

AMNISTÍA, IMPUNIDAD Y MILITARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Rut Diamint

La militarización progresiva de América Latina nos obliga a reflexionar sobre el manejo de la cuestión militar en los países de la región, la mayoría de los cuales ha atravesado un proceso de transición a la democracia. La cesión gubernamental del control civil democrático de las fuerzas armadas es una de las causas que explican la facilidad con que ellas han conseguido recuperar poder. Vinculado a ello, las leyes de amnistía a los militares han sido otra concesión de las autoridades, consintiendo la impunidad y desperdiciando el juzgamiento, es decir, el Estado de Derecho.

Pese a albergar numerosos análisis, especialmente del mundo jurídico, no hay consenso acerca de las consecuencias que las leyes de amnistía han generado en la democracia. Por una parte, en el tortuoso camino por fortalecer los nuevos regímenes que arrastraban los legados autoritarios de los gobiernos golpistas se consideró legítimo que, con ánimo de lograr una pacificación, se confiriera una amnistía a quienes infligieron abusos contra los derechos humanos. Por otra parte, se especulaba que la impunidad de quienes cometieron las más graves violaciones de los derechos humanos –como la tortura, la desaparición forzada, las ejecuciones sumarias, el genocidio, entre otros delitos de lesa humanidad– produciría una flagrante ilegalidad. Ninguno de ambos enfoques elude la responsabilidad de los gobiernos en investigar los hechos y comunicar los resultados.

Detrás de la decisión que se tomara se evidencia una tensión que ha sido común entre las naciones latinoamericanas: la tensión entre gobernabilidad y democracia. Algunos Estados prefirieron profundizar la democracia, padeciendo las reacciones de los militares y sus aliados, que en ocasiones hicieron tambalear la estabilidad del país. Otros países, con la intención de pacificar a los diferentes actores, acomodaron medidas parciales y fueron lenta y progresivamente aplicando la ley o indultaron a militares.

¿Es posible determinar cuál fue el camino más exitoso? La revisión de algunos casos nos acercará a la respuesta.⁴¹ Un primer ejemplo es Uruguay. Este país es visto como el más democrático de los Estados de la región. La democracia surgió de un pacto cívico-militar. El presidente Julio María Sanguinetti (1985-1990) quiso responsabilizar a los militares que habían cometido violaciones a los derechos humanos. Sus decisiones llevaron a una desmedida presión militar días antes de la comparecencia de oficiales ante la Justicia. Optando por la gobernabilidad, el Congreso aprobó en diciembre de 1985 la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, cediendo a esas presiones. Tres años después, un referendo ciudadano ratificó esa ley que impidió procesar y condenar a militares implicados en los abusos durante el gobierno de facto. Años después, en 2007, bajo la gestión del Frente Amplio se realizó otro plebiscito para anular la ley. La votación realizada en 2009 desaprobó reformar la Ley de Caducidad. El último intento de juzgar a los militares se produjo en 2011, bajo la presidencia de José Mujica. La ley 18.831 de “restablecimiento para

⁴¹ Se utilizó como fuente el documento de Norris R (1992): “Leyes de impunidad y los derechos humanos en las Américas: una respuesta legal”. *Revista IIDH*, San José, Costa Rica, 15, enero-junio: 47-121.

los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1 de marzo de 1985” catalogó esos delitos como de lesa humanidad. Sin embargo, en 2013 la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucionales dos artículos. El consenso de la clase política era no revisar el pasado con el objetivo de alcanzar la pacificación nacional. Primaba el temor a una desestabilización de la restaurada democracia. Las fuerzas armadas uruguayas defendieron corporativamente su actuación en la dictadura y se subordinaron al poder político mientras no se revisara su pasado autoritario, resguardado bajo un juramento de silencio. El Pacto del Club Naval condicionó a la democracia uruguaya, aduciendo un legalismo inmodificable. El consenso y la alternancia en el poder dieron fortaleza a la democracia uruguaya. Sin embargo, para numerosos sectores de la sociedad se consumó la impunidad. Paradoja poco entendible, ya que en Uruguay las fuerzas armadas nunca fueron una élite asociada a los sectores de poder.

Brasil presenta una peculiaridad: se ocultaron las represiones masivas y sistemáticas de los gobiernos militares desde 1964 a 1985. La ley de amnistía 6.683 de 1979 fue un compromiso entre la presión de las fuerzas de oposición y la obstrucción férrea de los militares, que dio como resultado una mejora de la situación de las presas y los presos políticos, pero no tuvo efecto alguno sobre excesos de las fuerzas. Brasil continúa perdonando los crímenes de los militares y garantizando que no sean juzgados. Los intentos de los gobiernos del PT de condenar los hechos aberrantes encontraron siempre la resistencia militar. Dilma Rousseff convocó a una Comisión de la Verdad que elaboró un informe de más de 3.000 páginas. La presidenta no pudo hacer de este informe una acción vinculante, debido a la ley de amnistía de 1979. Es probable que su *impeachment* haya tenido también un componente de la reacción de oficiales. No puede comprenderse el empoderamiento militar que favoreció el actual presidente Jair Bolsonaro sin entender la impunidad establecida por la autoamnistía.

