crecientes críticas por la impunidad militar, el presidente Rafael Callejas (1989-1993) creó el Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos (CONADEH), encargado de defender los derechos humanos individuales, y también una comisión presidencial especial que se ocupara de la reforma de la policía y de la justicia. Ésta recomendó en abril de 1993 la disolución del Departamento Nacional de Investigaciones (DNI) y el establecimiento de un nuevo servicio fiscal estatal, el Ministerio Público (MP). El Congreso lo aprobó en diciembre del mismo año, garantizando así una mayor autonomía para los servicios de enjuiciamiento estatales. Este nuevo ministerio era responsable de la investigación y el enjuiciamiento de delitos y de que los procesos se hicieran con las debidas garantías. Llegó a tener un papel crucial en la persecución judicial de los responsables de violaciones de derechos humanos¹¹.

El comisionado para los derechos humanos, Leo Valladares, sorprendió a la opinión hondureña e internacional anunciando que la nueva institución llevaría a cabo una exhaustiva investigación sobre el destino de los desaparecidos. Tenía estrechos vínculos con las organizaciones nacionales de defensa de los derechos humanos y con el Comité de Familiares de los Detenidos y Desaparecidos en Honduras (COFADEH), que dirigía desde tiempo atrás una campaña para solicitar investigaciones y juicios. También recibió otro tipo de apoyo de la Comisión de la Verdad de El Salvador, así como de importantes organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos. A pesar de la ley de amnistía de 1991, que afectó a todas las personas condenadas, juzgadas o susceptibles de serlo por delitos políticos u otros relacionados, Valladares no descartó la posibilidad de que hubiera procesos judiciales¹².

¹¹ Antes del establecimiento del MP, los responsables de llevar a cabo las investigaciones de delitos eran el juez instructor y las fuerzas policiales militares.

¹² La ley de amnistía de 1991 facilitó el retorno de ex miembros de la guerrilla que se hallaban en Nicaragua, Cuba y la Unión Soviética. Reemplazó los decretos de amnistía de 1987 y 1990.

Verdad y justicia: logros y concesiones mutuas

El equilibrio alcanzado entre el esclarecimiento de la verdad y la implantación de la justicia fue muy diferente en cada uno de los intentos que se hicieron por enfrentar al pasado en El Salvador, Guatemala y Honduras. En el Salvador, el informe de la Comisión de la Verdad tuvo un gran alcance en sus revelaciones, impacto y recomendaciones, pero no condujo a la celebración de juicios ni tampoco a la concesión de reparaciones significativas morales o materiales. Por el contrario, en Guatemala, incluso antes de que comenzara a trabajar la comisión, los grupos de la sociedad civil ya habían llevado a cabo múltiples iniciativas para investigar el pasado, rendir homenaje a las víctimas, encausar a los culpables y trabajar con los supervivientes para recomponer un tejido social destruido por la violencia y la guerra. En febrero de 1999, la CEH recomendó que se juzgara a los responsables de delitos no amnistiados, entre los que se incluían el de genocidio, aunque esto resultara muy improbable. Sólo en Honduras los organismos estatales y las organizaciones de la sociedad civil unieron sus fuerzas para llevar ante los tribunales a los responsables de violaciones de los derechos humanos y garantizar que se concedieran reparaciones morales y materiales a sus víctimas, aunque los resultados de estos esfuerzos no hayan sido muy decisivos.

A la comisión de la verdad de El Salvador se le encomendó investigar las principales violaciones de los derechos humanos del pasado y hacer recomendaciones para prevenir que se repitieran en el futuro. Durante el curso de las investigaciones se recibieron más de 22.000 denuncias, de las cuales la mayoría se referían a ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y torturas. Aunque el gobierno de Cristiani ejerció una considerable presión para que los nombres de los perpetradores de delitos no se hicieran públicos, los miembros de la comisión interpretaban que en su mandato se incluía el señalar a los individuos e instituciones responsables de las violaciones de derechos humanos. Justificaban esta decisión aludiendo a la existencia de escasísimas posibilidades de que un sistema judicial, que había estado muy comprometido con dichos delitos, garantizara el rendimiento de cuentas. El FMLN respaldó la política de revelación total. El informe se publicó en marzo de 1993 y hacía responsables a las

fuerzas armadas y a los escuadrones de la muerte paramilitares de más del 85% de las violaciones cometidas desde 1980, mientras que el FMLN lo era de alrededor del 5%. La comisión también analizó en detalle 33 casos paradigmáticos de violación de los derechos humanos, indicando la implicación de más de 40 oficiales del ejército, entre los que se incluía a todo el alto mando. En el informe se criticaba al gobierno estadounidense pero, a pesar de que su participación en la guerra contrainsurgente había sido directa e intensa, salía relativamente indemne. De hecho, la administración de Bush había apoyado a la Comisión de la Verdad y había aportado documentos desclasificados de la CIA, que demostraban la implicación de oficiales salvadoreños de alto rango en las principales violaciones de los derechos humanos.

La Comisión de la Verdad pidió que se destituyera inmediatamente a los oficiales que aparecían en el informe y recomendó que se prohibiera ocupar cargos públicos durante 10 años a los dirigentes del FMLN identificados como responsables de violaciones de los derechos humanos. También recomendaba una mayor supervisión civil del estamento militar, incluyendo el control de su presupuesto y de las promociones, así como una profunda descentralización y reforma del sistema judicial. Suscitó gran polémica que solicitara la dimisión de la Corte Suprema en pleno, por considerar que había facilitado activamente la impunidad de los militares y de los escuadrones de la muerte. El presidente del tribunal, Gutiérrez Castro, fue particularmente señalado por su conducta poco profesional en el caso de una conocida matanza y por no haber colaborado con las investigaciones de la comisión. Ésta recibió duras críticas de la derecha y del ejército, mientras que la Corte Suprema la acusó de estar sesgada políticamente y de vulnerar la soberanía nacional. Bajo la presión del ala derecha de su partido, que estaba furiosa con las acusaciones vertidas por la comisión contra el fundador de ARENA, el mayor D'Aubisson, el presidente la condenó por no lograr la esperada reconciliación nacional. La presión de la ONU y de los Estados Unidos fue crucial para forzar al gobierno a aceptar, al menos en teoría, las recomendaciones de la comisión.

Cinco días después de la publicación del informe de la Comisión de la Verdad, se aprobó una amplia amnistía general, con la que se garantizaba que ninguno de los mencionados en él sería juzgado. El alto mando del FMLN había aceptado la necesidad

de la amnistía, pero había solicitado que se llegara a un mayor consenso nacional sobre sus cláusulas. No iba a ser así, ya que la mayoría derechista del parlamento se apresuró a tramitar la ley. Ésta extendía explícitamente la amnistía al poder judicial, definiendo como delitos «políticos» ciertas violaciones de las debidas garantías procesales. Afectaba tanto a la responsabilidad civil como a la penal, con lo cual negaba a las víctimas y a sus familias el derecho a determinar responsabilidades y a buscar reparaciones en los tribunales por las violaciones de los derechos humanos cometidas antes de enero de 1992. Las organizaciones que defendían estos derechos y la coalición opositora, Convergencia Democrática (CD), pusieron en cuestión la ley, señalando que era inconstitucional que los mismos afectados por la amnistía fueran los que la proclamaran, pero la Corte Suprema se negó a revisarla.

La Comisión Ad-hoc logró sanciones limitadas y matizadas. Revisó los expedientes de 230 oficiales y en septiembre de 1992 recomendó que se trasladara o destituyera a más de 100 hombres, entre ellos a todo el alto mando. El presidente Cristiani pospuso el cumplimiento de estas medidas, pero se vio forzado a ello por la publicación del informe de la Comisión de la Verdad en marzo de 1993, que señalaba públicamente a muchos de los oficiales de mayor rango cuya destitución recomendaba la Comisión Ad-hoc, entre los que se incluía al ministro de Defensa, general Emilio Ponce. Después de una presión constante por parte de las Naciones Unidas y de la administración de Bush, que envió al general Colin Powell a San Salvador, los oficiales fueron finalmente destituidos. Sin embargo, no sólo no fueron juzgados, sino que recibieron todos los honores militares y mantuvieron la pensión que les correspondía, lo cual iba contra el espíritu de las recomendaciones hechas por la Comisión Ad-hoc.

Al contrario que muchos de los señalados por el informe de la Comisión de la Verdad, que lograron hacerse con puestos lucrativos y prestigiosos, las víctimas de las violaciones de derechos humanos y sus familias apenas se vieron resarcidas. La comisión pidió al gobierno que se les compensara y que se construyera un monumento nacional con los nombres de todos los que habían perecido en la guerra civil. Sin embargo, aunque se estableció un plan para indemnizar a algunos de los familiares de los muertos en combate, éste no se extendió a los allegados de las

víctimas de violaciones de derechos humanos. Ni Cristiani, ni su sucesor Calderón Sol, ni los miembros del alto mando han reconocido nunca en público la responsabilidad del Estado en las grandes violaciones de derechos humanos. Tampoco el FMLN admitió su responsabilidad e hizo caso omiso de quienes aconsejaban que los comandantes guerrilleros señalados en el informe no tuvieran cargos públicos. El gobierno tampoco ha propuesto ningún programa en beneficio de los individuos o comunidades más afectados. No se ha erigido ningún monumento nacional y pocas exhumaciones se han llevado a cabo en las múltiples fosas comunes que hay por todo el país. La exhumación llevada a cabo en El Mozote y el monumento allí levantado —todo bajo los auspicios de la ONU— para conmemorar el asesinato de más de 1.000 personas, constituyen una rara excepción. La notoriedad de las organizaciones de derechos humanos, que tan marcada había sido durante la guerra civil, descendió considerablemente después de la Comisión de la Verdad, lo cual reflejaba su relativa falta de independencia respecto a la izquierda revolucionaria, así como las divisiones que azotaron a ésta después del acuerdo de paz. En parte, también fue consecuencia del masivo despliegue que realizó la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) que, de hecho, relegó a las organizaciones de derechos humanos salvadoreñas a una posición marginal durante el crítico período de transición. El papel de los defensores de los derechos humanos en la determinación de las competencias de la Comisión de la Verdad fue insignificante; no participaron en su elaboración y, hasta la fecha, no han logrado que se compense a las víctimas.¹³

En Honduras, el esclarecimiento de la verdad y los intentos de que se hiciera justicia no se encuadraron dentro del proceso de implantación de un acuerdo de paz negociado, sino que se vieron afectados por una serie de acontecimientos de tipo institucional y político que tuvieron lugar dentro del país. El 29 de diciembre de 1993, pocas semanas antes de que tomara posesión

¹³ Las organizaciones de defensa de los derechos humanos han logrado ciertos éxitos desde 1993, en lo tocante a la reunión con sus familias biológicas de niños desaparecidos o robados para darlos en adopción durante el conflicto armado. Sin embargo, no han conseguido que las víctimas reciban compensación económica alguna ni reconocimiento oficial.

el recién elegido gobierno de Carlos Roberto Reina, Valladares hizo público su informe sobre los desaparecidos de principios de los ochenta, *Los hechos hablan por sí mismos* (HRW, 1994b). Además de investigar casos concretos de desapariciones, el informe pretendía analizar las pautas de violencia existentes entre 1980 y 1993, señalando que se habían registrado ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, torturas y ausencia de las debidas garantías. Al carecer del apoyo de la ONU, el esfuerzo investigador del informe era mucho más modesto que los realizados en El Salvador y en Guatemala. No obstante, señalaba al ejército como principal artífice de las desapariciones forzosas, haciéndole responsable, junto con las fuerzas de seguridad y los escuadrones de la muerte paramilitares, de 99 casos. Unas 37 desapariciones se atribuían a la Contra nicaragüense. El informe acusaba al poder judicial de propiciar una situación de impunidad. La organización no gubernamental, radicada en Washington, *National Security Archives* (NSA), fue vital para que el informe contara con documentos del gobierno estadounidense. Éste condenó con dureza su propia participación en las violaciones de derechos humanos y también las de otros actores extranjeros, especialmente las de los oficiales argentinos, que habían tenido un papel crucial en la creación de la Contra y en el adiestramiento de los militares hondureños en técnicas de guerra sucia.¹⁴

El informe del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos hondureño fue menos polémico que el de su precursor en El Salvador. Aunque al alto mando no le agradaron las conclusiones, sólo se daba el nombre de ocho oficiales y aquí el ejército no se veía tan amenazado como lo había estado en El Salvador. El gobierno de Reina, comprometido con el fortalecimiento del Estado de derecho, recibió bien el informe. La mayoría de los miembros de la administración pertenecía al ala socialdemócrata del Partido Liberal y estaba deseando distanciarse de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante los gobiernos liberales en el período 1986-1990. Además, las recomendaciones que hacía la comisión en el sentido de establecer el control civil de las fuerzas de seguridad del Estado, que había propuesto

¹⁴ Para una esclarecedora descripción de la participación argentina en la contrainsurgencia de América Central, véase Armony (1997).

por primera vez la comisión Ad-hoc para la reforma institucional, tenían el apoyo de los políticos civiles de los dos partidos mayoritarios. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos también asumieron sus conclusiones y proclamaron su victoria moral. Desde el punto de vista político, Honduras era un país mucho menos polarizado que El Salvador y la investigación de las pasadas violaciones de los derechos humanos, que en cualquier caso habían tenido una magnitud mucho menor, no resultó ni por asomó tan polémica como en éste.

Valladares afirmó que su informe era «preliminar» e hizo un llamado a las instituciones hondureñas competentes para que cumplieran sus respectivos cometidos y revelaran la verdad sobre las desapariciones, determinaran las responsabilidades criminales y juzgaran a los responsables. Según su interpretación, las leyes de amnistía vigentes no impedían los enjuiciamientos. Bajo la dirección de Edmundo Orellana, fiscal general del Estado, el nuevo Ministerio Público aceptó el desafío y mediante su Fiscalía para los Derechos Humanos, comenzó a instruir procesos criminales contra varios oficiales del ejército. También inició un programa de exhumaciones e investigaciones forenses. El 5 de diciembre de 1995, una denuncia presentada ante los tribunales por una organización de defensa de los derechos humanos hizo que un antiguo jefe del DNI fuera el primer oficial condenado a prisión por violación de esos derechos durante los años ochenta. Se le consideró culpable, junto con otros nueve oficiales, de tomar parte en el secuestro, tortura e intento de asesinato de seis estudiantes en 1982. Un recurso que el ejército había ganado fue rechazado por la Corte Suprema en enero de 1996. Sin embargo, los intentos para lograr más detenciones han sido poco productivos y varios de los oficiales acusados siguen en libertad y en la nómina del ejército. Muchos se ocultaron en las bases militares con el apoyo tácito del alto mando. Valladares también acusó a los oficiales de la destrucción sistemática de archivos que podían aportar evidencias en futuros juicios. Dentro del poder judicial y del nuevo gobierno de Carlos Flores Facussé (1998-) había personas a las que seguían incomodándoles las continuas fricciones que producían los intentos de las organizaciones de defensa de los derechos humanos para que se detuviera y juzgara a oficiales del ejército. En enero de 1999, un juez detuvo finalmente un proceso contra tres oficiales implicados en el

secuestro de 1982, alegando que les protegían los decretos de amnistía de 1987, 1990 y 1991.

A pesar de su contradictorio historial a la hora de garantizar enjuiciamientos, el papel que tuvieron las organizaciones nacionales de defensa de los derechos humanos y las víctimas en el proceso oficial de esclarecimiento de la verdad fue, en comparación, mayor en Honduras que en El Salvador, algo que, en sí mismo, es una importante forma de compensación. Además, el informe solicitaba al gobierno la creación de un fondo que proporcionara indemnizaciones monetarias a las familias de los desaparecidos, que construyera un monumento con los nombres de las víctimas y reconociera públicamente las violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado; reivindicaciones a las que el presidente Reina dio su apoyo. En febrero de 1996 se abonaron las primeras indemnizaciones¹⁵. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos recibieron bien estos acontecimientos, pero también reiteraron que estaban dispuestas a garantizar la celebración de más juicios contra los que habían violado esos derechos.

En Guatemala, la comisión de la verdad oficial fue precedida por numerosos intentos de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades locales para que se hablara claro sobre los abusos del pasado y se garantizara el logro de algún tipo de compensación y de justicia. De hecho, la amplia participación social en la labor de la memoria quizá sea el rasgo más característico del proceso de esclarecimiento de la verdad guatemalteco. Aunque esto provenía en parte de los acuerdos de paz y de la apertura política que proporcionaba el acuerdo para la Comisión de Esclarecimiento Histórico, el impulso principal procedió de un movimiento de defensa de los derechos humanos diverso y dinámico, cuya fortaleza e independencia política respecto a la URNG había aumentado en los años noventa. La cultura también ha influido en las políticas de la memoria. Las prácticas de conmemoración ritual de los difuntos en el ámbito local, especialmente entre las comunidades indígenas, han sido un rasgo prin-

¹⁵ En el fallo que emitió en 1988 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para el caso Velásquez Rodríguez, ya se solicitaba a Honduras que indemnizara a los familiares de los desaparecidos, pero, desde entonces, los avances oficiales habían sido lentos.

cial de los intentos colectivos llevados a cabo para afrontar el trauma y la pérdida. Muchas organizaciones del heterogéneo movimiento maya han promovido estas iniciativas, que surgieron en la estela del conflicto armado¹⁶.

Al contrario que en El Salvador y Honduras, la Iglesia católica también desempeñó un papel decisivo en las políticas de memoria impulsadas desde la base. El primer informe detallado de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado no fue publicado por una comisión de la verdad semioficial, sino por la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. El informe *Nunca Más* de 1998, resultado del proyecto interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), documentaba atrocidades a partir de 6.000 testimonios recogidos en parroquias de todo el país durante tres años (ODHAG, 1998). Registraba 55.000 víctimas y más de 25.000 asesinatos, atribuyendo el 80% a las fuerzas de seguridad del Estado y el 9% a la URNG. El proyecto REMHI, que en principio pretendía colaborar con la CEH, había intentado ir más allá del estrecho mandato de la comisión oficial y señalar a los individuos responsables de violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, el temor por la seguridad de los que habían dado su testimonio supuso que *Nunca Más* sólo alcanzara este propósito en unos pocos casos. El ejército criticó el informe por su sesgo político y muchos miembros de la derecha lo condenaron, acusando a la Iglesia católica de tener intereses políticos y de favorecer más el conflicto que la reconciliación. Dos días después de la publicación del informe, el coordinador de REMHI, el obispo Monseñor Juan Gerardi, fue asesinado a golpes en su casa en la ciudad de Guatemala, en lo que casi todos consideraron un crimen político. Sólo después de tres años y de considerables presiones nacionales e internacionales, fueron condenados judicialmente tres oficiales del ejército por el asesinato (Goldman, 2002).

Al final, la CEH publicó su informe, *Guatemala: memoria del silencio*, en febrero de 1999, a partir de unos 8.000 testimonios. Incluía un análisis detallado de casos paradigmáticos, así

como un exhaustivo estudio histórico sobre las causas y consecuencias del conflicto, llegando a la conclusión de que en Guatemala la violencia política era un resultado directo de las grandes desigualdades socioeconómicas y que tenía mucho que ver con el racismo. La CEH calculaba que alrededor de 200.000 personas habían sido asesinadas o habían desaparecido durante el conflicto y daba pruebas de unas 658 masacres. De acuerdo con su mandato, atribuía la responsabilidad de las violaciones de derechos humanos a instituciones y no a individuos, señalando que el 93% de los casos investigados era imputable al ejército y el 3% a la UNRG. A pesar del apoyo considerable que la administración de Clinton concedió a la comisión, por medio de financiación y de documentos antes clasificados, el informe también apuntaba la participación del gobierno estadounidense y de la CIA en el mantenimiento de las estructuras represivas en Guatemala.

El mandato de la CEH era relativamente débil, pero sus recomendaciones fueron mucho más contundentes de lo que se había previsto. Lo más significativo es que llegara a la conclusión de que entre 1981 y 1983 el Estado había llevado a cabo una política deliberada de genocidio de la población indígena, que los miembros de la comisión no consideraban amnistiada por la Ley de Reconciliación Nacional de 1996. Se añadía que había que investigar, juzgar y condenar a los culpables de violaciones de los derechos humanos no amnistiadas y condenadas internacionalmente. La CEH también pedía que se llevara a cabo una reestructuración sustancial del ejército y de las fuerzas de seguridad, según las reformas que había dictado en diciembre de 1996 el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, que era parte de los acuerdos de paz¹⁷. Las recomendaciones eran de largo alcance y entre ellas se incluía la elaboración de un nuevo código militar y una nueva doctrina para el ejército, la abolición del Estado Mayor presidencial y la reforma de los servicios de información militar, así como el fortalecimiento de la Policía Nacional Civil (PNC) y la depuración de aquellos de sus miembros que fueran

¹⁶ Sobre las especificidades de la pérdida y del trauma en Guatemala, véase Zur (1998) y Kaur (1998).

¹⁷ Para más información sobre este acuerdo, véase Spence (1998) y Schirmer (1998).

culpables de violaciones de derechos humanos. Además, solicitaba al gobierno el establecimiento de una comisión oficial, similar a la especial constituida en El Salvador, para revisar el historial de los oficiales y destituir a las implicados en ese tipo de delitos.

La CEH también recomendaba al gobierno la implantación de un ambicioso Programa Nacional de Reparaciones, que no durara más de diez años, para que diera asistencia psicológica y económica, investigara el paradero de los desaparecidos, localizara las tumbas clandestinas y procediera a la exhumación de los cadáveres. Solicitaba la creación de una Comisión Nacional para la Búsqueda de los Niños Desaparecidos o de aquellos que hubieran sido adoptados o separados ilegalmente de sus familias durante el conflicto armado. También recomendaba la construcción de monumentos en memoria de los asesinados, así como el reconocimiento oficial de la responsabilidad del Estado. Para terminar, aconsejaba que las víctimas de las violaciones de derechos humanos y sus descendientes directos estuvieran exentos del servicio militar. Aunque, en privado, dentro de las Naciones Unidas había muchos que pensaban que estas recomendaciones eran inviables, la perspectiva de que se concediera algún tipo de compensación fue alentada por el hecho de que tanto el mandato de la CEH como la ley de amnistía de 1996 hacían referencia explícita a la obligación que el Estado tenía de compensar¹⁸. La posición de las organizaciones de defensa de los derechos humanos respecto a este asunto no era unánime, pero la mayoría de los grupos de víctimas siguieron insistiendo en que nada podía sustituir al esclarecimiento total de los hechos y a la asunción de responsabilidades legales.

Los sectores derechistas, entre ellos la organización empresarial CACIF, tacharon el informe de sesgado, pero ni el gobierno de Álvaro Arzú Yrigoyen (1995-1999) ni el ejército criticaron abiertamente sus conclusiones. Esto contrasta claramente con las reacciones oficiales registradas en El Salvador seis meses antes.

El hecho de que dos miembros de la CEH fueran guatemaltecos dificultó que la derecha acusara a las Naciones Unidas de «intervención extranjera». Además, antes de la publicación del informe, el presidente Arzú y el ministro de Defensa, General Barrios Celada, habían reconocido públicamente la participación del Estado en los «excesos» del pasado, con el fin de favorecer la «reconciliación nacional». Aunque para las organizaciones de derechos humanos el informe era insuficiente, la situación contrastaba vivamente con lo ocurrido en El Salvador, donde no se había hecho ningún signo de contrición. No obstante, el gobierno de Arzú rechazó la mayoría de las recomendaciones de la CEH, alegando que ya las estaban cumpliendo otras instituciones como parte de la implantación de los acuerdos de paz. En Guatemala, la verdad oficial se centró más en el papel de los EE.UU. que en El Salvador. Al principio, el embajador estadounidense Planty recibió lacónicamente las acusaciones que vertía la CEH contra la participación de su país e insistió en que el conflicto había sido «entre guatemaltecos». Sin embargo, el presidente norteamericano Bill Clinton, durante una visita a Guatemala en marzo de 1999, sentó un importante precedente al expresar su arrepentimiento por la participación estadounidense en las violaciones de derechos humanos. La UNRG también pidió perdón públicamente, calificando de «excesos» y «errores» los abusos cometidos por sus miembros.

Los grupos de la sociedad civil promovieron muy activamente iniciativas «de base» relativas al esclarecimiento de la verdad y la implantación de la justicia, incluso antes de que se publicara el informe de la CEH. Desde 1993, en todo el país se habían venido exhumando, por iniciativa de comunidades locales, los cadáveres de docenas de fosas comunes y se habían levantado algunos monumentos¹⁹. Las solicitudes para que los que habían perpetrado crímenes recibieran condenas de la justicia aumentaron en parte como consecuencia de las muchas iniciativas locales. Después de la publicación del informe de la CEH, las organizaciones de defensa de los derechos humanos se comprometieron a luchar para que se juzgara por genocidio en tribunales naciona-

¹⁸ Después de la firma del acuerdo de paz, el gobierno comenzó a pensar en otorgar compensaciones (Altolaguirre, 1998). Entre 1998 y 1999, el Secretariado para la Paz gubernamental (SEPAZ) puso en marcha planes piloto en tres comunidades afectadas por el conflicto.

¹⁹ Para uno de los casos más conocidos, véase EAFG (1995) y EPICA/CHRLA (1996).

les o internacionales a oficiales de alta graduación, entre ellos a anteriores jefes de Estado como los generales Lucas García y Ríos Montt²⁰. En marzo de 1999, la organización de víctimas Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) comenzó a celebrar consultas con el juez español Baltasar Garzón, quien había iniciado el proceso de extradición del ex dictador chileno Augusto Pinochet, y amenazó con presentar cargos en los tribunales guatemaltecos contra 39 oficiales si el gobierno no cumplía las recomendaciones de la CEH. Los activistas, trabajando de acuerdo con organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos como NSA, pidieron a los Estados Unidos que desclasificaran más documentos con el fin de averiguar el paradero de los desaparecidos y que indemnizaran a las víctimas de los abusos²¹. En mayo de 1999, NSA publicó un informe confidencial del ejército guatemalteco sobre 182 desapariciones ocurridas entre 1982 y 1985, que confirmaba el asesinato de 99 personas, lo cual alentó a los familiares a presionar para que hubiera más revelaciones y juicios. Los militares cerraron filas para rechazar el informe, alegando que era falso, y siguieron manteniendo que sus miembros no debían ser juzgados. En junio de 1999, en un intento de disipar la tensión creciente que suscitaba el asunto, el gobierno intentó ampliar por «interés nacional» la ley de amnistía de 1996. Sin embargo, no logró el apoyo del partido izquierdista Alianza Nueva Nación para revisar dicha ley antes de que se pusieran en práctica las recomendaciones de la CEH.

El apartado siguiente calibra el impacto de las políticas de la memoria sobre las perspectivas de democratización en El Salvador, Honduras y Guatemala. Se valora dicho impacto en las reformas institucionales y legales que tienen como fin garanti-

zar el respeto e implantación de los derechos y obligaciones humanas básicas de todos los individuos y grupos, y también su influencia en la construcción de una amplia cultura de ciudadanía y tolerancia.

El impacto de las políticas de la memoria

Para que se produzca la democratización de América Central es preciso poner fin a las arraigadas tradiciones de militarización de la política y de impunidad del ejército. Desde un punto de vista institucional, esto supone la subordinación del poder militar a una autoridad civil más transparente y responsable, así como una profunda reforma de las instituciones judiciales y de orden público. Sin embargo, las reformas institucionales, por sí solas, no bastarán para garantizar un orden democrático viable. La historia de los países analizados se ha caracterizado en mayor o menor medida por lo que podría denominarse «autoritarismo socialmente constituido»²², en el que una amplia abanico de actores políticos y sociales considera desde hace tiempo que el abuso arbitrario del poder y de la violencia es aceptable o, al menos, normal. De este modo, la democratización también precisa de una elite política que deje de utilizar métodos extrajudiciales para proteger sus intereses y que las demandas populares se puedan encauzar por canales institucionales; dicho de otro modo, que los conflictos se resuelvan sin recurrir a la violencia o a medios ilegales. A su vez, esto supone responder a las aspiraciones de la ciudadanía y cambiar las prácticas de la sociedad civil «desde abajo», así como las expectativas y comportamiento de los grupos de poder, que tradicionalmente se han considerado a sí mismos por encima de la ley.

El impacto de las políticas de la memoria en estas áreas ha sido diverso. La naturaleza y profundidad de las reformas legales e institucionales en El Salvador, Guatemala y Honduras se ha enmarcado en las particularidades de cada uno de los procesos de transición. En algunos casos, las políticas de la memoria han tenido importancia para garantizar los cambios, en otros casos

²⁰ En febrero de 1999, había unos 165 casos guatemaltecos pendientes en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En enero de 1998, esta ordenó al gobierno que pagara una indemnización a la familia de Nicholas Chapman Blake, un periodista estadounidense asesinado por patrulleros civiles en 1985, y a las víctimas de un asesinato cometido por un escuadrón de la muerte (Central America Report, 19/2/99).

²¹ Cuando Clinton visitó Guatemala en marzo de 1999, NSA publicó documentos estadounidenses hasta entonces clasificados que demostraban la existencia de una participación más directa del gobierno norteamericano en los abusos de la contrainsurgencia.

²² Agradezco a Brandon Hamber esta denominación.

no tanto. Es indudable que, desde el punto de vista de la ciudadanía, este tipo de políticas han fortalecido la conciencia de los propios derechos en muchos sectores de la población antes marginales y victimizados, sin embargo, las consecuencias globales en el comportamiento de las elites y de los que no forman parte de ellas sigue sin estar claro. No obstante, es importante reconocer que el impacto de las políticas de la memoria en la consolidación democrática no es un proceso lineal. Independientemente del carácter que adopten la verdad y la justicia oficiales en una transición, el modo en que se enmarcan las violaciones de los derechos humanos en la memoria pública es un proceso continuo que cambia de generación en generación, tal como indican los casos de Argentina y Chile²³. En muchos sentidos, la forma de recordar las pasadas violaciones de los derechos humanos dentro de una sociedad constituye un indicador de hasta qué punto la cultura política se ha transformado o democratizado. Como la política de la memoria no tiene un carácter lineal, los procesos de esclarecimiento de la verdad y de implantación de la justicia en las transiciones tendrían que entenderse como punto de partida, más que como final. Las investigaciones que se han llevado a cabo en América Central sobre la memoria son muy recientes y, por tanto, es imposible llegar a conclusiones definitivas sobre su efecto a largo plazo en las perspectivas de desarrollo de sistemas democráticos. Las políticas de la memoria pueden reaparecer de diferentes maneras y tener consecuencias políticas y sociales diversas. Sin embargo, en este estadio ya pueden hacerse algunas comparaciones y observaciones de tipo preliminar.

En Honduras, los intentos oficiales que se han llevado a cabo para enfrentarse con las violaciones de los derechos humanos en el pasado han sido decisivas en la larga y difícil lucha por la desmilitarización de la seguridad pública y la subordinación del ejército al control civil. El informe de Valladares subrayaba la militarización de las fuerzas de seguridad durante los años ochenta e indicaba su constante participación en las violaciones de derechos humanos, con lo que apoyaba a los que demandaban la desmilitarización de la policía. En septiembre de 1995, el parlamento

²³ Véase el capítulo de Barahona de Brito en este libro.

aprobó una enmienda constitucional que ponía a las fuerzas de seguridad bajo control civil. Finalmente, la transferencia de poder tuvo lugar en los primeros meses de la administración de Flores Facussé. Durante la presidencia de Reina también se limitaron considerablemente el poder militar y su autonomía. Entre las medidas que se tomaron se incluían restricciones a la jurisdicción legal y privilegios de los militares, la privación del control castrense sobre ciertas instituciones estatales, la reducción del presupuesto del ejército y un aumento del control sobre el mismo, así como la sustitución del servicio militar obligatorio por uno voluntario. En enero de 1999, el Congreso votó por unanimidad la ratificación de un conjunto de reformas constitucionales que pretendían acabar con 41 años de autonomía militar. En virtud de tales reformas, se privaba al ejército de la independencia para nombrar a su jefe supremo, determinar su política institucional o administrar libremente su presupuesto. El Alto Mando había de ser abolido y sustituido por un Consejo de Oficiales del que el presidente de la nación extraería al ministro de Defensa. Las quince enmiendas constitucionales también acabaron con la inmunidad frente a los procesos legales de la que gozaban los comandantes (*Central American Report*, 29 de enero de 1999).

Esta reducción gradual del poder castrense fue en parte posible por la escasa polarización social, el apoyo de la mayoría de los políticos civiles y de los actores empresariales, así como por los cambios en los ámbitos regional e internacional, que condujeron a una rápida reducción del apoyo estadounidense al ejército. En los años noventa, una amplia gama de actores privados se hacía oír con mayor claridad, pidiendo que se garantizase el respeto a los derechos humanos básicos y el rendimiento de cuentas. La lucha por la verdad y la justicia de las organizaciones de defensa de los derechos humanos fue capital para este cambio de rumbo. Tradicionalmente, en Honduras, las elites civiles y militares han aceptado de mejor grado las demandas populares que las de El Salvador o Guatemala. Incluso durante la militarización y creciente represión de los años ochenta, los vínculos clientelares y de influencia siguieron sirviendo de mediadores en las relaciones entre elites y organizaciones civiles. La alianza entre los sectores oficiales y los no gubernamentales en los esfuerzos para investigar el pasado y juzgar a los culpables de grandes violaciones de los derechos humanos ayudó a quebrar

la cultura política del miedo y el consentimiento que había prevalecido desde principios de los ochenta. En este sentido, fue muy importante la aceptación por parte del presidente Reina de las reivindicaciones de las víctimas en 1995. En comparación con El Salvador y Guatemala, el número de personas directamente afectadas por la represión militar era escaso y, por tanto, la reconstrucción de la memoria social por parte de las víctimas tuvo un impacto más difuso en el conjunto de la sociedad. Por ejemplo, las manifestaciones mensuales del Comité de Familiares de los Detenidos y Desaparecidos en Honduras (COFADEH), que pedía que se averiguara el paradero de estos últimos, se limitaron a la capital y su organización no se extendió por todas las zonas rurales, tal como ocurrió en Guatemala a través de la afiliación masiva a organizaciones como la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA). No obstante, como el rechazo hacia los abusos era mayoritario en un país en el que el recurso a la violencia extrema había sido la excepción más que la regla, los esfuerzos de Valladares y de las organizaciones de defensa de los derechos humanos para revelar la verdad dividieron menos a la sociedad que iniciativas similares en otras zonas de la región. También disfrutaron de la comprensión de amplios sectores de la población, que se quedaron atónitos por las revelaciones de Valladares, ya que no habían sido conscientes del carácter de la represión auspiciada por el Estado a principios de los ochenta.

Quizá lo más importante fuera que, al no haber un acuerdo de paz negociado, los esfuerzos conjuntos de ciertos sectores oficiales y de las organizaciones de defensa de los derechos humanos para garantizar el esclarecimiento de la verdad y la justicia sirvieron para poner las cuestiones relativas a la responsabilidad del Estado y a las relaciones entre civiles y militares en un lugar primordial de la agenda política durante toda la década de los noventa. La confianza popular en el Estado de derecho aumentó en cierto modo con reformas judiciales como la creación del Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos y del MP, con las medidas encaminadas a incrementar la independencia de la Corte Suprema y con los intentos oficiales para juzgar a los culpables de violaciones de los derechos humanos y de corrupción. La credibilidad y legitimidad moral de las nuevas autoridades judiciales se vio sin duda reforzada por lo que

parecía una voluntad de cuestionar arraigadas tradiciones de impunidad. No obstante, ha habido pocas condenas y el acceso a la justicia sigue siendo bastante irregular e inadecuado. En conclusión, la coincidencia de diversos intereses políticos dentro de la campaña a favor de la verdad y la justicia fue esencial para garantizar que hubiera cambios legales e institucionales profundos. También contribuyó al desarrollo de una sociedad civil más activa, que reclamaba del gobierno y de las instituciones del Estado más transparencia y asunción de responsabilidades. Estos procesos no han garantizado la consolidación democrática, que se sigue viendo obstaculizada por la existencia de instituciones débiles, por arraigadas tradiciones de clientelismo y por conflictos sobre la adjudicación de recursos; sin embargo, dentro del sistema político hondureño, sí han mejorado las perspectivas relativas de fortalecimiento de las prácticas y valores de la democracia liberal.

Por el contrario, en El Salvador, el impacto de la Comisión de la Verdad sobre las reformas institucionales y la sociedad civil fue relativamente limitado. Los miembros de la comisión la saludaron como una de las más profundas «llamadas a la responsabilidad» de América Latina, pero las reformas institucionales y legales que garantizó la transición dependieron más del cambiante equilibrio de poder entre ARENA, el FMLN y el ejército durante las negociaciones de paz. La Comisión de la Verdad fue importante porque puso en cuestión la impunidad militar y ayudó a garantizar la destitución del Alto Mando en marzo de 1993. Sin embargo, la reducción del poder del ejército, la creación de la nueva Policía Nacional Civil (PNC) y las reformas judiciales tampoco dependieron de los procesos de esclarecimiento de la verdad y de implantación de la justicia, sino del equilibrio de fuerzas entre los negociadores. Los acuerdos dictaban la reducción del tamaño del ejército y la desmilitarización de los órganos de seguridad pública. Esto conllevaba la disolución de la Policía Nacional (PN), de la Guardia Nacional (GN) y de la Policía de Hacienda (PH), que habían consolidado el control estatal de las áreas rurales y habían sido responsables de las peores actividades de los escuadrones de la muerte a principios de los ochenta. Estos cuerpos fueron sustituidos por la PNC, una fuerza constituida a partes iguales por ex militares y ex guerrilleros. El apoyo internacional a la PNC fue considerable y la ONUSAL

tuvo un papel determinante en adiestrarla en el respeto por los derechos humanos y en la configuración de una nueva misión para estas fuerzas de seguridad. La combinación de estas transformaciones consiguió reducir la capacidad represiva del Estado.

En comparación, la reforma judicial fue más limitada. En los acuerdos de paz se contemplaba la reestructuración de la Corte Suprema, el fortalecimiento del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) —cuerpo independiente encargado de seleccionar, evaluar y adiestrar a los jueces— así como la creación en julio de 1992 de una Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) dentro del Ministerio Público²⁴. A pesar de estos avances, el Estado de derecho sigue siendo débil. La purga de jueces recomendada por la Comisión de la Verdad y el CNJ ha sido lenta y cautelosa, la provisión de defensa legal pública es insuficiente y la reforma del derecho penal y de sus procedimientos aún está pendiente. Además, la inacción de los jueces a la hora de juzgar una de las peores oleadas criminales del hemisferio occidental ha reducido aún más la confianza popular en el Estado de derecho. La elección en 1994 de una nueva Corte Suprema aumentó la independencia de ésta, pero la polémica que suscitó a principios de 1998 el nombramiento del nuevo Procurador de los Derechos Humanos demostró que los partidos del Congreso seguían considerando los cargos judiciales como un botín político.

En El Salvador, las políticas de la memoria pueden entenderse principalmente como un proceso dominado por los partidos. Los principales objetivos del FMLN durante las negociaciones de paz eran lograr la reducción del poder militar y su propia incorporación al ámbito político formal. Las iniciativas relativas al esclarecimiento de la verdad y la implantación de la justicia no eran esenciales para ninguno de estos objetivos y el razonamiento de los líderes del FMLN era que mantener posiciones de firmeza en tales asuntos perjudicaría todo el proceso de paz. De hecho, la ley de amnistía certificó la impunidad y el hacer justicia respecto a las violaciones de derechos humanos del pasado se sacrificó en aras de consideraciones políticas futuras más generales.

²⁴ La PDH tiene amplias responsabilidades a la hora de garantizar el respeto a los derechos humanos. Para una revisión detallada de la reforma judicial en El Salvador, véase Dodson y Jackson (1997) y Popkin (2000).

La relativa falta de independencia de las organizaciones de la sociedad civil frente al FMLN hizo que las protestas duraran poco y que su impacto fuera limitado. Después de que la Corte Suprema rechazara la petición de declarar inconstitucional la amnistía, los grupos de defensa de los derechos humanos no lograron articular estrategias alternativas para mantener viva la reivindicación. En franco contraste con lo que había ocurrido con el informe Valladares, en El Salvador, mientras trabajaba la Comisión de la Verdad, las Naciones Unidas mantuvieron a distancia a las organizaciones de defensa de los derechos humanos, lo cual limitó aún más su influencia. Después de la publicación del informe, los familiares de los asesinados en la guerra civil pidieron que las acciones llegaran más lejos y, en febrero de 1998, las organizaciones de defensa de los derechos humanos dirigieron una iniciativa para que se construyera un monumento a las víctimas en San Salvador. Ni la izquierda ni la derecha incluían en sus programas políticos cuestiones de justicia y compensación. La viabilidad de la democracia ha aumentado con los cambios legales e institucionales que han garantizado los acuerdos de paz, el fin de la alianza histórica entre militares y oligarcas, la consolidación de ARENA como vehículo político de la derecha y la incorporación del FMLN a la política electoral. No obstante, la sociedad civil se desmovilizó después de dichos acuerdos y el aumento del desencanto que la población ha sufrido respecto al sistema político se refleja en los índices crecientes de abstención: más del 60% en las elecciones presidenciales de marzo de 1999. Aunque el respeto por los derechos humanos ha aumentado, la impunidad y la violencia se mantienen y sigue siendo cuestionable hasta qué punto la elite política está dispuesta a respetar la independencia judicial y el Estado de derecho. Por lo tanto, en El Salvador los avances hacia la construcción de una cultura política de ciudadanía continúan siendo extremadamente limitados.

Las reformas legales e institucionales han sido mucho más débiles en Guatemala, especialmente en lo relativo al recorte del poder del ejército, que sigue siendo el actor político más poderoso del país. El progreso en la reducción en un tercio del tamaño de las tropas y del presupuesto, que dictaban los acuerdos de paz, ha sido desigual, ya que los objetivos los han fijado principalmente los militares (Schirmer, 1998). La pretensión de crear una

fuerza de policía civil y privar al ejército de sus responsabilidades en la seguridad pública también se ha cumplido a medias. La Policía Nacional Civil (PNC) que se constituyó apresuradamente en enero de 1997 no revisó adecuadamente los historiales de los ex militantes reclutados, lo cual ha hecho que se le acusara de no ser más que una reorganización superficial de una fuerza muy implicada en violaciones de derechos humanos, corrupción y extorsión (Garst, 1997). Además, el aumento de los delitos comunes después del conflicto armado ha tenido como resultado que se utilice a militares como patrulleros policiales y en operaciones contra secuestros, lo cual ha despertado el temor de que la seguridad pública vuelva a militarizarse. A pesar de lo limitadas que han sido las reformas institucionales, sí se han producido avances significativos en la desmilitarización, entre ellos la abolición en 1995 de los comisionados militares y la desmovilización de las PAC en 1997, mecanismos que antes habían sido cruciales para garantizar el control militar de la sociedad rural. En febrero de 1999, la CEH recomendó la reforma del ejército y la purga de los violadores de los derechos humanos. También reclamó el establecimiento de una nueva doctrina para la instrucción, la reforma de los cuerpos de inteligencia militar y la formación de una comisión que revisara los historiales de los oficiales, con el fin de destituir a los implicados en violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, el gobierno de Arzú respondió que el ejército ya se había reorganizado y purgado en cumplimiento de los acuerdos de paz, por lo que hizo caso omiso de las recomendaciones.

En los acuerdos de paz se incluían muchas medidas de reforma judicial²⁵. Se han hecho progresos con el establecimiento de nuevos tribunales en distritos rurales y mediante el fortalecimiento de la PDH. Se están constituyendo tribunales comunitarios para incorporar las prácticas legales indígenas, tal como dicta el acuerdo de 1995 relativo a los derechos de estos grupos, y las Naciones Unidas han apoyado la instrucción de traductores jurídicos. Las reformas del código procesal penal que entraron en vigor en 1994 han conllevado un aumento de las causas orales,

²⁵ Para una descripción más detallada de los cambios más recientes, véase WOLA (1998) y Sieder *et al.* (2002).

que favorecen los donantes extranjeros como forma de garantizar que estos procesos sean más expeditivos y transparentes. No obstante el poder judicial sigue sufriendo problemas crónicos fruto de la intimidación, la corrupción, la politización, la falta de personal con la cualificación adecuada y la falta de cobertura, especialmente en las zonas rurales. Las investigaciones y servicios fiscales públicos continúan siendo bastante ineficientes y están sujetos a las presiones del ejército. Los altos índices de criminalidad y la falta de confianza de la población en los jueces, junto al legado autoritario que ha dejado la contrainsurgencia en la sociedad, han hecho que en numerosas ocasiones se hayan producido linchamientos de supuestos delincuentes por parte de turbas²⁶. Lo más significativo es que sigue habiendo impunidad por la violación de derechos humanos. En la gran mayoría de los casos, el ejército continúa siendo inmune a los juicios e investigaciones, incluso en aquellos casos que han tenido eco internacional.

Si en El Salvador las políticas de la memoria han sido un proceso dirigido por los partidos, en Guatemala lo propició un amplio conjunto de organizaciones de la sociedad civil, cada vez más independientes de la izquierda revolucionaria, que contaban con el apoyo de organizaciones no gubernamentales internacionales, así como de la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). Las organizaciones de defensa de los derechos humanos vienen reclamando desde hace tiempo el fin de la impunidad militar. Sin embargo, después del conflicto armado, quizá precisamente por el carácter limitado de los cambios institucionales y legales que dictaban los acuerdos de paz, dichas organizaciones han ido cuestionando cada vez más el poder militar y la impunidad, mediante políticas de la memoria impulsadas desde la base. Las organizaciones civiles han desarrollado múltiples iniciativas no oficiales, para revelar la verdad y garantizar que se hace justicia a las víctimas. En muchos casos, hay individuos o grupos civiles que han llevado a cabo labores de

²⁶ Las organizaciones de defensa de los derechos humanos también han apuntado la posibilidad de que se esté provocando a propósito este tipo de justicia sumarísima para justificar la adopción de medidas de orden público más drásticas.

defensa legal y de investigación criminal que normalmente son responsabilidad del Estado. Por ejemplo, en el caso del asesinato de 11 antiguos refugiados, que el ejército perpetró en Xamán, Alta Verapaz, en 1995, la Fundación Rigoberta Menchú Tum (FRMT), actuó como acusación particular (en Guatemala, «querrelante adhesivo»)²⁷. La Iglesia católica y otras organizaciones de defensa de los derechos humanos han trabajado de forma exhaustiva para responder a las demandas de las comunidades locales que solicitan la exhumación de cadáveres allí donde se produjeron masacres clandestinas y la identificación de los restos de sus familiares²⁸. El apoyo de organizaciones de defensa de los derechos humanos y de antropólogos forenses internacionales ha resultado vital para estos esfuerzos. Además, muchas ONGs están trabajando con las comunidades para intentar ocuparse de los problemas de salud mental producidos por años de violencia, miedo y negación de los hechos.

En claro contraste con lo ocurrido en El Salvador, en la sociedad guatemalteca, étnica y políticamente fragmentada, las políticas de la memoria alentadas «desde abajo» se han convertido en una parte esencial de la búsqueda de nuevas identidades colectivas en la administración de la posguerra. Las exhumaciones organizadas en el ámbito local o la construcción de monumentos han llevado a la formación de nuevas comunidades de supervivientes que traspasan los límites regionales. Por ejemplo, la enorme cruz erigida por 28 comunidades maya-q'eqchi' en la localidad de Sahakok, en el norte de Alta Verapaz, en memoria de más de 900 personas asesinadas, ha reunido a grupos e individuos de diversas regiones y grupos etnolingüísticos. Lo mismo puede decirse del monumento a los masacrados en 1982 en Río Negro, en la localidad de Rabinal, Baja Verapaz. Todo ello ha favorecido la aparición de una nueva interpretación de los derechos y de la justicia. Mediante iniciativas locales centradas en la memoria y con el apoyo de observadores internacionales, muchos mayas

²⁷ La FRMT trabaja con antiguos refugiados indígenas.

²⁸ La REMHI (Recuperación de la Memoria Histórica) ha localizado más de 300 fosas comunes en todo el país que, en su mayoría, aún no habían sido exhumadas. Las demandas de exhumación rebasan con creces la capacidad de los diversos equipos forenses.

de las zonas rurales han llegado a rechazar la dominación militar y a reivindicar su derecho a formas de desarrollo más autónomas, pacíficas y culturalmente apropiadas. En muchos casos, esto les ha expuesto a las amenazas violentas, por ejemplo, de antiguos miembros de las patrullas civiles. No obstante, tales iniciativas desafían el miedo y la militarización y han ayudado a la gente a comprender, aunque no a enfrentar, un tipo de violencia altamente localizado que ha dividido a familias y comunidades.

Las políticas de la memoria han dado poder a muchos sectores antes marginados, especialmente a los campesinos mayas, y de esta forma han contribuido a la construcción de una ciudadanía «desde abajo». Sin embargo, las elites políticas y económicas apenas han mostrado su disposición a someterse al estado de derecho y a ceder sus privilegios históricos. Lo que es más importante, las violaciones de derechos humanos siguen gozando de impunidad. Existe el peligro de que aumente la frustración popular con el sistema judicial y la democracia cuando las expectativas de justicia no se cumplan. Sin embargo, a medio plazo, sólo combinando la presión de las organizaciones de la sociedad civil y la de la comunidad internacional se tendrá la posibilidad de alcanzar las reformas legales e institucionales necesarias para que se den unas condiciones democráticas mínimas. Por lo tanto, como conclusión, podemos decir que las iniciativas no oficiales relativas a la verdad y la justicia han contribuido a fortalecer y radicalizar a la sociedad civil guatemalteca, aunque, como indican los precedentes históricos, estos factores por sí mismos no pueden garantizar la existencia de una democracia (Yashar, 1997). Aunque la cohesión de los partidos civiles de derecha aumentó durante los años noventa, su capacidad para canalizar las aspiraciones populares y su grado de independencia respecto al ejército siguen siendo cuestionables. Desde 1995 el espectro político se ha ampliado para incluir a partidos de izquierda, pero su capacidad para responder a las reivindicaciones populares en lo tocante al rendimiento de cuentas sigue siendo limitada, a la vista del poder que siguen teniendo los militares. Desde la firma de los acuerdos de paz se han producido avances significativos en las reformas institucionales y en la construcción de una cultura ciudadana, pero los cambios en el equilibrio entre civiles y militares y en la cultura política de las elites han sido insuficientes para garantizar la existencia de una democracia liberal.

Conclusión

En los tres países el equilibrio oficial entre verdad y justicia ha sido muy diverso. En todos ellos hubo comisiones oficiales de investigación de las violaciones de derechos humanos del pasado, pero cada Estado respondió de manera diferente a la demanda de compensaciones y de justicia por parte de las víctimas. El Estado surgido en Honduras durante la transición fue el único que apoyó las solicitudes de compensación y de sanciones legales contra los responsables de las violaciones de derechos humanos, pero no se lograron muchas condenas. En Guatemala, el Estado asumió la idea de indemnizar, aunque no la de juzgar, a pesar del alto grado de movilización de las organizaciones de la sociedad civil. En El Salvador, las políticas de la memoria oficiales han contribuido a la desmovilización de la sociedad civil y las víctimas no han recibido del Estado ni compensaciones ni justicia. Las diferencias esbozadas aquí dependen de diversos factores, entre los que se incluyen: el impacto de la violencia y del conflicto armado en la sociedad política y civil; las particularidades de la propia transición y el papel que hayan tenido las organizaciones de defensa de los derechos humanos locales e internacionales. En El Salvador, donde una izquierda poderosa logró su parcela de poder político y la reducción del peso del ejército mediante las negociaciones de paz, el equilibrio entre paz y justicia se vio determinado por la elite política, y después de 1993 estas cuestiones desaparecieron prácticamente de la agenda política. En Guatemala, donde la guerrilla había sido derrotada y donde las negociaciones de paz no le sirvieron para lograr arrancar concesiones significativas a los militares, después del conflicto armado la política de la memoria continúa movilizándolo a una sociedad civil independiente y heterogénea. Las experiencias de El Salvador y de Guatemala también indican que aunque la participación de las Naciones Unidas garantiza la existencia de investigaciones exhaustivas y fundamentadas y un eco considerable para los informes de las comisiones de la verdad, su impacto en el control del respeto a los derechos humanos en el interior de los países puede variar. En El Salvador, las operaciones de la ONU ensombrecieron y desplazaron a las asociaciones locales de defensa de los derechos humanos, contribuyendo a su desmovilización. En la misión de verificación

posterior que llevó a cabo la ONU en Guatemala, se incorporó de manera específica el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil local al mandato de la organización y sus operaciones se adaptaron en consecuencia. El análisis de las políticas de la memoria en Honduras y Guatemala también indica que la colaboración estratégica con las organizaciones internacionales de defensa de los derechos humanos puede fortalecer especialmente a los grupos locales que luchan por la misma causa.

Las políticas de la memoria no pueden por sí solas garantizar un sistema político auténticamente incluyente y democrático. De hecho, existe el peligro de que la movilización a favor del esclarecimiento de la verdad y la implantación de la justicia pueda dar lugar a que se extienda el desencanto y la frustración si no se logran las reivindicaciones de justicia y de compensación. Sin embargo, aunque una movilización generalizada en torno a cuestiones relativas a la memoria histórica y la justicia no garantice en sí misma que la democracia vaya a durar, una política de la memoria desmovilizadora, que no involucre a la sociedad civil, no favorece la profundización de la democracia. De nuevo, las políticas de la memoria no son lineales y los procesos de esclarecimiento de la verdad y de implantación de la justicia en las transiciones deberían entenderse más como puntos de partida que de llegada. El Estado de derecho y la democracia no se han consolidado en ninguno de los países analizados. En realidad, en mayor o menor medida, son «democracias no liberales», en las que la alternancia en el poder mediante elecciones coexiste, para la mayoría de la población, con escasas garantías de respeto a los más básicos derechos ciudadanos²⁹. Las elites militares y civiles más poderosas siguen gozando de impunidad y la mayoría de la población tiene un acceso limitado a la justicia. Sin embargo, las comisiones de la verdad oficiales, cuando han contado con el apoyo activo de la sociedad civil, sí han contribuido a la reconstitución de un orden social menos autoritario después de los conflictos civiles y la violencia estatal. En toda la región analizada las políticas de la memoria han hecho importantes aportaciones a la desmilitarización del Estado y de la sociedad, poniendo en cuestión una tradicional impuni-

²⁹ Sobre las «democracias no liberales», véase Zakaría (1997).

dad castrense y unas culturas políticas marcadas por la negación de los hechos, el silencio y el miedo. En la medida en que han subrayado la importancia del rendimiento de cuentas, así como los derechos y obligaciones de todos los grupos e individuos que componen la sociedad, estas políticas han comenzado a impulsar una cultura ciudadana. Las víctimas, al tener la oportunidad de dar testimonio y de conmemorar la muerte de sus deudos, han fortalecido la percepción de sí mismas como individuos y comunidades sujetos de derechos. En algunos casos, las iniciativas relativas a la memoria han contribuido a la construcción de nuevas identidades colectivas e individuales, lo cual ha generado una reconfiguración de las «comunidades de pertenencia». La conmemoración de las víctimas de la violencia política también simboliza la revalorización e inclusión de aquellos que anteriormente estaban fuera del sistema nacional y, como tal, representa un intento de reelaboración de la comunidad moral y política del Estado-nación. El reconocimiento oficial de las injusticias cometidas contra grupos históricamente marginados, oprimidos o demonizados es un paso necesario para la inclusión de esos ciudadanos en la sociedad. El ejercicio de las políticas de la memoria no puede garantizar o consolidar una democracia, pero después de amplias y sistemáticas violaciones de los derechos humanos por parte del Estado, dichas políticas son un primer paso esencial hacia su constitución.

Bibliografía adicional

- HAYNER, Priscilla B., *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*, Nueva York y Londres, Routledge, 2001.
- GOLDMAN, FRANCISCO, «Victory in Guatemala», *The New York Review of Books*, 23 de mayo de 2002.
- POPKIN, Margaret, *Peace Without Justice: Obstacles to Building the Rule of Law in El Salvador*, Pensilvania, Pennsylvania State University Press, 2002.
- SIEDER, Rachel; MEGAN, Thomas; VICKERS, George y SPENCE, Jack, *¿Quién gobierna? Guatemala cinco años después de los acuerdos de paz*, Cambridge, Massachusetts, Hemisphere Initiatives, 2002.

VI. JUSTICIA Y LEGITIMIDAD EN LA TRANSICIÓN SURAFRICANA

Richard A. Wilson

Introducción

Los nuevos regímenes que sustituyen a los sistemas autoritarios no se enfrentan de nuevas al problema que representa abordar las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado. Las decisiones relativas al establecimiento de comisiones de la verdad y al número de procesos judiciales se ven condicionadas por acontecimientos anteriores a la toma del poder. Los parámetros de la justicia se enmarcan en el carácter histórico de la legalidad autoritaria, en el equilibrio de poder entre las partes enfrentadas y en los pactos concretos alcanzados durante las negociaciones para poner fin al conflicto armado. Los movimientos de oposición pocas veces se ven del todo excluidos y, más bien, suelen tomar parte en las decisiones referidas a las amnistías, comisiones de la verdad o de los límites de los enjuiciamientos criminales. De este modo, el margen de maniobra de los regímenes posbélicos suele ser muy limitado, ya que los contornos de la justicia han sido determinados en un estadio muy temprano de la transición.

Es habitual que los nuevos regímenes, en lo tocante a los imperativos referidos a los derechos humanos, se vean en la dis-