

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos en el Sistema Interamericano*

1. INTRODUCCIÓN

El tránsito desde regímenes dictatoriales a sistemas democráticos y el fin de las guerras civiles en una serie de países ha puesto a muchos países latinoamericanos frente a nuevos dilemas. Uno de los más importantes es el de qué corresponde hacer respecto a las violaciones graves —cometidas de manera sistemática y a gran escala— por los gobiernos que les precedieron. Nos referimos a violaciones tales como el genocidio, las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura.

Lo nuevo de este dilema en América Latina deriva del hecho de que si bien históricamente ha habido numerosas dictaduras en esa región, ellas usualmente no cometieron abusos de la magnitud de los de décadas recientes, ni tampoco vivieron anteriormente procesos simultáneos de transiciones a la democracia. Además, ello se ha producido en un contexto en el cual la Guerra Fría se debilitaba y luego quedaba atrás, lo cual también favorecía procesos de esta naturaleza. También debe tenerse en cuenta que en algunos países latinoamericanos —como Argentina y Chile— las víctimas y sus familiares habían alcanzado un grado de orga-

* Artículo publicado originalmente como capítulo del libro *Justicia Transicional en Iberoamérica* (Jessica Almqvist y Carlos Esposito eds.), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

nización y presencia pública muy significativos, que los ponía en un lugar relevante como grupos de presión en la materia.

De hecho, se trata de una materia de preocupación para muchos gobiernos democráticos actuales, así como para los órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esto ha generado también un interesante debate conceptual, en el que se ha discutido la relación de esta materia con el surgimiento de un sistema democrático, el papel de los jueces y el alcance de los derechos fundamentales, entre muchos otros. En este apartado revisaremos los más importantes de ellos.

2. LA EVOLUCIÓN DE ESTA MATERIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

En la década de los ochenta, antes de que se produjera el proceso masivo de transiciones a la democracia en Latinoamérica, es decir, mientras subsistía una serie de dictaduras y tenían lugar varias guerras civiles, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió algunos pronunciamientos acerca de las normas de amnistía que pretendían dejar sin sanción violaciones graves a los derechos humanos. La Comisión adoptó un enfoque que conducía a una conclusión distinta, según el tipo de régimen político que promulgara la amnistía.

Así, en los casos en que se trataba de autoamnistías que se otorgaban regímenes autoritarios, la Comisión consideró contrarias al derecho internacional dichas normas, por corresponder a situaciones en las cuales los propios perpetradores de los abusos intentaban dejar estos en la impunidad, señalando que “no pueden tener validez jurídica las amnistías decretadas [...] por los propios responsables de las violaciones”.¹

En cambio, la Comisión emitió un pronunciamiento diferente —y de carácter general, no a propósito de un Estado o de un

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe anual 1985-1986, p. 205.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

caso específico— respecto de normas de amnistía —o sus equivalentes— adoptadas por regímenes democráticos que hubieran reemplazado a las antiguas dictaduras. La Comisión reconoció a este respecto que los gobiernos democráticos poseían una legítima discreción para decidir al respecto, en el entendido de que lo hacían para pacificar el país o garantizar la estabilidad de la naciente democracia. De este modo, a mediados de la década de los ochenta, dicho organismo señalaba:

Un difícil problema que han debido afrontar las recientes democracias es el de la investigación de las anteriores violaciones de derechos humanos y el de la eventual sanción a los responsables de tales violaciones. La Comisión reconoce que esta es una materia sensible y extremadamente delicada, en la cual poco es el aporte que ella —así como cualquier otro órgano internacional— puede efectuar. Se trata, por lo tanto, de un asunto cuya respuesta debe emanar de los propios sectores nacionales afectados y donde la urgencia de una reconciliación nacional y de una pacificación social deben armonizarse con las ineludibles exigencias del conocimiento de la verdad y la justicia.

Y añadía la CIDH que:

[...] solo los órganos democráticos apropiados —usualmente el Parlamento— tras un debate con la participación de todos los sectores representativos, son los únicos llamados a determinar la procedencia de una amnistía o la extensión de esta.²

² Ambas citas son de la CIDH, Informe anual 1985-86, p. 205. La Comisión agregó que “[i]ndependientemente del problema de las eventuales responsabilidades —las que, en todo caso, deberán ser siempre individuales y establecidas después de un debido proceso por un tribunal preexistente que utilice para la sanción la ley existente al momento de la comisión del delito— uno de los pocos asuntos que la Comisión no desea inhibirse de opinar en esta materia, es el de la necesidad de esclarecer las violaciones a los derechos humanos perpetradas con anterioridad al establecimiento del régimen democrático”, concluyendo al respecto que “[t]oda la sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro. A la vez, nada puede impedir a los familiares de las víctimas conocer lo que aconteció con sus seres más cercanos. Tal acceso a la verdad supone no coartar la libertad de expresión, la que —claro está— deberá ejercerse responsablemente; la

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Sin embargo, hacia fines de los ochenta, en dos casos que no se referían a amnistías pero sí a violaciones graves a los derechos humanos —desapariciones forzadas de personas—, los de Manfredo Velázquez Rodríguez y Saúl Godínez Cruz —ambos contra Honduras—,³ fue la Corte Interamericana de Derechos Humanos la que se refirió a los alcances de las obligaciones de los Estados de respetar y garantizar tales derechos. Esto serviría de base para la evolución posterior de la jurisprudencia del Sistema Interamericano en relación con las amnistías.

En estos casos, la Corte Interamericana sostuvo que el fundamento de la obligación de respetar los derechos humanos se encuentra en la noción de que “[e]l ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, son superiores al poder del Estado”.⁴

Además, al interpretar la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, la Corte enfatizó el rol activo —obligaciones positivas— que se exige al Estado en esta materia, incluso en situaciones en que sean derechos civiles y políticos los afectados. El Tribunal también se refirió explícitamente a la importancia del papel del poder judicial, como medio para hacer efectivas las normas sobre derechos humanos, sosteniendo que la obligación de asegurar un libre y pleno ejercicio de los derechos humanos “implica el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos”.⁵

formación de comisiones investigadoras cuya integración y competencia habrán de ser determinadas conforme al correspondiente derecho interno de cada país, o el otorgamiento de los medios necesarios para que sea el propio poder judicial el que pueda emprender las investigaciones que sean necesarias”.

³ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4; y Corte IDH. *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C, núm. 5.

⁴ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, *supra*, párr. 165.

⁵ *Ibidem*, párr. 166.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

Asimismo, la Corte subrayó que el solo hecho de dictar una legislación apropiada, esto es, una legislación acorde con los estándares internacionales, no es suficiente para que un Estado dé cumplimiento a sus obligaciones internacionales, “sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos”.⁶

En consecuencia, las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos acarrearán para el Estado el deber de “prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”.⁷ La Corte agregó que el deber de investigar debe ser llevado a cabo “con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”. En el caso de que la violación resultase impune y la víctima sin compensación, habría una violación del deber de garantizar el ejercicio de los derechos.⁸ La Corte añadió que la de investigar es una obligación de medio a fin y no una obligación de resultado, siendo lo exigible lo antes señalado, esto es, que se trate de una investigación conducida con seriedad.

A principios de los noventa, la Comisión se vio enfrentada por vía del mecanismo de casos a las normas de amnistía dictadas por los gobiernos democráticos de Argentina y Uruguay, que impedían la persecución de las masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos acaecidas en esos países durante las dictaduras militares de los setenta y comienzos de los ochenta. Los casos se referían a víctimas de abusos graves o familiares de ellas a quienes se les había impedido litigar a nivel interno debido a las normas de amnistía.

Presentando similitudes como la descrita —en el sentido de que las amnistías argentina y uruguaya eran el producto de gobiernos democráticos sobrevivientes—, había también diferen-

⁶ *Ibidem*, párr. 167.

⁷ *Ibidem*, párr. 166.

⁸ *Ibidem*, párrs. 176-177.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

cias en los procesos sociales que habían llevado a su dictado. En Argentina, la derrota en la Guerra de las Malvinas, que había iniciado la dictadura militar en 1982, condujo al advenimiento de la transición a la democracia. El nuevo gobierno, encabezado por Raúl Alfonsín, se vio entonces en una situación aparentemente propicia para ajustar cuentas con el pasado. En primer término, en una medida prácticamente sin precedentes a nivel mundial hasta esa fecha (1983), el gobierno democrático estableció una Comisión de Verdad. Esta se encargó de investigar los diversos tipos de abusos cometidos, publicando un informe con sus hallazgos.⁹ Además de lo anterior, el Parlamento anuló el decreto de ley de amnistía que había dictado la Junta Militar y se iniciaron procesos judiciales por las violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, una vez que arreciaron las presiones militares, se adoptaron sucesivas normativas destinadas a cerrar las investigaciones, a través de las llamadas “Ley de Obediencia Debida” y “Ley de Punto Final”, que, para los efectos que nos interesan, vienen a ser los equivalentes a normas de amnistía de violaciones graves a los derechos humanos.

La experiencia argentina llevó también a una discusión doctrinaria acerca de la confrontación de las violaciones del pasado. Dado que algunos filósofos del derecho como Carlos Nino y Jaime Malamud-Goti habían sido asesores del gobierno de Raúl Alfonsín en esta materia, les cupo un papel central en este debate.¹⁰ Sin embargo, como a esas alturas —fines de los ochenta y principios de los noventa— ya había otros países latinoamericanos que se hallaban atravesando sus propias experiencias al respecto, el debate alcanzó dimensiones más generales. Sobre este debate nos referiremos en otro apartado más adelante.

⁹ Véase Pasqualucci, Jo M., “The Whole Truth and Nothing but the Truth: Truth Commissions, Impunity and the Inter-American Human Rights System”, en *Boston University International Law Journal*, vol. 12, 1994, pp. 336 y ss. Véase también Elster, Jon, *Rendición de cuentas: la justicia transicional en perspectiva histórica*, Buenos Aires, Katz Editores, 2006, pp. 81-83.

¹⁰ Véase Malamud-Goti, Jaime, “State Terror and Memory of What?”, en *University of Arkansas Review*, vol. 21, núm. 1, 1998, pp. 107-118; Nino, Carlos, “The Duty to Prosecute Past Abuses of Human Rights Put into Context”, en *Yale Law Journal*, vol. 100, 1991, pp. 2619-2640.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

En Uruguay, la dictadura, a diferencia de Argentina, no había sufrido una derrota militar. De hecho, a fines de 1980 había sufrido una derrota, pero de otra naturaleza: electoral. El régimen militar pretendía la aprobación por medio de un plebiscito de una transición tutelada, orientada hacia el establecimiento de un sistema político que conservaría fuertes rasgos autoritarios, asegurando un rol significativo para las Fuerzas Armadas. Los militares, como se ha dicho, perdieron en el plebiscito. Sin embargo, dado que no existía una salida alternativa para el caso de una derrota electoral, los militares se mantuvieron *de facto* en el poder durante cuatro años adicionales. Finalmente, una vez que hubieron asegurado que no se llevarían adelante juicios, los militares dieron paso a la transición a la democracia. El contexto inicial de la transición, como se advierte, resultaba ser mucho más restrictivo que el argentino. La única medida adoptada fue la creación de una Comisión sobre Desaparecidos, lo cual resultaba ser claramente insuficiente, considerando que los detenidos desaparecidos uruguayos sumaban un total de 164, de los cuales aproximadamente 80% fueron víctimas de la dictadura argentina mientras se hallaban en el exilio en dicho país, comparada con las miles de personas que habían sido víctimas de tortura.¹¹

Sin embargo, al margen de los acuerdos alcanzados entre los partidos políticos dominantes y los militares, los afectados comenzaron a interponer masivamente denuncias ante los tribunales. Esto llevó a que se aprobara la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, mediante la cual se impedía la investigación de los crímenes ocurridos. La Constitución uruguaya contemplaba, no obstante, un mecanismo de referéndum para derogar leyes. Para ello era necesario reunir 25% de firmas de los ciudadanos. Dicho porcentaje fue alcanzado y el referéndum tuvo lugar. En él, la mayoría aprobó la mencionada ley (equivalente, como hemos visto, a una amnistía).

Una vez en trámite los casos ante la Comisión Interamericana, para afirmar que no había vulnerado la Convención Ame-

¹¹ Zalaquett, José, “Procesos de Transición a la Democracia y Derechos Humanos en América Latina”, disponible en www.publicaciones.cdh.uchile.cl/articulos/zalaquett/IIDH_paper_final.pdf, p. 10. Véase también Elster, Jon, *op. cit.*, p. 85.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

ricana sobre Derechos Humanos, Argentina argumentó que su propósito original había sido perseguir a los responsables pero que circunstancias extremas —de presión militar— la habían llevado a dictar las normas de amnistía. Uruguay, en tanto, sostuvo que una medida de esta naturaleza estaba dentro de su discreción y que la Ley de Caducidad había sido legitimada por la voluntad popular.¹²

La Comisión señaló que los Estados no podían autoeximirse de sus obligaciones internacionales y que las normas de amnistía habían transgredido la Convención Americana, al contravenir los artículos 1.1, 8 y 25 de dicho Tratado. La Comisión vinculó la obligación de respetar y asegurar los derechos humanos (art. 1.1) con el derecho de protección judicial (art. 8) y el derecho a un recurso judicial eficaz (art. 25). La argumentación de la Comisión señaló que este tipo de amnistías privan al Estado y a las víctimas de una investigación judicial exhaustiva, con lo cual vulneran tanto el derecho a la protección judicial como el derecho a un recurso judicial efectivo y, consecuentemente, hacen imposible el respeto y garantía de los derechos humanos.¹³

Los gobiernos de estos dos países pusieron en tela de juicio el actuar de la Comisión, siendo Uruguay el que reaccionó de manera más fuerte, llegando a descalificarla por ello, criticando especialmente el hecho de que la Comisión no se hubiera hecho cargo del argumento de que la amnistía uruguaya había sido ratificada por un procedimiento democrático —el referéndum—.¹⁴ Estas re-

¹² Véase Observaciones del Gobierno del Uruguay al informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.G/CP/doc.2376/93, 18 de mayo 1993.

¹³ Informe 34/91, casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311, Argentina, Sobre los efectos de las leyes 23.492 y 23.521 y decreto 1002/89 (corresponden, respectivamente, a las leyes conocidas como de “Punto final”, “Obediencia debida” y al indulto presidencial). Informe 35/91, casos 10.029, 10.036, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375, Uruguay, Sobre los Efectos de la ley N1. 15.848 (Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado).

¹⁴ Carta de la Misión Permanente del Uruguay ante la Organización de Estados Americanos dirigida al presidente del Consejo Permanente [de dicha organización], 7 de mayo de 1993 (copia del documento en poder del

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

acciones produjeron una paralización en la Comisión, que mantuvo los informes sobre Uruguay y Argentina sin ser publicados por cerca de un año después de formulados los descargos de los gobiernos, un hecho sin precedentes en la práctica de este organismo.¹⁵

En rigor, la CIDH sí menciona el referéndum uruguayo en el informe respectivo, aunque solo lo hace de manera sumaria y sin realizar explícitamente un balanceamiento de los bienes en juego —este aspecto se analiza al final de este trabajo—, señalando que

[c]on respecto a la legitimidad interna y la “aprobación de la Ley de Caducidad por la vía de un referéndum popular”, cabe observarse que a la Comisión no le compete pronunciarse sobre la legalidad o constitucionalidad internas de las legislaciones nacionales. Sin embargo, sí es de su competencia la aplicación de la Convención y el examen de los efectos jurídicos de una medida legislativa, judicial o de otro carácter, en tanto en cuanto surta efectos incompatibles con los derechos y garantías consagrados en la Convención o la Declaración Americana.¹⁶

El mismo año en que la Comisión hizo públicos sus pronunciamientos sobre las normas de amnistía de Argentina y Uruguay, hizo lo mismo respecto de una dictada en El Salvador, en el caso *Masacre de Las Hojas*. Se trataba de la ejecución extrajudicial de 74 personas cometida por las Fuerzas Armadas de dicho país, respecto de las cuales se promulgó tal amnistía.

autor). En un pasaje, la carta señala que “[n]o menor insensibilidad evidenciase cuando la Comisión hace abstracción de la aprobación de la Ley de Caducidad por la vía de un referéndum popular en ejemplar expresión de democracia directa del pueblo uruguayo, al que la Comisión debe, al menos, consideración y respeto”, p. 21.

¹⁵ Los informes definitivos, conteniendo los descargos de los gobiernos y la refutación de los mismos por parte de la Comisión, fueron publicados en octubre de 1992. Véase informe 28/92, casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311 (Argentina), 2 de octubre de 1992 e informe 29/92 (Uruguay), casos 10.029, 10.036, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375, 2 de octubre de 1992.

¹⁶ CIDH, informe 29/92, *supra*, párr. 31.

Al respecto, la CIDH señaló que

[...] el Decreto N° 805, aprobado por la Asamblea Legislativa el 27 de octubre de 1987, en la parte pertinente al presente caso, estipula en su artículo 1: “Concédese amnistía absoluta y de pleno derecho a favor de todas las personas, sean estas nacionales o extranjeras, que hayan participado como autores inmediatos, mediatos o cómplices, en la comisión de delitos políticos o comunes conexos con los políticos o delitos comunes cuando en su ejecución hubieren intervenido un número de personas que no baje de veinte, cometidos hasta el veintidós de octubre del corriente año”; y que, por lo tanto, la aprobación del Decreto de Amnistía, incluso después de haberse dictado una orden de arresto a oficiales de las Fuerzas Armadas, eliminó legalmente la posibilidad de una investigación efectiva y el procesamiento de los responsables, así como una adecuada compensación para las víctimas y sus familiares, derivada de la responsabilidad civil por el ilícito cometido.¹⁷

Lo anterior, de acuerdo con lo resuelto por la Comisión, resulta en contravención con el derecho internacional, considerando que “el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados prohíbe que un Estado invoque unilateralmente la ley nacional como justificación para no cumplir con las obligaciones legales impuestas por un tratado”.¹⁸

Si bien las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no tuvieron un impacto inmediato en términos prácticos en los dos países a que ellas se referían, sí lo tuvieron a nivel internacional. De hecho, es posible apreciar cómo en los años siguientes a dichas decisiones, los órganos de derechos humanos de la ONU comienzan a evolucionar en esta materia en la misma dirección, reformulando su interpretación de las normas respectivas. En especial, ello se evidenció de la evolución que fue experimentando el tratamiento de este tema por el experto independiente nombrado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Louis Joinet. A lo largo de los noventa, Joinet hizo público primero un estudio provisional al respecto

¹⁷ CIDH, informe 26/92, caso 10.287 (El Salvador), 24 de septiembre de 1992, párr. 11.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 12.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

—elaborado en conjunto con El Hadji Guissé—,¹⁹ concluyendo mediante uno final en 1997, que recoge en lo sustancial los criterios de la Comisión Interamericana, señalando que son obligaciones de los Estados en relación con las violaciones graves del pasado el establecimiento de responsabilidad penales, la publicidad de las actuaciones judiciales, la reparación a las víctimas y la formulación de garantías de no repetición de los crímenes.²⁰

También en la década de los noventa, la Comisión se pronunció acerca del Decreto Ley de Amnistía de Chile, en tres informes de fondo, en los que se acumularon una serie de casos. La Comisión estableció la incompatibilidad de las normas de amnistía chilenas con la Convención Americana. En las tres ocasiones, la CIDH emitió el mismo *dictum*, observando que

El reconocimiento de responsabilidad realizado por el Gobierno, la investigación parcial de los hechos, y el pago posterior de compensaciones no son, por sí mismas, suficientes para cumplir con las obligaciones previstas en la Convención. Según lo dispuesto en el artículo 1.1 de esta, el Estado tiene la obligación de investigar las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.²¹

¹⁹ Véase Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos), Informe provisional sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos, preparado por el señor Guissé y el señor Joinet, en cumplimiento de la resolución 1992/23 de la Subcomisión. E/CN.4/Sub.2/1993/6, 19 de julio de 1993.

²⁰ Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos), Informe final, elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión, E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev. 1, 2 octubre de 1997.

²¹ CIDH, informe de fondo 34/96, casos 11.228, 11.229, 11.231 y 11.282 (Chile), 15 de octubre de 1996, párr. 77 (se ha eliminado una referencia contenida en el texto original). Dicho texto se reproduce en términos idénticos en el informe de fondo 36/96, caso 10.843 (Chile), 15 de octubre de 1996, párr. 77 y en el informe de fondo 25/98, casos 11.505, 11.532, 11.541, 11.546, 11.549, 11.569, 11.572, 11.573, 11.583, 11.585, 11.595, 11.652, 11.657, 11.675 y 11.705, 7 de abril de 1998, párr. 70.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Además, en los tres pronunciamientos mencionados se agrega que

Al sancionar el Decreto-Ley 2191 *de facto* sobre autoamnistía, el Estado de Chile dejó de cumplir plenamente con la obligación estipulada en el artículo 1.1 de la Convención y violó, en perjuicio de los reclamantes, los derechos humanos que reconoce la Convención Americana.²²

Posteriormente, la Comisión Interamericana abordó en otro caso la amnistía promulgada en El Salvador luego de concluida la Guerra Civil en ese país. El informe de fondo al respecto lo emitió la CIDH en 1999. La Comisión ya había emitido un pronunciamiento sobre otra amnistía salvadoreña en el caso *Las Hojas*, al que antes nos hemos referido. Sin embargo, la diferencia principal radicaba en que en el caso *Las Hojas* se trataba de una amnistía dictada durante la guerra y en el otro con posterioridad a ella. De hecho, fue promulgada inmediatamente después de que finalizara sus labores la Comisión de Verdad, creada por Naciones Unidas para ese país, que había formulado una serie de recomendaciones en relación con las graves violaciones los derechos humanos que habían tenido lugar en El Salvador.²³

Así, la Comisión de Verdad emitió su informe el 15 de marzo de 1993 y tres días después el poder ejecutivo propuso un cuerpo legal que establecía la amnistía, que según el presidente de la República de la época, Alfredo Cristiani, perseguía “borrar, eliminar y olvidar la totalidad del pasado”, reiterando “el llamado a todas las fuerzas del país, a que se debe apoyar una amnistía general y absoluta, para pasar de esa página dolorosa de nuestra historia y buscar ese mejor futuro para nuestro país”.²⁴ La amnistía fue aprobada de manera acelerada dos días después de haber sido propuesta, el 20 de marzo de 1993.

²² *Ibidem*, párr. 77 del primer y segundo informes de fondo señalados y párr. 71 del tercero de dichos informes.

²³ Véase Brody, Reed, “The United Nations and Human Rights in El Salvador: «Negotiated Revolution»”, en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 8, pp. 165 y ss.

²⁴ Ambas referencias están tomadas de CIDH, informe de fondo 1/99, caso 10.480 (El Salvador), 27 de enero de 1999, párr. 5.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

De acuerdo con lo señalado por la Comisión Interamericana en su informe de fondo en análisis, la ley de amnistía salvadoreña “dejó sin efecto alguno las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en relación con los crímenes investigados, extinguió la posibilidad de sanción penal de las personas implicadas en la perpetración de los hechos de violencia descritos en su informe y extinguió la responsabilidad civil correspondiente. En definitiva, dejó en la impunidad todos los crímenes cometidos por los agentes del Estado entre 1980 y 1992”.²⁵

La Comisión añade que el efecto de la mencionada amnistía cubre, entre otros, delitos de ejecuciones sumarias, torturas y desapariciones forzadas de personas llevadas a cabo por agentes del Estado. La CIDH se refiere también a una serie de instrumentos que demuestran la gravedad de dichos delitos, los que incluyen medidas específicas para que aquellos no queden en la impunidad, entre las que se encuentran la jurisdicción universal y la imprescriptibilidad. En este sentido, la Comisión Interamericana menciona la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, que establecen la jurisdicción universal de los delitos a que ellas se refieren. También invoca la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratamientos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, que dispone que las acciones penales y las penas impuestas judicialmente a los perpetradores no estarán sujetas a prescripción. Por todo lo anterior, la CIDH concluyó que la referida amnistía salvadoreña resultaba incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En cuanto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta tuvo finalmente ocasión de pronunciarse acerca de la cuestión de las amnistías de violaciones graves en el caso *Barrios Altos vs. Perú*, en 2001²⁶ y, más recientemente, en el caso *Almonacid vs.*

²⁵ *Ibidem*, párr. 6.

²⁶ Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C, núm. 75.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Chile en 2006.²⁷ La Corte empleó en ambos casos el razonamiento de la Comisión. En el segundo de ellos elaboró además una sistematización del derecho internacional en la materia. Además, en otros dos casos (*Goiburú y otros vs. Paraguay* en 2006 y *Masacre de La Rochela vs. Colombia* en 2007) en que, aunque no se había dictado una amnistía, ocurría o podía ocurrir una situación análoga, la Corte emitió pronunciamientos relevantes para la materia que nos ocupa.

El caso *Barrios Altos* se refería a dos amnistías dictadas por el gobierno autoritario encabezado por Alberto Fujimori en Perú, destinadas a dejar sin sanción la ejecución extrajudicial de 15 personas y las lesiones graves de otras cuatro producidas por agentes del Estado.²⁸ Una vez que determinó la responsabilidad del Estado peruano y este no siguió sus recomendaciones, la Comisión presentó una demanda ante la Corte Interamericana. Perú procedió entonces a retirar el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de dicho Tribunal, lo cual fue considerado improcedente por esta, que continuó adelante con el procedimiento.²⁹ Mientras el asunto se encontraba pendiente en la Corte se produjo la caída del gobierno de Fujimori y su reemplazo por otro de transición a la democracia, encabezado por Valentín Paniagua. Este segundo gobierno restituyó el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana y se allanó a la demanda en el caso *Barrios Altos*. No obstante el mencionado allanamiento, debido a la importancia del tema, el Tribunal hizo saber su propio saber respecto de ello y proporcionó una fundamentación —aunque somera— acerca de la responsabilidad del Estado peruano.

²⁷ Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, núm. 154.

²⁸ La primera de dichas amnistías se refería a las ejecuciones propiamente dichas. La segunda, dictada una vez que una jueza que investigaba el caso declaró la primera amnistía inconstitucional, dispuso expresamente que la primera amnistía no era revisable en sede judicial.

²⁹ La Corte señaló que solo procedía la denuncia como un todo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conforme al art. 78), pero no el desasimiento del reconocimiento de la jurisdicción contenciosa.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

Así, la Corte señaló que “son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves a los derechos humanos, tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos”.³⁰

La Corte añadió que al impedir las mencionadas amnistías peruanas que los familiares de las víctimas y las víctimas sobrevivientes pudieran ser oídas por un juez, violaron los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, transgrediendo además el artículo 1.1 del mismo instrumento, que consagra la obligación de respetar y garantizar los derechos, y el artículo 2, que reconoce la obligación de adecuar el derecho interno a dicha Convención.

Más genéricamente, estableció el Tribunal que “[l]as leyes de autoamnistía conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana”, agregando que como consecuencia de dicha incompatibilidad “las mencionadas leyes carecen de efectos jurídicos y no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso ni para la identificación y castigo de los responsables, ni pueden tener igual o similar impacto respecto de otros casos de violación de los derechos consagrados en la Convención Americana acaecidos en el Perú”.³¹

Por último, en el único aspecto en que la sentencia de la Corte difiere de la demanda de la Comisión es en lo relativo al derecho a la verdad. La Comisión consideraba que la vulneración de dicho derecho había producido por parte de Perú una infracción adicional de la Convención Americana: al artículo 13.1, que consagra el derecho de buscar y recibir información, el cual en el caso específico implicaba una obligación de carácter positivo para el Estado, en términos de garantizar la información

³⁰ Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*, *supra*, párr. 41.

³¹ *Ibidem*, párrs. 43-44.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

esencial para asegurar los derechos de las víctimas, así como, igualmente, la transparencia del quehacer estatal al respecto y la protección de los derechos humanos. La Corte, en cambio, sostuvo que siendo

[...] incuestionable que se impidió a las víctimas sobrevivientes, sus familiares y a los familiares de las víctimas que fallecieron, conocer la verdad acerca de los hechos ocurridos en Barrios Altos.

[...] en las circunstancias del presente caso, el derecho a la verdad se encuentra subsumido en el derecho de la víctima o sus familiares a obtener de los órganos competentes del Estado, el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención.³²

La Corte, como se aprecia, no trata de manera separada el derecho a la verdad, siguiendo su propia jurisprudencia anterior en la materia.³³

Posteriormente, la Corte volvió sobre esta materia en otros casos. Ello tuvo lugar primeramente en dos sentencias casi simultáneas, ambas de septiembre de 2006, recaídas, como señaláramos, en un caso paraguayo y otro chileno y al año siguiente en un caso colombiano.

En el primero de ellos, el caso de *Agustín Goiburú y otros*, si bien no se había dictado una amnistía en el Estado respectivo —Paraguay—, sino que había existido una falta de investigaciones judiciales a fondo en una serie de casos, el Tribunal consideró necesario formular algunas precisiones acerca de las obligaciones bajo la Convención Americana en relación con las desapariciones forzadas. Al respecto, señaló que “tal como se desprende del preámbulo de la Convención Interamericana señalada [sobre desapariciones forzadas], ante la particular gravedad de estos delitos y la naturaleza de los derechos lesionados, la prohibición de la desaparición forzada de personas y el correlativo deber de investigarlas y sancionar a sus responsables han alcanzado carácter

³² *Ibidem*, párrs. 47-48.

³³ Véase el *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C, núm. 70.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

de *jus cogens*".³⁴ El Tribunal, explayándose más sobre el punto, añadió que

[...] las prohibiciones de la tortura y de las desapariciones forzadas de personas [...] son contempladas en la definición de conductas que se considera afectan valores o bienes trascendentales de la comunidad internacional, y hacen necesaria la activación de medios, instrumentos y mecanismos nacionales e internacionales para la persecución efectiva de tales conductas y la sanción de sus autores, con el fin de prevenirlas y evitar que queden en la impunidad. Es así como, ante la gravedad de determinados delitos, las normas de derecho internacional consuetudinario y convencional establecen el deber de juzgar a sus responsables. En casos como el presente, esto adquiere especial relevancia pues los hechos se dieron en un contexto de vulneración sistemática de derechos humanos –constituyendo ambos crímenes contra la humanidad– lo que genera para los Estados la obligación de asegurar que estas conductas sean perseguidas penalmente y sancionados sus autores.³⁵

Concluye al respecto la Corte señalando que:

Una vez establecido el amplio alcance de las obligaciones internacionales *erga omnes* contra la impunidad de las graves violaciones a los derechos humanos, la Corte reitera que en los términos del artículo 1.1 de la Convención Americana los Estados están obligados a investigar las violaciones de derechos humanos y a juzgar y sancionar a los responsables.³⁶

El segundo de los casos en que recayó sentencia en la materia en septiembre de 2006 fue el caso *Almonacid*, y es aquel en que el Tribunal Interamericano ha efectuado la mayor fundamentación hasta la fecha al tratar de las amnistías. El asunto se refería a la ejecución extrajudicial del señor Almonacid, llevada a cabo por agentes del Estado durante los primeros meses de la dictadura militar chilena en 1973. La sentencia analiza sucesivamente los

³⁴ Corte IDH. *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C, núm. 153, párr. 84. (Se ha eliminado una referencia a pie de página contenida en la sentencia).

³⁵ *Ibidem*, párr. 128.

³⁶ *Ibidem*, párr. 129.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

siguientes aspectos: si la ejecución extrajudicial del señor Almonacid constituyó o no un crimen contra la humanidad; en el supuesto de que la respuesta a la pregunta anterior sea afirmativa, si dicho crimen podía o no ser amnistiado; si el decreto ley de amnistía chileno —promulgado por la propia dictadura— incluía o no a dicho crimen y, de ser así, si violaba la Convención Americana; y, finalmente, si la aplicación de tal decreto ley por los jueces chilenos representa o no una transgresión de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

Para abordar la primera de las cuestiones anteriores, esto es, si la ejecución extrajudicial del señor Almonacid constituyó o no un crimen contra la humanidad, la Corte Interamericana, basándose en los estatutos de los tribunales militares de Núremberg y Tokio, así como en desarrollos posteriores —incluyendo diversos antecedentes en Naciones Unidas—, señala que “los crímenes contra la humanidad incluyen la comisión de actos inhumanos, como el asesinato, cometidos en un contexto de ataque generalizado o sistemático contra una población civil”.³⁷ Basada en tales consideraciones, la Corte establece que ya para 1973 existía la norma anotada con carácter de imperativa a nivel del derecho internacional. Se trata, dice la Corte, de que la “prohibición de cometer crímenes de lesa humanidad es una norma de *ius cogens*, y la penalización de estos crímenes es obligatoria conforme al derecho internacional general”.³⁸ Además, el Tribunal observa que para 1998 —cuando se aplicó el decreto ley de amnistía por los tribunales chilenos en el presente caso— ya habían sido adoptados los estatutos de los tribunales penales internacionales para la ex-Yugoslavia y Ruanda, que reafirman lo antes señalado.

Enseguida de lo anterior, la Corte se pronuncia en relación con si es o no posible amnistiar crímenes de lesa humanidad, concluyendo que no lo es, indicando que “[s]egún el *corpus iuris* del derecho internacional, un crimen de lesa humanidad es en sí mismo una grave violación a los derechos humanos y afecta a la humanidad toda”.³⁹ Además de volver sobre los estatutos de los

³⁷ Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano vs. Chile*, *supra*, párr. 96.