Argentina es el caso modelo para la opción de democracia antes que de gobernabilidad. La dictadura militar promulgó la Ley 22.924 de “Pacificación Nacional”, conocida como “ley de autoamnistía”, el 22 de septiembre de 1983, tres meses antes del traspaso del poder al presidente Raúl Alfonsín. Una semana después de asumir, Alfonsín envió al Congreso una ley para derogar esa autoamnistía. Los juicios entablados por su gobierno generaron tres levantamientos militares. Ante esta reacción, se aprobó la Ley 23.492 de Punto Final que estableció la caducidad de la acción penal contra los autores responsables de haber cometido delitos de lesa humanidad. Medio año después, en 1987, se aprobó la Ley de Obediencia Debida que estableció una presunción de que los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas cuyo grado estuviera por debajo de coronel no eran punibles, por ser subordinados. Entre 1989 y 1990, el presidente Carlos Menem otorgó una serie de indultos a militares. El Congreso declaró nulas todas estas barreras al juzgamiento en 2003. Muchos se han preguntado si estas leyes pacificaron al país. Otros inquirieron si solucionaron la cuestión militar. Algunos se interrogaron acerca de las razones que admitía seguir investigando y sancionando a militares a 30 años de haberse recuperado la democracia. En realidad, hasta que no se imponga la justicia, se culpabilice a los responsables y se exima a quienes no lo fueron, la cuestión militar no quedará cerrada en Argentina.

La amnistía promulgada por Pinochet interfería con el mandato de los tribunales penales. En 1999, ante contradicciones de la Corte Suprema de Chile sobre la amnistía a militares, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó

al Estado chileno que no se aplicara la Ley de Amnistía para resolver los casos de delitos que constituyen atentados graves a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad. Chile fue desmontando muy lentamente los amarres institucionales que no permitían el juzgamiento de militares. Se priorizó la gobernabilidad sobre la democracia, pero con un resultado relativamente positivo. La penalización progresiva de los acusados de abusos, sin embargo, no inhibieron a un porcentaje considerable de ciudadanos que siguen apoyando el accionar militar.

En Perú, el gobierno de Alberto Fujimori dictó la Ley 26.479 de amnistía general al personal militar en situación de actividad, disponibilidad o retiro, y los civiles implicados, procesados o condenados por los sucesos del 13 de noviembre de 1992 (artículo 2). La Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que dos leyes de amnistía, introducidas por el gobierno del presidente Fujimori en 1995, eran incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos y carecían por lo tanto de efecto legal. La autonomía militar peruana no ha sido doblegada. Ya no hay apoyos internacionales para golpes militares. No obstante, el apego de las fuerzas armadas al orden constitucional es aceptado en tanto no se modifique su autonomía. Los casos de La Cantuta y Barrios Altos son los más emblemáticos, sin castigo a los responsables debido a las leyes de amnistía.

La mayoría de los países que sufrieron dictaduras militares promulgaron leyes de amnistía, tanto a quienes habían sido considerados por los militares como enemigos de la patria, como a los miembros de las fuerzas armadas que violentaron horriblemente los derechos humanos de la población. Por ejemplo, en Honduras hubo al menos tres decretos de amnistía que aseguraron la impunidad de los militares y las fuerzas de seguridad por violaciones a los derechos humanos. En Guatemala, las fuerzas de seguridad, los paramilitares y las fuerzas armadas no fueron investigadas por sus delitos de lesa humanidad. El Salvador adoptó una amnistía en cumplimiento con los acuerdos de Esquipulas II, que garantizó la impunidad de las fuerzas gubernamentales y los grupos terroristas de derecha.

Las preguntas que se formulara Norris a inicios de los años 90 mantienen una aterradora vigencia: “¿Cómo se puede medir el impacto de las leyes de impunidad? ¿Cuántos agentes del terrorismo del Estado han sido enjuiciados y castigados? ¿En cuántos casos ha habido investigaciones imparciales y exhaustivas? ¿En cuántos casos se han establecido las responsabilidades?” (Norris, 1992: 113).

Una mirada a la realidad actual de América Latina, con militares patrullando y reprimiendo a ciudadanos; con militares protegiendo a dirigentes políticos de dudosa legitimidad; con militares actuando de policías para “imponer” la ley; con militares reemplazando a otras instituciones en la protección de la salud; con militares ocupando puestos de gobierno... es suficiente para responder a esas preguntas. Las leyes de amnistía y los indultos asentaron la impunidad. Esa impunidad debilita el sistema republicano y la división de poderes. Los militares aguardan, cautelosos y pacientes, que escenarios más favorables les permitan recuperar poder. Pues hay que recordar que los militares primero aprenden a obedecer, sabiendo que luego les toca mandar.

Rut Diamint es investigadora principal del CONICET y profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella.