

La cascada de justicia y el impacto de los juicios de derechos humanos en América Latina

Kathryn Sikkink,* Carrie Booth Walling**

Los funcionarios gubernamentales que cometían abusos contra los derechos humanos de los habitantes de su país podían hacerlo con impunidad. Aun después de la transición de los regímenes autoritarios a la democracia, no era frecuente que los artífices de las atrocidades impulsadas desde el Estado fueran enjuiciados por sus delitos. En cambio, en aras de la estabilidad o la reconciliación, los líderes de la transición prefirieron ofrecer amnistías a quienes habían atentado contra los derechos humanos en los regímenes anteriores. Sin embargo, a partir de la década de 1980, los Estados están recurriendo cada vez más a múltiples mecanismos de justicia de transición —incluso juicios, comisiones de la verdad, reparaciones, enaltecimiento de personas, lugares y momentos, museos y otros «sitios de la memoria», archivos y proyectos de historia oral— para abordar las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado. Este artículo se centra en los juicios de derechos humanos, que constituyen el mecanismo de justicia transicional más destacado. Si bien las amnistías siguen siendo frecuentes, ha surgido una nueva tendencia que llama la atención: en todo el mundo, los Estados en proceso de democratización están comenzando a hacer que las personas, incluso jefes de Estado, sean llamados a responder por las violaciones a los derechos humanos, especialmente a través de su enjuiciamiento. Esta tendencia ha sido descrita por Lutz y Sikkink como «la cascada de justicia» (Lutz y Sikkink, 2001).

* **Kathryn Sikkink.** Doctora en Ciencia Política (Columbia University), profesora Regents y titular de la Arleen Carlson Chair in Political Science, University of Minnesota.
✉ sikkink@umn.edu

** **Carrie Booth Walling.** Máster en Economía con especialización en Estudios Estratégicos (University of Wales), candidata a doctor en Ciencia Política (University of Minnesota).
✉ cwalling@polisci.umn.edu

A pesar de estos cambios en el sistema internacional, los estudios sobre política comparada y relaciones internacionales todavía no han llegado a un consenso sobre el impacto de los enjuiciamientos de la justicia de transición. Dado que estos juicios de derechos humanos son un fenómeno relativamente reciente, es poco lo que se sabe sobre sus fortalezas y debilidades, sus resultados en el pasado y perspectivas de futuro (Mendelhoff, 2004).

Examinamos la cascada de justicia con referencia a América Latina. Nos centramos en América Latina porque los casos de esta región conforman más de la mitad de los años con juicios a nivel local o nacional dentro del conjunto total de datos.¹ Además, dado que muchos países latinoamericanos estuvieron entre los iniciadores de los juicios por derechos humanos y comisiones de la verdad, es allí, más que en cualquier otra región, donde ha pasado una mayor cantidad de tiempo lo que permite evaluar el impacto de estos mecanismos de justicia de transición sobre las prácticas futuras en materia de derechos humanos, la consolidación de la democracia y los conflictos. Nuestra investigación indica que la celebración de juicios por derechos humanos no ha socavado la democracia ni ha llevado a un aumento de las violaciones de derechos humanos o de los conflictos en América Latina.

REVISIÓN DE LA LITERATURA: POSIBILIDAD, NATURALEZA E IMPACTO DE LOS JUICIOS DE DERECHOS HUMANOS

En los estudios de política comparada, relaciones internacionales y derecho internacional se ha desarrollado un intenso debate sobre la posibilidad, conveniencia e impacto de los juicios de derechos humanos, tanto internos como internacionales. A mediados de la década de 1980, los estudiosos de las transiciones a la democracia llegaron en general a la conclusión que los juicios por violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado eran políticamente insostenibles y podían socavar las nuevas democracias. Huntington, por ejemplo, sostuvo que iniciar estas acciones penales podría destruir la base necesaria de la democracia, y en grandes líneas recomendó que los Estados que transitaban hacia la democracia no entablaran juicios por derechos humanos. En caso de promoverse estos juicios, Huntington creía que debía hacerse inmediatamente después de la transición. Sostuvo que «En los nuevos regímenes democráticos, la justicia o bien llega rápidamente o no llegará» (Huntington, 1991: 228). En su clásico texto sobre la transición, O'Donnell y Schmitter también sugieren que en la mayoría de las democracias en transición sería muy difícil celebrar este tipo de juicios. Reconocían que en ciertas circunstancias, especialmente cuando habían ocurrido violaciones graves a los derechos humanos, «la estrategia “menos mala” en casos tan extremos» podría ser llevar

1 Definimos los años con juicios a nivel local o nacional como el número de años durante el cual un Estado tiene en marcha procedimientos judiciales para establecer responsabilidades penales individuales por abusos a los derechos humanos. Esta cifra no refleja la cantidad de juicios que se tramitan en ese país durante esos años, que puede ser mucho mayor.

a los responsables a juicio, pero aun así eran muy pesimistas con relación a los efectos que estos juicios podrían tener sobre la democracia (O'Donnell y Schmitter, 1986: 30). Concluían afirmando que «de esta manera, si los políticos civiles emplean habilidad y coraje, tal vez *no resulte necesariamente suicida* que una democracia naciente enfrente los hechos más reprochables de su pasado reciente» (p. 32, *énfasis agregado*). Muchos de los actores directamente involucrados en las transiciones eran igualmente pesimistas. José Zalaquett, un abogado chileno de derechos humanos que posteriormente integró la Comisión de la Verdad de su país, escribió que «el modelo aplicado después del fin de la Segunda Guerra Mundial para llevar a juicio a los criminales de guerra no es totalmente adecuado para tratar con los responsables de delitos que todavía detentan bastante poder». Argumentó que «Los líderes políticos no pueden darse el lujo de dejarse llevar solo por sus convicciones, sin preocuparse de las limitaciones que impone la vida real, no sea que, en último término, los propios principios éticos que desean defender sufran debido a una reacción política o militar» (Zalaquett, 1992: 1428-9).

Estos autores presentaron una serie de proposiciones que deseamos revisar teniendo a la vista los datos nuevos de nuestra base. En especial, examinaremos los siguientes argumentos: 1) que las opciones sobre los juicios deben ser hechas a comienzos del régimen democrático porque de lo contrario estos juicios no se llegarán a celebrar; 2) que los juicios por violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado tenderán a socavar la democracia; 3) que las decisiones que se tomen en la época inmediatamente posterior a la transición serán duraderas y que las amnistías son soluciones estables y políticamente viables para promover la reconciliación en sociedades en la postransición; y 4) que las opciones sobre justicia de transición son dicotómicas. En el pasado, los estudios sobre la justicia transicional afirmaban frecuentemente que el deseo de *verdad* y el de *justicia* podían y debían ser separados, de manera que los países pudieran optar entre usar comisiones de la verdad o juicios de derechos humanos. Zalaquett (1995), en especial, ha argumentado que es posible y deseable promover la búsqueda de la verdad a través de comisiones de la verdad, pero limitar la búsqueda de justicia retributiva ya que es más probable que la primera solución contribuya a la *reconciliación* y no la que utiliza juicios.

Muchos de estos trabajos datan de fines de la década de 1980 o hasta mediados de la de 1990, y puesto que han sucedido muchos hechos nuevos desde entonces, resulta útil volver a examinar estas afirmaciones a la luz de los nuevos acontecimientos. Sin embargo, los estudiosos de las relaciones internacionales y del derecho internacional hacen hoy en día argumentos muy semejantes a los del pasado. En respuesta a acontecimientos recientes en el campo de la justicia internacional, estos estudiosos centran sus comentarios en los efectos que tienen los juicios de derechos humanos ya sean internacionales, en el extranjero o internos. Jack Goldsmith y Stephen D. Krasner sostienen que «una acción penal de jurisdicción universal puede causar un daño mayor que el causado por el delito que pretende abordar». Concierten con Michael Scharf diciendo que «apunta con razón [que] rechazar la amnistía e insistir en acciones penales “puede prolongar [...] el conflicto, y traer como consecuencia más muertes, destrucción y sufrimiento humano”» (Goldsmith y Krasner, 2003: 51). Tan pesimista es este punto de vista que Helena Cobban concluyó que «ya es hora de abandonar la falsa esperanza de la justicia

internacional» (Cobban, 2006: 22). Jack Snyder y Leslie Vinjamuri (2003-2004) hacen afirmaciones similares. Sostienen que los juicios de derechos humanos por sí mismos pueden aumentar la probabilidad de atrocidades en el futuro, exacerbar los conflictos y socavar los esfuerzos por construir la democracia. Tal como lo hizo Zalaquett a principios de la década de 1990, los internacionalistas que hoy en día descreen de los juicios de derechos humanos sostienen que quienes abogan a favor de estos juicios pueden provocar golpes militares, permitiendo de esta manera que sus creencias socaven sus metas a largo plazo. Según Snyder y Vinjamuri «los propulsores de una justicia legalista que subestiman lo fundamentales que son estas consideraciones políticas causan más abusos de los que impiden» (Snyder y Vinjamuri, 2004: 353).

Queda claro que hay muchas afirmaciones sobre los efectos negativos de los juicios pero pocas pruebas contundentes que las respalden. El propósito de este artículo es contribuir a los esfuerzos por comprobar en forma sistemática las afirmaciones sobre el impacto de los juicios de derechos humanos. Tanto Huntington, O'Donnell y Schmitter como Zalaquett prestaron especial atención a los casos en América Latina. Es por ello que resulta adecuado evaluar sus argumentos usando datos provenientes de la región latinoamericana.

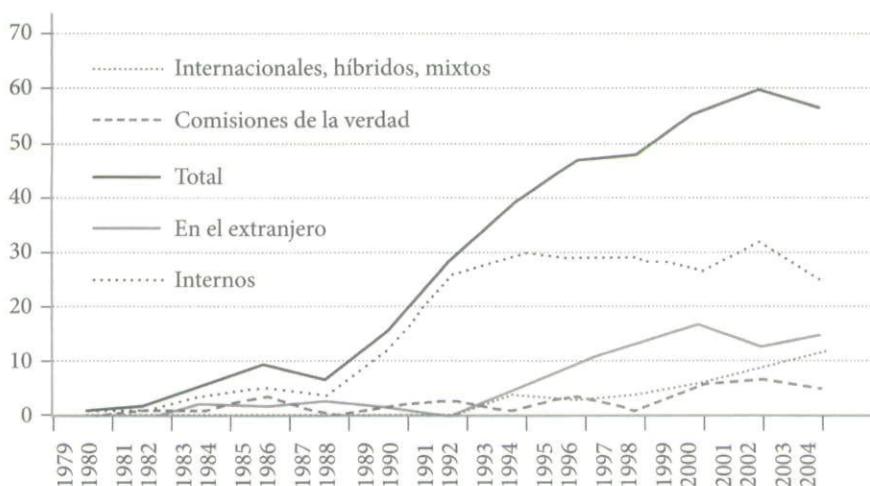
LA REALIDAD POLÍTICA DE LA CASCADA DE JUSTICIA

A fin de establecer las dimensiones de la cascada de justicia global, hemos creado un nuevo conjunto de datos que incluye comisiones de la verdad nacionales, y juicios tanto internos, en el extranjero como internacionales por violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado: definimos a una *comisión de la verdad* como un cuerpo temporal investido con autoridad oficial para investigar trayectorias de violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado y para emitir un informe (Hayner, 2001: 14). Nuestro conjunto de datos sobre los juicios computa solamente los procesos judiciales que buscan establecer *responsabilidad penal individual* por violaciones a los derechos humanos. Definimos a los *juicios internos* como aquellos que se llevan a cabo en un solo país por atentados contra los derechos humanos cometidos en *ese* país. Los *juicios en el extranjero* son los que se llevan a cabo en un solo país por violaciones contra los derechos humanos cometidas en *otro* país —los más famosos entre ellos son los juicios en España por violaciones a los derechos humanos ocurridas en Argentina y Chile—. Los *juicios internacionales* también son juicios para establecer la responsabilidad penal individual por violaciones a los derechos humanos cometidos en un país o conflicto en particular, y resultan de la cooperación de múltiples Estados que generalmente actúan a nombre de las Naciones Unidas. Algunos ejemplos son el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR). Nuestra categoría de juicios internacionales también incluye los llamados juicios híbridos que combinan características nacionales e internacionales, como los de Camboya, Sierra Leona y Timor Oriental. (Roht-Arriaza y Mariezcurrena, 2006).

Nuestro conjunto de datos sobre juicios y comisiones de la verdad en países en transición a la democracia muestra un cambio rápido hacia nuevas normas y prácticas que sean más aptas para hacer responsables a los violadores de derechos humanos.

Concretamente, nuestros datos muestran que desde mediados de la década de 1980 se produjo un pico sin precedentes en los esfuerzos de los Estados por hacer frente a los atentados contra los derechos humanos cometidos en el pasado, tanto a nivel nacional como internacional (véase figura 1). Esto representa un importante aumento de la judicialización de la política mundial.

FIGURA 1: Tendencias en los mecanismos de justicia de transición



Las tendencias de la justicia transicional siguen unos patrones claros. Recopilamos datos sobre juicios de derechos humanos en 192 países y territorios en un período de 26 años. Del total, 34 países han usado comisiones de la verdad y 49 países tuvieron por lo menos un juicio de transición por derechos humanos. Si observamos solo los aproximadamente 84 países nuevos o en transición en el período 1979-2004, resulta que bastante más de la mitad de esos países en transición intentaron algún tipo de procedimiento judicial y que más de dos tercios de los países en transición utilizaron algún mecanismo de justicia transicional.² En resumen, el uso de una comisión de la verdad o juicios por derechos humanos en los países en transición no es un acontecimiento aislado o marginal, sino una práctica social muy extendida que ocurre en la mayoría de esos países. Creemos que estos cuatro tipos de mecanismos de justicia de transición (comisiones de la verdad, juicios internos, juicios en el extranjero y juicios internacionales) son todos parte de un fenómeno global de aumento de la responsabilidad penal individual por

2 Estimamos la cifra de un total aproximado de 84 países en transición restando de nuestra lista de 192 países a las 41 democracias que existían en el mundo cuando comenzó la tercera ola de democratización en 1974 y también a las 67 no democracias que todavía existen en el mundo y que ni siquiera tuvieron una experiencia frustrada de transición a la democracia. Basado en la codificación de datos de Freedom House (Diamond, 2003: 3-6).

violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, este artículo se centrará en los juicios internos. A pesar de ello, trataremos brevemente la relación entre las comisiones de la verdad y los juicios internos, así como la importancia de los juicios en el extranjero en algunos de los casos latinoamericanos.

Comisiones de la verdad

Nuestros datos ponen de manifiesto que la tendencia al aumento de las comisiones de la verdad está concentrada regionalmente. Las comisiones de la verdad prevalecen más en África y en las Américas que en otras regiones, y cada una de estas regiones conforma el 37% del total. Nuestros datos sobre comisiones de la verdad, al ser complementados con los que refieren a juicios internos, demuestran también que es frecuente que se usen múltiples mecanismos de justicia de transición en el mismo caso. Casi dos tercios de los países que aparecen en nuestros datos como habiendo establecido comisiones de la verdad, también llevaron adelante algún tipo de juicio para tratar con los atentados contra los derechos humanos cometidos en el pasado.³ Llamativamente, *cada uno* de los países en la región americana que estableció una comisión de la verdad también celebró juicios internos. Asimismo, muchos de los países que establecieron comisiones de la verdad también otorgaron amnistías y además celebraron juicios internos de derechos humanos. Los países no se han visto forzados a elegir entre amnistías, juicios o comisiones de la verdad en o durante la transición a la democracia, como se ha sugerido en la literatura sobre la justicia transicional o por estudiosos de la seguridad. Por más sobre este debate, véase Roht-Arriaza y Mariezcurrena (2006).

Juicios internos

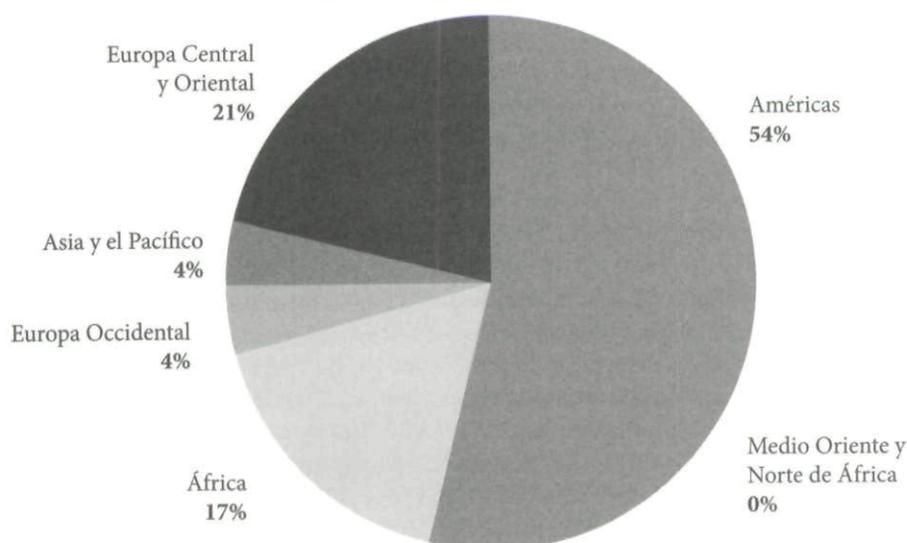
Nuestro conjunto de datos sobre juicios de derechos humanos contiene información anual sobre las prácticas en materia de derechos humanos y la actividad judicial interna tomada de los Informes Nacionales sobre la Práctica de los Derechos Humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (1979-2004).⁴ Recogimos datos sobre todos los procedimientos judiciales internos que se instruyeron en respuesta a abusos contra los derechos humanos cometidos por funcionarios de gobierno o sus agentes en países en transición del autoritarismo a la democracia. Para ser incluida en el conjunto de datos, la actividad judicial tratada en el informe debe infligir costos sobre un funcionario de gobierno acusado de tener *responsabilidad penal individual* por violaciones a los derechos humanos. Estos atentados contra los derechos humanos

3 Entre los países que tuvieron tanto comisiones de la verdad como juicios de derechos humanos se encuentran: Bolivia, Argentina, Uruguay, Chile, El Salvador, Alemania, Guatemala, Haití, Sri Lanka, Burundi, Sudáfrica, Ecuador, Indonesia, Granada, Sierra Leona, Corea del Sur, Uruguay, Panamá, Perú y Paraguay.

4 Los informes sobre derechos humanos del Departamento de Estado son generalmente considerados una fuente de información fidedigna sobre las prácticas de derechos humanos de los Estados. Véase Poe et al (2001).

incluyen ejecuciones sumarias, desapariciones, torturas y arrestos y encarcelamientos arbitrarios. Solo incluimos los juicios de derechos humanos que tuvieron lugar en *países en transición* —países que han experimentado o están en proceso de hacer un cambio de un régimen no democrático a un sistema político más democrático caracterizado por elecciones relativamente libres y limpias—. Los datos registran la existencia de actividad judicial que reúne los requisitos recién mencionados en un país o territorio dado y en forma anual. No mide el número de juicios o condenas sino más bien la continuidad en el tiempo de los procedimientos judiciales por violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado. Cuanto más alto sea el número de *años con juicios a nivel local o nacional*, mayor será la continuidad de los procedimientos judiciales.⁵

FIGURA 2: Distribución regional de los juicios de transición internos



Tal como indica la figura 2, el número más alto de años con juicios de transición a nivel país se da en las Américas, que conforman el 54% de los juicios transicionales. Diecisiete países de América Latina dan cuenta de 121 años con juicios a nivel local o nacional.

Juicios en el extranjero

Al igual que en el caso de juicios internos, los juicios en el extranjero versan sobre la responsabilidad penal individual de funcionarios estatales por atentados a los derechos

5 Aunque en ocasiones usaremos el término juicios en lugar de años con juicios a nivel local o nacional por razones de celeridad, es importante recordar que nuestra variable mide la continuidad, no el número concreto de juicios.

humanos cometidos en su patria. La diferencia entre los juicios en el extranjero y los juicios internos es que los juicios en el extranjero se llevan a cabo en el sistema judicial de otro Estado que no es el Estado donde ocurrió el abuso. Contabilizamos la actividad judicial en el extranjero de la misma manera que la actividad judicial interna, tomando en cuenta el año en el cual se llevó a cabo la actividad judicial y el Estado en el cual el acusado es perseguido penalmente.⁶ Nuestra base de datos contiene 81 años con juicios en el extranjero. Un poco más del 80% de todos los juicios en el extranjero fueron instruidos en Europa Occidental pero se referían mayoritariamente a violaciones a los derechos humanos cometidas en América Latina y Europa Oriental. Si bien la detención y juicio de Pinochet es el más famoso de los procedimientos judiciales en el extranjero, y a pesar de un pequeño descenso en el número de juicios en el extranjero a partir del 2001, en el período 2003 a 2005 se registraron importantes novedades en el tema. En el 2003, la Suprema Corte de México votó la extradición del ex oficial naval argentino Ricardo Cavallo, para ser sometido a juicio en España por atentados contra los derechos humanos cometidos en Argentina. En el 2005, España condenó al oficial naval argentino Adolfo Francisco Scilingo por violaciones a los derechos humanos cometidas en Argentina y lo sentenció a 640 años de prisión por delitos contra la humanidad. La sentencia fue una importante afirmación del principio de la jurisdicción universal y su aplicación práctica.⁷

Suele haber una interacción entre las esferas internas e internacionales de lo legislativo y lo político en lo que refiere a los juicios por derechos humanos. Cuando las amnistías cierran el acceso a los tribunales internos, los activistas de los derechos humanos procuran obtener justicia en los tribunales del extranjero. En este sentido, las amnistías internas pueden llevar a un aumento de los juicios en el extranjero (Sikkink, 2005). El éxito de algunos procedimientos judiciales en el extranjero puede, a su vez, crear nuevos incentivos para la reapertura de procedimientos judiciales internos, ya que muchos de los perpetradores (y los gobiernos) prefieren juicios en su propio país y no en el exterior.

En suma, nuestros datos empíricos sobre juicios por derechos humanos demuestran claramente la existencia de la cascada de justicia. Cada vez más, los Estados están responsabilizando penalmente a quienes atentaron contra los derechos humanos durante regímenes anteriores por esas violaciones a los derechos humanos. Esta marcada tendencia en aumento de los juicios por derechos humanos sugiere que no es probable que su trayectoria sea fácilmente revertida, si bien es probable que la proporción entre los diferentes mecanismos de justicia transicional que se utilizan continúe variando.

6 A los fines de este proyecto no tomamos en cuenta los temas más complejos referidos al contenido de los juicios y el tipo de legislación que se aplicó.

7 Para leer la confesión de Scilingo, véase Verbitsky (1995); la sentencia del tribunal español, Audiencia Nacional, Sala de lo Penal (1997).

LA NATURALEZA E IMPACTO DE LA CASCADA DE JUSTICIA

Examinamos ahora el impacto de la cascada de justicia en América Latina. En especial, ponemos a prueba las hipótesis de los estudiosos de las transiciones y de la seguridad, que son los escépticos de los juicios que mencionamos anteriormente, en el sentido de que: 1) los juicios de derechos humanos deben tener lugar rápidamente después de la transición pues de lo contrario no llegarán a ocurrir; 2) que estos juicios socavan la democracia y conducen a golpes militares; 3) que las decisiones sobre justicia transicional que son tomadas en el período inmediatamente posterior a la transición, incluyendo las amnistías, son duraderas y dicotómicas; 4) que los juicios de derechos humanos pueden aumentar las violaciones a los derechos humanos; 5) que estos juicios aumentan los conflictos; y 6) que estos juicios impiden que se consolide el Estado de derecho. Esperamos poder evaluar en el futuro la aseveración más fuerte de que los juicios de derechos humanos llevan a una mejoría en los derechos humanos a través de la disuasión o la prevención *pero no adelantamos esa aseveración en este artículo*. Si bien nuestras conclusiones resultan así más modestas, consideramos que es necesario tratar los argumentos anteriores y nuevos sobre las modalidades y peligros de los juicios antes de pasar a tratar los argumentos sobre sus efectos positivos.

La oportunidad y el orden de los juicios y comisiones de la verdad

En primer lugar, con relación al argumento de Huntington de que en los nuevos regímenes democráticos «la justicia o bien llega rápidamente o no llegará», nuestros datos indican claramente que sigue habiendo justicia transicional muchos años después de terminada la transición en sí misma. El promedio de años con juicios a nivel local o nacional en los países en transición de América Latina es de siete, y esos años suelen distribuirse a lo largo de un período de tiempo mucho mayor. En algunos países, como Argentina, se realizaron juicios poco tiempo después de la transición y se siguen realizando veinte años más tarde. En otros países, como Chile y Uruguay, hubo pocos o ningún juicio después de la transición, y empezaron a instruirse posteriormente. En el caso de Uruguay, por ejemplo, no hubo juicios por veinte años, pero en 2006 se estaba desarrollando una serie de juicios importantes por derechos humanos, incluyendo uno contra quien fue presidente durante el régimen militar, Juan María Bordaberry.

En algunos casos, este lapso podría sugerir una confirmación al argumento de los escépticos en el sentido de que era una mala idea celebrar juicios por derechos humanos durante el comienzo de la transición. Pero esto sería dar crédito a los escépticos por un argumento más matizado del que realmente hicieron. Ninguno de los escépticos sostuvo que los juicios eran imposibles durante el comienzo de la transición pero que se volvían posibles más adelante, cuando disminuía el poder de los jugadores con veto. Huntington, por ejemplo, sostiene que los jugadores con veto recuperan poder y legitimidad después de un tiempo. «El apoyo popular y la indignación necesarios para que la justicia sea una realidad política se van diluyendo; los grupos desprestigiados que se asocian con el régimen autoritario restablecen su legitimidad e influencia». (Huntington, 1991: 228). Nuestros datos sugieren que no necesariamente sucede que el apoyo popular y la

indignación se diluyen, y que los grupos desprestigiados asociados al régimen autoritario no siempre recuperan su legitimidad e influencia. Por ejemplo, los militares y sus aliados civiles en Argentina, Uruguay y Chile, están mucho más desprestigiados hoy de lo que lo estaban después de la transición. Pinochet fue detenido y acusado por secuestros y tortura y permaneció en arresto domiciliario hasta su muerte (véase González, 2006). El ex presidente Bordaberry y el ex ministro de Relaciones Exteriores Juan Carlos Blanco de Uruguay fueron sometidos a juicio por casos concretos de asesinato y desaparición (Pernas, 2006).⁸ Los escépticos de los juicios no previeron que los juicios podían volverse más probables o posibles con el transcurso del tiempo porque consideraban que el poder de los diferentes actores se mantendría constante y que las normas y las actitudes no cambiarían. Sin embargo, nuestros casos sugieren que ha habido un cambio profundo en América Latina en lo que respecta a las normas sobre justicia transicional y que este cambio ha disminuido la influencia de los actores que fueron poderosos en otro momento, con lo que los juicios se han vuelto más probables con el transcurso del tiempo. Este cambio en las pautas se relaciona con otros cambios en el contexto regional e internacional, incluyendo el fin de la Guerra Fría (Lutz y Sikkink, 2001).

Los juicios y la democracia

¿Qué impacto tienen los juicios de derechos humanos sobre la democracia? Examinamos aquí la afirmación que los juicios tienden a socavar la democracia y a llevar a golpes militares. Si comparamos las regiones que recurrieron ampliamente a los juicios con regiones que no lo hicieron, observamos que América Latina, que hizo un uso más amplio de los juicios de derechos humanos que cualquier otra región, ha hecho la transición a la democracia más completa de todas. En el siglo xx la inestabilidad política y los golpes militares eran endémicos en América Latina (Smith, 2004). Sin embargo, desde 1980 la región ha experimentado la transición a la democracia más profunda de toda su historia, y estos regímenes democráticos han sufrido muy pocos retrocesos. Hoy en día el noventa y uno por ciento de los países de la región son considerados democráticos, lo que está bien por encima del nivel de Europa Oriental y la antigua Unión Soviética (67%) o Asia y el Pacífico (48%) o África (40%). Véase Diamond (2003: cuadro 5).

Desde que se iniciaron los primeros juicios en la región en 1978, solo se han dado tres casos de golpes en América Latina, y ninguno de ellos fue provocado por juicios de derechos humanos.⁹ Los restantes catorce países que tuvieron juicios no han sufrido ningún intento de golpe exitoso desde que se recurre al mecanismo de los enjuiciamientos y, en muchos casos, se les considera cada vez más como regímenes democráticos consolidados. Los datos de América Latina no aportan prueba de que los juicios de derechos humanos hayan contribuido a socavar la democracia en la región. El argumento de que los juicios socavan la democracia proviene en general de observaciones sobre un caso

8 Como anunciara el semanario *Brecha* del 20 de octubre de 2006, la fiscalía solicitó la prisión.

9 Estos incluyen el autogolpe en Perú en 1992 y los golpes en Haití en 2004 y Ecuador en 2000.

en particular: los *intentos* de golpe que se dieron a comienzos del gobierno de Alfonsín después que este realizara juicios de gran alcance contra los miembros de las tres juntas militares por violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado. De hecho, tanto Huntington como Zalaquett discuten extensamente sobre el caso de Argentina. Pero han transcurrido casi veinte años desde que esos intentos de golpe fracasaron, y Argentina ha tenido más juicios de derechos humanos transicionales que cualquier otro país y ha gozado del período de democracia ininterrumpida más largo de su historia.

Soluciones duraderas y dicotómicas: juicios o perdón, verdad o justicia

La literatura sobre las transiciones describía al momento de la transición como uno en el cual se hacían acuerdos firmes sobre la justicia transicional, acuerdos que perdurarían. A menudo se presentaron estas soluciones en términos de dicotomías. Huntington, por ejemplo, planteó la decisión a tomar como una entre «persecución y castigo o perdón y olvido» (Huntington, 1991: 211). El caso de España fue mencionado con frecuencia como un ejemplo de una solución de «perdón y olvido» duradera. O'Donnell y Schmitter, por ejemplo, citan el caso de España como prueba de que «el paso del tiempo atenúa aun las memorias más amargas», y de que se puede invitar a todos los actores políticos a que «no escarben en el pasado» (O'Donnell y Schmitter, 1986: 29). Zalaquett creía que se puede y debe buscar *justicia* pero no necesariamente justicia retributiva, y en la literatura sobre justicia de transición a menudo se enmarcaba la discusión en términos de verdad o justicia. En este marco, frecuentemente se vinculó la reconciliación a la verdad y se la contrapuso a la justicia.

Nuestros datos sugieren que en muchas partes del mundo las soluciones de justicia transicional no han sido ni duraderas ni dicotómicas. En el contexto de un cambio en las normas dentro del cual los juicios se están volviendo corrientes en todo el mundo, el pasaje del tiempo no ha atenuado las demandas de justicia sino que ha alentado a las víctimas en otros países a «escarbar en el pasado». Aun en España —caso paradigmático de «perdón y olvido»— ha comenzado la exhumación de fosas colectivas y han aparecido nuevas organizaciones que buscan «recuperar la memoria histórica» (véase Silva, 2005; <www.memoriahistorica.org>). Los casos latinoamericanos sirven para ilustrar esta tendencia. En la mayoría de los países de América Latina, los acuerdos sobre justicia transicional que se hicieron en el período inmediatamente posterior a la transición han sufrido variaciones importantes con el transcurso del tiempo. En general se establecían primero las comisiones de la verdad seguidas, con frecuencia bastante tiempo después, por los juicios. Especialmente llamativa es la combinación del uso de amnistías y algún tipo de juicio por derechos humanos. Se usaron diversos tipos de amnistías en 16 de los 19 países en transición de América Latina.¹⁰ Además, muchos de estos países aprobaron

10 Los tres países que hicieron la transición a la democracia y que no tuvieron amnistías fueron Grenada, Guyana y Paraguay. Agradecemos a Louise Mallander por compartir con nosotros los datos sobre las amnistías posteriores al 1979 en América Latina, tomadas de su conjunto global de datos sobre amnistías.

múltiples leyes de amnistía. De los 16 países que aprobaron una ley de amnistía, 15 también tuvieron juicios de derechos humanos. Solamente en Brasil pareció que la amnistía tenía el efecto deseado de impedir los juicios, pero aun allí se inició en 2006 el primer juicio contra un presunto torturador del régimen militar (Moreira, 2006).

Esta combinación de amnistía y juicios fue posible, en primer lugar, porque cada ley de amnistía tenía algún aspecto diferente, y algunas de ellas excluían a ciertos actores o actos. Por ejemplo, la ley de amnistía de Guatemala excluye al genocidio y a los delitos de lesa humanidad, en tanto la ley uruguaya deja afuera a los líderes civiles del régimen militar. En segundo lugar, aun las leyes de amnistía sin exclusiones fueron impugnadas en los tribunales, de manera que llevó a su posterior erosión o revocación. Las interpretaciones que se han hecho recientemente de las leyes de amnistía en varios países, incluso Chile, han concluido que el delito de desaparición forzada, como delito permanente, no está comprendido en la amnistía. Finalmente, la jurisprudencia nacional y regional tiende a la revocación de las leyes de amnistía. En 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que la ley de amnistía de Perú era contraria a lo dispuesto en la Convención Americana de Derechos Humanos y en 2005 la Corte Suprema de Argentina declaró inconstitucionales las leyes de amnistía del país.

Este uso de mecanismos múltiples y cambiantes de justicia transicional contradice a la opinión que sostiene que los acuerdos en el período posterior a la transición son estables y dicotómicos. También hace difícil aislar el impacto de cualquier factor en particular sobre los desarrollos posteriores. Snyder y Vinjamuri, por ejemplo, sostienen que las amnistías «cuando son implementadas en forma creíble, han sido sumamente efectivas para frenar los abusos aun en casos tan difíciles como El Salvador y Mozambique» (Snyder y Vinjamuri, 2003-2004: 6). Pero al menos en América Latina no hay prueba de que las amnistías sean sumamente efectivas porque ellas son prácticamente una constante. Es difícil separar su impacto del de otros mecanismos de justicia transicional. Por ejemplo, El Salvador aprobó seis leyes de amnistía diferentes (1979, 1980, 1983, 1987, 1992 y 1993), tuvo una comisión de la verdad en 1993, y celebró juicios de derechos humanos (1990, 1991, 1992 y 1998). El Salvador ha registrado una importante mejoría en su trayectoria de derechos humanos, pero no es fácil saber cuál es su causa: las amnistías, las comisiones de la verdad, los juicios, el retorno a la democracia o el fin de la guerra civil. No hay pruebas de que las amnistías en El Salvador o en cualquier otro lugar de la región hayan sido efectivas *por sí mismas* para frenar las violaciones a los derechos humanos. Por lo menos en lo que refiere a los casos latinoamericanos, no es posible hacer una generalización sobre los efectos de las leyes de amnistía salvo decir que no han sido efectivas para impedir los juicios de derechos humanos.

Los juicios y los derechos humanos

Tal como surge de lo antedicho, es difícil evaluar el impacto de los mecanismos de justicia transicional. El primer dilema es que para evaluar el efecto de los juicios de derechos humanos en general es necesario un argumento contrafactual. Comparamos cuántas violaciones a los derechos humanos ocurren en un país con *las que habrían sucedido* sin justicia de transición o con una combinación diferente de mecanismos de justicia de transición. No

podemos renunciar a los argumentos contrafactuales porque son ubicuos en la vida política. Los argumentos contrafactuales son a menudo controversiales, dado que estudiosos bien intencionados pueden proponer escenarios contrafactuales bien diferentes y se hace difícil demostrar que uno es más verosímil que otro (Tetlock y Belkin, 1996: 13-14).

Para abordar este tema hacemos dos tipos de comparaciones empíricas. En primer lugar, usando una medida cuantitativa, comparamos la situación de derechos humanos en un país en particular antes y después de los juicios, para ver si se puede observar que los juicios tengan un impacto sobre los derechos humanos. En segundo lugar, comparamos países sin juicios con países que tuvieron juicios para intentar comprender los efectos de los juicios. También comparamos a los países con un mayor número de juicios con aquellos otros que los tuvieron en menor cantidad. Obsérvese que en los casos latinoamericanos no podemos comparar la efectividad de las amnistías con la de los juicios porque todos los países en transición de América Latina salvo Guyana, Grenada y Paraguay tuvieron alguna amnistía. Tampoco podemos comparar la eficacia de usar solamente una comisión de la verdad con la eficacia de los juicios porque todos los países de la región que implementaron una comisión para la verdad también usaron el mecanismo de los juicios. Sin embargo, hay países que usaron juicios pero no comisiones de la verdad, de manera que podemos comparar el efecto de usar comisiones de la verdad y además juicios con el efecto de usar solamente juicios. Cada uno de estos casos involucra comparaciones empíricas de los casos reales antes y después de los juicios o comisiones de la verdad. Este argumento implica otro contrafactual (¿qué habría sucedido en ausencia de juicios?), pero no depende de una hipótesis puramente contrafactual para convencer.

Primero, debe notarse que una revisión de todo el conjunto de datos deja claro que *dentro de cada región* existe una conexión entre la gravedad de las violaciones a los derechos humanos y la existencia de juicios. En las Américas, los 17 casos de juicios transicionales se dieron en aquellos países que sufrieron los episodios más graves de violaciones a los derechos humanos en el pasado. Dado que se asocia la gravedad de las violaciones a los derechos humanos con el uso del mecanismo de los juicios, en ocasiones puede parecer que los juicios exacerban los problemas de derechos humanos, pues la situación de derechos humanos suele ser peor en los países que han tenido juicios que en aquellos que no los han tenido (aun después de realizados los juicios). Las situaciones malas en materia de derechos humanos generalmente preceden a los juicios. Los países americanos con situaciones de derechos humanos relativamente buenas rara vez inician juicios por derechos humanos. También hay una conexión dentro de las regiones entre la gravedad de las violaciones a los derechos humanos y *el número* de años con juicios a nivel local o nacional. Los países con violaciones más graves a los derechos humanos han tenido más años con juicios a nivel local o nacional. Pero si bien la gravedad de las violaciones a los derechos humanos explica algunas de las variaciones dentro de las regiones, no sirve para explicar las variaciones entre regiones. El predominio de América Latina en el campo de los juicios no puede ser explicado por el hecho que ocurrieran más violaciones a los derechos humanos en Latinoamérica que en otras partes del mundo. De hecho, el número de personas muertas en un episodio de genocidio en un solo país como Ruanda o Camboya es mayor que una estimación (basada en los informes de las comisiones de

la verdad) del total de muertes y desapariciones forzadas causadas por los gobiernos de toda la región latinoamericana en el período que nos ocupa (1979-2004).

Para estudiar el impacto que tienen los juicios sobre los derechos humanos, examinamos la situación de derechos humanos en los países antes y después de los juicios para ver si podemos distinguir algún impacto de los juicios sobre los derechos humanos. Usando los promedios de la *escala de terror político* (PTS, por su sigla en inglés) como medida, examinamos las condiciones de derechos humanos antes y después de los juicios en todos los países de América Latina que tuvieron dos o más años con juicios a nivel local o nacional.¹¹ Excluimos de nuestro análisis los tres casos de países que tuvieron un solo año con juicios a nivel local o nacional, entre los cuales el Uruguay. Comparamos el puntaje PTS promedio de los cinco años anteriores al primer juicio al puntaje PTS promedio de los diez años posteriores al primer juicio.¹² De los 14 países que tuvieron juicios de derechos humanos durante al menos dos años, 11 de ellos mejoraron su situación de derechos humanos después de los juicios, y en tres países (Haití, México y Venezuela) la situación de derechos humanos empeoró. La mejoría promedio de los 14 países fue de 0,6 en una escala de 5 puntos, en la que 1 es el mejor puntaje en derechos humanos y 5 es el peor. Es muy probable que buena parte de esta mejoría se deba a la transición a la democracia más que a los juicios. Es difícil comprobar esto porque solo dos países en transición —Brasil y Guyana— no tuvieron juicios. Si observamos a Brasil antes y después de la transición a la democracia en 1985, vemos que el puntaje promedio de Brasil en la escala de terror político era de 3,2 en los cinco años anteriores a la transición y que empeoró a un promedio de 4,1 en los diez años posteriores a la transición. Brasil experimentó un deterioro mayor en sus prácticas de derechos humanos que cualquier otro país en transición de la región. El caso de Brasil sugiere que la transición a la democracia, en y por sí misma, no garantiza que mejorará la práctica de los derechos humanos fundamentales.

También podemos aislar parcialmente los efectos de los juicios de los efectos de la transición a la democracia si miramos las diferencias entre los países en transición que tuvieron un mayor número de juicios y los que tuvieron menos juicios. Todos los 14 países que tuvieron juicios durante dos o más años pasaron por procesos de transición a la democracia. Y, a pesar de ello, los países que celebraron más juicios tuvieron un promedio más alto de mejora en derechos humanos que los países que tuvieron menos juicios. De esta manera, los siete países de la región que tuvieron más juicios experimentaron

11 El PTS es una escala cuantitativa de 1 a 5 que mide violaciones extremas a los derechos humanos, incluyendo la ejecución sumaria, la tortura, las desapariciones forzadas y el encarcelamiento político (siendo 1 el mejor puntaje y 5 el peor). Los puntajes son codificados de los informes anuales de derechos humanos de Amnistía Internacional y del Departamento de Estado. El PTS hace el seguimiento de las mismas violaciones a los derechos humanos que recoge nuestro conjunto de datos. Los países de América Latina con más de dos años con juicios a nivel local o nacional son: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

12 Dado que el PTS solo comienza en la década de 1980, no podemos usar un puntaje promedio para los diez años anteriores a los juicios. Tomamos diez años posteriores al primer juicio porque muchos países tuvieron múltiples juicios, y esto nos permite observar cualquier cambio que pueda surgir de los múltiples juicios a través del tiempo.

una mejora promedio de 0,9 en la PTS de 5 puntos, en tanto los siete países que tuvieron menos juicios tuvieron una mejora promedio de 0,3 en la PTS (véase cuadro 1).

CUADRO 1. Efectos de los juicios sobre los derechos humanos en América Latina

Países en transición con 8 o más años con juicios a nivel local o nacional

País	Años con juicios	Promedio PTS anterior a los juicios	Promedio PTS posterior a los juicios	Cambio en el promedio PTS
Argentina	19	4	2,3	1,7
Chile	15	4	2,8	1,2
Guatemala	13	4,4	4	0,4
Paraguay	12	3,2	2,6	0,6
Panamá	11	3	2	1
Honduras	9	3,2	2,5	0,7
Perú	8	4,8	3,9	0,9
Cambio total del promedio				0,928571

Países en transición con seis o menos años con juicios a nivel local o nacional

País	Años con juicios	Promedio PTS anterior a los juicios	Promedio PTS posterior a los juicios	Cambio en el promedio PTS
Haití	6	3	3,8	-0,8
Ecuador	5	3	2,7	0,3
México	5	3,2	3,4	-0,2
Nicaragua	5	3	2,7	0,3
El Salvador	4	4,6	3	1,6
Venezuela	3	3,2	3,5	-0,3
Bolivia	2	4	2,6	1,4
Cambio total del promedio				0,328571

Países en transición con 0 años con juicios a nivel local o nacional

País	Años con juicios	Promedio PTS anterior a la transición	Promedio PTS posterior a la transición	Cambio en el promedio PTS
Brasil	0	3,2	4,1	-0,9
Guyana	0	2	1,9	0,1
Cambio total del promedio				-0,4

Los países latinoamericanos que celebraron más juicios tenían también mayor probabilidad de tener una comisión de la verdad que los países que celebraron menos juicios. Los países que tuvieron tanto comisiones de la verdad como juicios obtuvieron mejores puntajes que los países que solamente tuvieron juicios. Los países que tuvieron una comisión de la verdad y además juicios de derechos humanos tuvieron una mejoría de 0,7 en la escala de cinco puntos, en tanto los países que solo tuvieron juicios tuvieron una mejoría promedio de 0,1 en la misma escala (véase cuadro 2). Estos resultados, unidos a los datos de Brasil, sugieren que el uso de mecanismos de justicia de transición, en y por sí mismos, puede tener algún efecto independiente distinto al efecto de la transición a la democracia. Es posible que haya otro factor que incida en esto más que los propios juicios —tal vez la existencia de la voluntad política de hacer que los perpetradores rindan cuentas por las violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado—. Sin embargo, no está claro cómo se podría distinguir la voluntad política de celebrar juicios de la existencia de los propios juicios. Sin tomar en cuenta qué parte de la mejora en derechos humanos proviene de la transición a la democracia, de la voluntad política de hacer responsables a los perpetradores, o de los juicios, igualmente se vuelve difícil —con estos datos a la vista— sostener que los juicios de derechos humanos llevan en realidad a la comisión de mayores atrocidades en América Latina.

Cuadro 2. Diferencias en los efectos sobre los derechos humanos en América Latina entre los juicios y las comisiones de la verdad

Países en transición con juicios y comisiones de la verdad

País	Años con juicios	PTS promedio antes de los juicios	PTS promedio después de los juicios	Cambio en el PTS promedio
Argentina	19	4	2,3	1,7
Chile	15	4	2,8	1,2
Guatemala	13	4,4	4	0,4
Paraguay	12	3,2	2,6	0,6
Panamá	11	3	2	1
Perú	8	4,8	3,9	0,9
Bolivia	2	4	2,6	1,4
Haití	6	3	3,8	-0,8
El Salvador	4	4,6	3	1,6
Ecuador	5	3	2,7	0,3
Cambio total del promedio				0,83

Países en transición con juicios pero sin comisiones de la verdad

País:	Años con juicios	Promedio PTS anterior a los juicios	Promedio PTS posterior a los juicios	Cambio en el promedio PTS
Honduras	9	3,2	2,7	0,5
Nicaragua	5	3	2,7	0,3
México	5	3,2	3,4	-0,2
Venezuela	5	3,2	3,5	-0,3
Cambio total del promedio				0,075

En este tipo de análisis no es posible «controlar» la variable democracia. El cuadro 3 sugiere que los niveles de democracia son importantes para comprender las prácticas de derechos humanos. En general, los niveles de PTS se corresponden a niveles de democracia. Con todo, si agrupamos a los países según su nivel de democracia en el 2004 (usando los puntajes de derechos políticos medidos por Freedom House) y comparamos el nivel de democracia con el PTS del mismo año, observamos algunas discrepancias interesantes. Por ejemplo, el nivel de democracia de Brasil en el 2004 era 2, y por tanto idéntico al puntaje de Argentina, Perú, México y El Salvador, pero su escala de terror político para el 2004 era peor que la de cualquiera de los países recién mencionados que habían tenido juicios de derechos humanos. Por el contrario, Guatemala, que está tercero entre los países en transición en cuanto a mayor número de años con juicios a nivel local o nacional, seguía teniendo en el 2004 un nivel de democracia muy bajo (un 4 en la escala de derechos políticos de Freedom House) pero para ese mismo año había logrado un 2 en la escala de terror político, al igual que países como Nicaragua y El Salvador que habían tenido menos juicios.

CUADRO 3. Comparación de los niveles de democracia y terror por país de América Latina con relación a los juicios de derechos humanos (2004)

País	Nivel de democracia 2004 (Índice de derechos políticos de Freedom House)	PTS 2004	Número de años con juicios de derechos humanos
Chile	1	1	15
Panamá	1	2	11
Argentina	2	2	19
Brasil	2	4	0
El Salvador	2	2	4
Guyana	2	3	0

México	2	3	5
Perú	2	2	8
Bolivia	3	2	2
Honduras	3	3	9
Nicaragua	3	2	5
Paraguay	3	2	12
Venezuela	3	3	3
Guatemala	4	2	13
Haití	6	5	6

Nuevamente, no encontramos pruebas que indiquen que los juicios empeoran la democracia, y en casos atípicos como Brasil y Guatemala es posible que la presencia o ausencia de juicios produzca puntajes de derechos humanos distintos a lo que uno esperaría teniendo en cuenta solamente los puntajes en democracia.

Los juicios y los conflictos

Otra afirmación clave en la literatura de la seguridad es que los juicios de derechos humanos pueden llevar a más conflictos. América Latina sufrió muchos conflictos internos entre 1979 y 2004, que son los años para los que tenemos datos sobre juicios. De acuerdo a la Base de Datos sobre Conflictos Armados PRIO/Uppsala, 17 países de América Latina experimentaron algún tipo de conflicto interno o internacional (desde uno menor hasta una guerra de intensidad plena) en el período 1970-2003: Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.¹³ Los únicos países que tuvieron juicios transicionales pero no tuvieron ninguno de los dos tipos de conflicto fueron Bolivia y Honduras. Sin embargo, si comparamos las fechas de los conflictos con las fechas de los juicios, encontramos que en la mayoría de los casos los procedimientos judiciales fueron posteriores y no anteriores al conflicto (véase cuadro 4). En otros casos, hubo cierta coincidencia temporal entre los primeros juicios y el conflicto armado, pero en estos casos los conflictos no se extendieron en forma significativa, y los juicios continuaron después de la terminación de los conflictos. No hay ningún caso de juicios de transición en América Latina en el que se pueda sostener razonablemente que la decisión de promover juicios sirvió para extender o exacerbar el conflicto.

13 <<http://www.prio.no/CSCW/Datasets/Armed-Conflict/UCDP-PRIO/Old-Versions/3-2005>>, Conflict List 1946-2003.

CUADRO 4. Fechas de los conflictos y de los juicios de derechos humanos en América Latina

País	Fecha(s) de conflicto(s)	Fechas de los juicios de derechos humanos
Argentina	1973-1977 1982	1983-1990, 1993-1996, 1998-2004
Bolivia	-	1983, 1995
Chile	1973	1986, 1991-2004
Ecuador	1995	1992-1995, 1997
El Salvador	1979-1991	1985, 1990-1992, 1998
Granada	1983	1991
Guatemala	1965-1995	1988, 1991-1994, 1996-2003
Haití	1989, 1991	1986, 1987, 1989, 1995, 1996, 1997
Honduras	-	1992, 1993, 1996, 1997, 1999-2002, 2004
México	1994, 1996	1992, 1993, 2002, 2003, 2004
Nicaragua	1978-1989	1992-1996
Panamá	1989	1991-1999, 2002, 2004
Paraguay	1989	1989, 1991, 1992, 1994-1999, 2002-2004
Perú	1980-1999	1978, 1990, 1993-1995, 2001-2004
Surinam	1986-1988	1989
Uruguay	1972	2002
Venezuela	1992	1991, 1994, 1995

Estudios cuantitativos han demostrado que el conflicto es el mejor elemento de predicción de las violaciones a los derechos humanos (Poe, Tate y Keith, 1999). Parece que el conflicto efectivamente lleva a violaciones de los derechos humanos, pero los juicios de derechos humanos no han llevado a más conflictos.

Luego de un historial de conflictos internos bastante extendidos durante décadas, la región ahora se encuentra en general libre de conflictos y guerras internos e internacionales. De hecho, hay un solo caso en toda la región en el que continúa habiendo un conflicto interno de importancia hasta la fecha, y es un caso en el que no hubo transición: Colombia. Dado que Colombia no es un caso de proceso de transición, no está incluido en nuestro conjunto de datos sobre justicia de transición. Hoy en día se desarrolla en Colombia un importante debate sobre amnistía y resolución de conflictos (Guembe y Olea, 2006). Si bien no subestimamos la importancia de este debate, con 121 años con

juicios a nivel local o nacional en América Latina entre 1979 y 2004 y un solo caso en el que sigue existiendo conflicto, es difícil sustentar el argumento que los juicios han contribuido a exacerbar el conflicto en la región.

Los juicios y el Estado de derecho

La mayoría de los estudiosos aceptan que para que disminuyan las violaciones a los derechos humanos, los países deberán fortalecer sus sistemas de Estado de derecho. Esto plantea el tema fundamental de cómo construir el Estado de derecho en estos países. Snyder y Vinjamuri sostienen que los juicios de derechos humanos podrían interferir con el proceso. «La amnistía —o simplemente ignorar los abusos ocurridos en el pasado— puede ser un instrumento necesario en esta negociación. Una vez que se lograron tales acuerdos, las instituciones que se basan en el estado de derecho se vuelven más factibles» (Snyder y Vinjamuri, 2003-2004: 6). En el correr de los últimos 15 años, América Latina ha venido experimentando un proceso de reforma judicial y promoción del Estado de derecho que ocurre en forma paralela con el proceso de juicios por derechos humanos que describimos en este artículo. Más que considerar a la construcción del Estado de derecho como un proceso independiente de los juicios de derechos humanos, o que debe precederlos, observamos que en buena parte de la región la construcción del Estado de derecho ha coincidido con los juicios de derechos humanos (Domingo y Sieder, 2001).

En efecto, el incremento en los programas de fortalecimiento del Estado de derecho en la década de 1990 fue, en buena medida, una consecuencia de los movimientos de derechos humanos de las dos décadas anteriores. Al tiempo que presionaba a favor de los mecanismos de justicia transicional, el movimiento de derechos humanos «elevó el perfil de la ley y las instituciones jurídicas como un motivo de atención externa y reforma interna en la región. Como tal, allanó el camino para el tipo de ayuda que hoy en día se recibe en la región para fortalecer el Estado de derecho» (Carothers, 2001: 5). Los principales promotores de la reforma de la justicia admiten la existencia de este refuerzo mutuo entre los juicios de derechos humanos y el Estado de derecho (Binder, 2006).

Algunos casos concretos de juicios de derechos humanos también pueden colaborar a construir el Estado de derecho, tal como sucedió en Argentina. En ese país, en 1985, los juicios a los integrantes de las juntas militares promovieron «el descubrimiento de la ley», en la medida que los ciudadanos comunes percibieron al sistema legal como más viable y legítimo si la ley podía servir para lograr que los más poderosos de los ex líderes políticos del país tuvieran que rendir cuentas por violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado (Smulovitz, 2002). El ingrediente decisivo de un sistema de Estado de derecho es el concepto que nadie está por encima de la ley. Por ello, es difícil construir un sistema de Estado de derecho si al mismo tiempo se hace caso omiso de violaciones groseras a los derechos civiles y políticos que ocurrieron recientemente, y si se fracasa en hacer que los funcionarios de gobiernos anteriores y del actual rindan cuentas por dichas violaciones. Los juicios de derechos humanos no son, naturalmente, el único medio para construir el Estado de derecho, pero los casos latinoamericanos en que el Estado de derecho se vio fortalecido al mismo tiempo que

se desarrollaban juicios de derechos humanos en la mayoría de los países en transición democrática, muestran que no es razonable representar a los juicios de derechos humanos y a la construcción del Estado de derecho como dos etapas diferentes o dos procesos que se contradicen.

CONCLUSIONES

Nuestra investigación cuestiona algunos supuestos básicos de la literatura sobre la transición, incluyendo los argumentos de que los juicios socavan la democracia, que las decisiones sobre los juicios deben ser tomadas a principios del período posterior a la transición pues de lo contrario no serán posibles, y que las opciones sobre amnistías y juicios que se hagan en el período posterior a la transición probablemente serán estables y duraderas. Hemos mostrado que los juicios de derechos humanos están aumentando a nivel mundial, y que muchos de esos juicios tienen lugar en países que, por lo menos formalmente, concedieron amnistías. Con frecuencia los juicios tienen lugar décadas después de la transición a la democracia y no es infrecuente que tengan lugar en países que aprobaron diferentes formas de amnistía. En otras palabras, los juicios no son una opción única que se escoja en el momento de la transición, sino que son un proceso que puede suceder en cualquier momento, con frecuencia muchos años después de la transición. De manera que cuando evaluamos el impacto de los juicios, debemos observar su impacto en el largo plazo, y no solo en el frágil momento de la transición.

En segundo lugar, se ha sostenido que los países deben elegir entre *verdad* y *justicia* y, en particular, que las comisiones de la verdad representan una estrategia alternativa viable a los juicios de derechos humanos. Pero, nuevamente, resulta más probable que las estrategias de *verdad* (comisiones de la verdad) y *justicia* (juicios de derechos humanos) aparezcan juntas, más que como alternativas. En América Latina, cada uno de los países que usó comisiones de la verdad también tuvo juicios de derechos humanos. En otras palabras, los mecanismos de justicia transicional no son una opción dicotómica, sino un continuo de opciones, y aquellos países que eligen una opción tienen más probabilidades de elegir otras también. En América Latina, los países que eligieron implementar tanto juicios como comisiones de la verdad parecen tener mejores prácticas en materia de derechos humanos que los países que eligieron usar menos opciones.

La hipótesis más poderosa de la primera época de la literatura sobre las transiciones es que los juicios socavan la democracia. Se siguió manteniendo esta creencia con firmeza incluso hasta 1998, cuando Pinochet fue detenido en Londres y numerosos chilenos estaban convencidos que esto llevaría a un golpe de Estado. Mostramos que al menos en América Latina no hay un solo ejemplo de un país en el que la democracia resultó socavada por la decisión de hacer juicios. Tampoco hay prueba de que los juicios lleven a un empeoramiento de las situaciones de derechos humanos. Más bien, en 14 de los 17 casos de países latinoamericanos que han optado por los juicios, parece que los derechos humanos han mejorado.

Justo en el momento en que podríamos finalmente enterrar algunas de las afirmaciones más pesimistas de la literatura de la transición en lo que refiere a la justicia tran-

sional, ha surgido una nueva literatura de las relaciones internacionales que repite las mismas afirmaciones y añade hipótesis aún más fuertes sobre los peligros de los juicios. Nuestros datos también mostraron que las afirmaciones generales de los estudiosos de la seguridad no encuentran apoyo en la prueba empírica sobre América Latina. Nuestros elementos de prueba mostraron que los propulsores de los juicios en América Latina no están promoviendo atrocidades sin darse cuenta; que los juicios no aumentan las violaciones a los derechos humanos, no exacerbaban los conflictos ni representan una amenaza para la democracia; y que no es posible demostrar que las amnistías sirvan para impedir futuras violaciones a los derechos humanos. Nuestros datos también muestran que en el momento de la transición a la democracia, los países latinoamericanos no tenían que hacer una opción única y duradera sobre el tema de la justicia. La mayoría de los países de la región han repensado y revisado sus estrategias de justicia de transición en el transcurso de los años. Los países no se han visto obligados a optar entre verdad y justicia. Más bien, en muchas sociedades, la situación ha sido de *verdad parcial y justicia parcial*; esto, en los países que han tenido tanto comisiones de la verdad como juicios de derechos humanos.

Una pregunta que plantea este artículo es si opera algún tipo de excepcionalidad latinoamericana que haga que los juicios tengan un impacto diferente en América Latina que en otras partes del mundo. No podemos comprobar esta hipótesis en el marco de este artículo ya que versa solo sobre los casos latinoamericanos. Dado que América Latina tiene una fuerte tradición en materia de Estado de derecho y un régimen regional de derechos humanos fuerte en comparación con otras regiones en vías de desarrollo (Sikkink y Lutz, 2000), en esta etapa no podemos descartar una excepcionalidad latinoamericana. Sin embargo anotamos que la primera época de la literatura de las transiciones a la democracia se centró en América Latina y no anticipó en absoluto que la América Latina moderna sería una excepción a las tendencias globales o a la historia regional. Los actuales estudiosos de las relaciones internacionales que son escépticos de los juicios *no* limitan sus argumentos a la región y hacen generalizaciones amplias sobre los peligros de los juicios en cualquier lugar del mundo. La lectura de sus artículos parece indicar que les preocupan especialmente las regiones que actualmente sufren guerras civiles e insurgencias, especialmente en África, pero en ningún momento enmarcan sus argumentos con relación a las regiones y usan casos latinoamericanos, tal como El Salvador, para apuntalar sus afirmaciones (Snyder y Vinjamuri, 2003-2004).

Asimismo, nuestra investigación sugiere que es necesario prestar mayor atención a la forma en que las condiciones para los juicios varían con el transcurso del tiempo. América Latina tal vez sea importante no a causa de una excepcionalidad regional, sino también porque allí ha pasado más tiempo desde las transiciones a la democracia. Mostramos que si bien los juicios eran considerados imposibles en muchos países en transición en el momento inmediatamente posterior a las transiciones, con el tiempo las condiciones cambiaron y los juicios se volvieron no solo posibles sino probables. Esto tampoco fue anticipado por los escépticos de los juicios. Entendemos que nuestros argumentos en este artículo deberían alentar a los escépticos de los juicios a que comiencen a limitar sus argumentos con relación a las regiones y las épocas, que es algo que hoy en día no hacen.

Ha llegado el momento de dejar atrás las falsas dicotomías y comenzar un debate más matizado sobre la justicia de transición. Las opciones no son entre verdad o justicia, entre juicios o democracia, ni entre idealistas o pragmatistas. En cambio, es mucho más interesante examinar bajo qué condiciones es posible que los juicios contribuyan a mejorar los derechos humanos y reforzar los sistemas de Estado de derecho, o qué secuencia o combinación sensata de mecanismos de justicia de transición puede servir para construir la democracia y resolver los conflictos.

REFERENCIAS

- AUDIENCIA NACIONAL, SALA DE LO PENAL (1997): «Sección Tercera, Sumario 19/1997 Rollo de Sala 139/1997, Juzgado C. Instrucción Numero 5, Sentencia Número 16/2005».
- BASS, Gary (2000): *Stay the Hand of Vengeance*, Princeton, Princeton University Press.
- BINDER, Alberto M. (2006): «Entrevista», Buenos Aires, 21 de noviembre.
- CAROTHERS, Thomas (2001): «The Many Agendas of Rule of Law Reform in Latin America», en Pilar DOMINGO y Rachel SIEDER (eds.), *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*, Londres, Universidad de Londres.
- COBBAN, Helena (2006): «Thinking Again: International Courts», en *Foreign Policy*, marzo/abril, pp. 22-28.
- DECKER, Richard, y Elise KEPPLER (2004): «Beyond the Hague: The Challenges of International Justice», en *Human Rights Watch World Report*, <<http://hrw.org/wr2k4/10.htm>>.
- DIAMOND, Larry (2003): «Can the Whole World Become Democratic? Democracy, Development, and International Politics», Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine, Paper 03/05.
- DOMINGO, Pilar, y Rachel SIEDER (2001): *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*, Londres, Universidad de Londres.
- (2006): «El pedido de procesamiento de Bordaberry y Blanco», en *Para el juicio de la historia*, Montevideo, Brecha, 20 de octubre.
- GOLDSMITH, Jack, y Stephen D. KRASNER (2003): «The Limits of Idealism», en *Daedalus* 132(47), pp. 47-63.
- GONZÁLEZ, Mónica (2006): «Arrestan a Pinochet, procesando como autor de secuestros y torturas», en *Clarín*, 31 de octubre.
- GUEMBE, María José, y Helena OLEA (2006): «No Justice, No Peace: Discussion of a Legal Framework regarding the Demobilization of Non-state Armed Groups in Colombia», en ROHT-ARRIAZA y MARIEZCURRENA (pp. 120-142).
- HALMAI, Gabor & Kim Lane SCHEPPELE (1997): «Living Well is the Best Revenge: The Hungarian Approach to Judging the Past», en A. JAMES MCADAMS (ed.), *Transitional Justice and Rule of Law in New Democracies*, South Bend, University of Notre Dame Press, pp. 155-184.
- HARTMANN, Michael E. (2003): «International Judges and Prosecutors in Kosovo: A New Model for Post-Conflict Peacekeeping», United States Institute of Peace, Special Report 112, octubre, <<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr112>>.
- HAYNER, Priscilla B. (2001): *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*, Nueva York, Routledge.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- JELIN, Elizabeth (2003): *State Repression and the Labors of Memory*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

- LUTZ, Ellen, y Kathryn SIKKINK (2000): «International Human Rights Law and Practices in Latin America», en *International Organization*, 54, pp. 633-659.
- (2001): «The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America», en *Chicago Journal of International Law*, 2(1), pp. 1-34.
- MENDELOFF, David (2004): «Truth-Seeking, Truth-Telling, and Postconflict Peacebuilding: Curb the Enthusiasm?», en *International Studies Review*, 6, pp. 355-380.
- MOREIRA, Ardilhes (2006): «Pela Primera Vez, Militar Vai Responder Por Crimes da Ditadura», en *Globo.com*, 7 de noviembre de 2006, <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo/0,,AA1341532-5605,00.html>>.
- NINO, Carlos Santiago (1996): *Radical Evil on Trial*, New Haven, Yale University Press.
- O'DONNELL, Guillermo, y Phillippe C. SCHMITTER (1986): *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- PERNAS, Walter (2006): «Fiscalía Solicitará Prisión para Juan María Bordaberry», en *Brecha*, 20 de octubre.
- PION-BERLIN, David (1994): «To Prosecute or to Pardon? Human Rights Decisions in the Latin America Southern Cone», en *Human Rights Quarterly* 16(1), pp. 105-130.
- POE, Steven C., Sabine C. CAREY, Tanya VÁZQUEZ (2001): «How Are These Pictures Different? A Quantitative Comparison of the US State Department and Amnesty International Human Rights Reports», en *Human Rights Quarterly*, 23, pp. 650-677.
- POE, Steven C., C. NEAL TATE, Linda CAMP KEITH (1999): «Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993», en *International Studies Quarterly*, 43, pp. 291-313.
- RATNER, Steven R., Jason S. ABRAMS (2001): *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law: Beyond the Nuremberg Legacy*, 2.ª edición, Oxford, Oxford University Press.
- ROHT-ARRIAZA, Naomi (2005): *The Pinochet Effect: Transnational Justice in the Age of Human Rights*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- ROHT-ARRIAZA, Naomi, y Javier MARIEZCURRENA (eds.) (2006): *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth versus Justice*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SIKKINK, Kathryn (2005): «Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outside Coalition», en Donatella DELLA PORTA y Sidney TARROW (eds.), *Transnational Protest and Global Activism*, Nueva York, Rowman and Littlefield, pp. 151-173.
- SILVA, Emilio (2005): *Las fosas de Franco: crónica de un desagravio*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy.
- SMITH, Peter (2004): «Cycles of Electoral Democracy in Latin America 1900-2000», Center for Latin American Studies, Berkeley, University of California, Berkeley, Paper n.º 6, enero.
- SMULOVITZ, Catalina (2002): «The Discovery of Law: Political Consequences in the Argentine Case», en Yves DEZALAY y Bryant G. GARTH (eds.), *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 249-275.
- SNYDER, Jack, y Leslie VINJAMURI (2003-2004): «Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice», en *International Security*, 28(3), pp. 5-44.
- SRIRAM, Chandra Lekha (2003): «Revolutions in Accountability: New Approaches to Past Abuses», en *American University International Law Review*, 19(2), pp. 310-429.
- TETLOCK, Phillip, y Aaron BELKIN (eds.) (1996): *Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological, and Psychological Perspectives*, Princeton, Princeton University Press.
- VERBITSKY, Horacio (1995): *El vuelo*, Buenos Aires, Planeta.
- VINJAMURI, Leslie, y Jack SNYDER (2004): «Advocacy and Scholarship in the Study of International War Crimes Tribunals and Transitional Justice», en *Annual Review of Political Science*, 7, mayo, pp. 345-362.

ZALAQUETT, José (1992): «Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints: The Dilemma of New Democracies Confronting Past Human Rights Violations», en *Hastings Law Journal*, 43, agosto.

- (1995): «Confronting Human Rights Violations by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints», reimpresso en Neil J KRITZ (ed.), *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, vol. 1: «General Considerations», Washington D.C., United States Institute of Peace.

Resumen

Desde la década de 1980 los Estados se han abocado cada vez más a abordar las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado mediante la utilización de variados mecanismos de justicia de transición que incluyen a los juicios internos e internacionales sobre derechos humanos. A mediados de esa década, los estudiosos de las transiciones a la democracia llegaron en general a la conclusión que los juicios por violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado eran políticamente insostenibles y podían socavar las nuevas democracias. Más recientemente, algunos especialistas en relaciones internacionales se han hecho eco de las afirmaciones pesimistas de aquellos primeros «escépticos de los juicios» y han añadido dudas sobre el impacto de los juicios. Sin embargo, hay pocos estudios empíricos que abarquen varios países y que tengan la meta de poner a prueba estas afirmaciones, en parte por falta de una base de datos sobre este tipo de juicios.

Hemos creado un conjunto de datos sobre dos de los principales mecanismos de justicia de transición: las comisiones de la verdad y los juicios por violaciones de derechos humanos. Con estos nuevos datos documentamos la aparición y el crecimiento espectacular del uso mundial de *comisiones de la verdad* y de juicios internos, en el extranjero e internacionales sobre derechos humanos. Nuestro análisis sugiere que las afirmaciones pesimistas de los escépticos en el sentido que los juicios de derechos humanos constituyen una amenaza para la democracia, aumentan las violaciones a los derechos humanos y exacerban los conflictos no encuentran sustento en la evidencia empírica proveniente de América Latina.

Palabras clave: América Latina, democracia, derechos humanos, justicia.

Abstract

Since the 1980s, states have been increasingly addressing past human rights violations using multiple transitional justice mechanisms including domestic and international human rights trials. In the mid 1980s, scholars of transitions to democracy generally concluded that trials for past human rights violations were politically untenable and likely to undermine new democracies. More recently, some international relations experts have echoed the pessimistic claims of the early «trial skeptics» and added new concerns about the impact of trials. Yet relatively little multi-country empirical work has been done to test such claims, in part because no database on trials was available. We have created a new data set of two main transitional justice mechanisms: truth commis-

sions and trials for past human rights violations. With the new data, we document the emergence and dramatic growth of the use of truth commissions and domestic, foreign, and international human rights trials in the world. We then explore the impact that human rights trials have on human rights, conflict, democracy, and rule of law in Latin America. Our analysis suggests that the pessimistic claims of skeptics that human rights trials threaten democracy, increase human rights violations, and exacerbate conflict are not supported by empirical evidence from Latin America.

Keywords: Latin America, democracy, human rights, justice.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.