³⁸ *Ibidem*, párr. 99.

³⁹ *Ibidem*, párr. 105.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

tribunales de la ex-Yugoslavia y Ruanda, la sentencia se remite a una serie de resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de la ONU. El fallo señala finalmente sobre este particular que “los Estados no pueden sustraerse del deber de investigar, determinar y sancionar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad aplicando leyes de amnistía u otro tipo de normativa interna”.⁴⁰

Por lo que se refiere a los alcances del decreto ley de amnistía chileno, la sentencia establece que ello resulta inequívoco, como se desprende del propio cuerpo legal referido y de su aplicación por los tribunales internos, incluyendo el presente caso. Dicho decreto ley dispone una amnistía de carácter general, que no solo no excluye delitos tales como las ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y torturas, sino cuyo objetivo principal fue el de amnistiar los delitos contra el derecho internacional cometidos por el régimen militar. A partir de esa constatación, la sentencia establece que el decreto ley de amnistía carece de efectos jurídicos y no puede continuar siendo un obstáculo para la investigación y sanción del presente caso ni de otros similares.

En cuanto a la cuarta y última cuestión que nos interesa, la Corte Interamericana señala que “la descrita obligación legislativa del artículo 2 de la Convención tiene también la finalidad de facilitar la función del poder judicial de tal forma que el aplicador de la ley tenga una opción clara de cómo resolver un caso particular”. Añade la Corte que —como en el caso chileno— “cuando el legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella”.⁴¹

Finalmente, en el caso *Masacre de La Rochela* (Colombia), la Corte Interamericana observó que

[p]ara que el Estado satisfaga el deber de garantizar adecuadamente diversos derechos protegidos en la Convención, entre ellos el dere-

⁴⁰ *Ibidem*, párr. 114.

⁴¹ *Ibidem*, párr. 123.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

cho de acceso a la justicia y el conocimiento y acceso a la verdad, es necesario que cumpla su deber de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar y reparar las graves violaciones a los derechos humanos. Para alcanzar ese fin el Estado debe observar el debido proceso y garantizar, entre otros, el principio de plazo razonable, el principio del contradictorio, el principio de proporcionalidad de la pena, los recursos efectivos y el cumplimiento de la sentencia.⁴²

El Tribunal Interamericano también señaló que

[l]os Estados tienen el deber de iniciar *ex officio*, sin dilación y con debida diligencia, una investigación seria, imparcial y efectiva, tendente a establecer plenamente las responsabilidades por las violaciones. Para asegurar este fin es necesario, *inter alia*, que exista un sistema eficaz de protección de operadores de justicia, testigos, víctimas y sus familiares. Además, es preciso que se esclarezca, en su caso, la existencia de estructuras criminales complejas y sus conexiones que hicieron posible las violaciones. En tal sentido, son inadmisibles las disposiciones que impidan la investigación y eventual sanción de los responsables de estas graves violaciones.⁴³

Por último, en lo concerniente al principio de proporcionalidad de la pena, la Corte sostuvo que “la respuesta que el Estado atribuye a la conducta ilícita del autor de la transgresión debe ser proporcional al bien jurídico afectado y a la culpabilidad con la que actuó el autor, por lo que se debe establecer en función de la diversa naturaleza y gravedad de los hechos”.⁴⁴

La evolución recién descrita en el Sistema Interamericano desempeñó una influencia central en el desarrollo del derecho internacional acerca del tratamiento de las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos.⁴⁵ En especial, las

⁴² Corte IDH. *Caso Masacre de La Rochela vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C, núm. 163, párr. 193.

⁴³ *Ibidem*, párr. 194. Se han eliminado las referencias a pie de página contenidas en el fallo.

⁴⁴ *Ibidem*, párr. 196.

⁴⁵ En este sentido, véase Cassel, Douglass, “Lessons from the Americas: Guidelines for International Responses to Amnesties for Atrocities”, en *Law and Contemporary Problems*, vol. 59, núm. 4, 1996, pp. 197-230.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

bases sentadas en el sistema regional americano contribuyeron al desarrollo de estándares similares a nivel de las Naciones Unidas.

Sin embargo, al nivel interno de los Estados americanos, el efecto de la jurisprudencia de la Comisión y la Corte Interamericana ha sido variable. Como ya señaláramos, en Argentina y Uruguay el mismo se produjo años después de las resoluciones de la Comisión y con un alcance mayor en el primero que en el segundo de tales países. El cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Barrios Altos* se vio facilitado por el hecho de que el propio Estado peruano se allanó a la demanda interpuesta ante dicho Tribunal. No obstante, ha habido una serie de debates jurídicos en Perú respecto de los efectos de la sentencia en relación con otros casos (a los que —como vimos— también apuntaba la Corte Interamericana). En lo concerniente a la sentencia en el caso *Almonacid*, el gobierno chileno ha manifestado públicamente —por medio de la presidenta de la República— su disposición de cumplir el fallo, pero ello todavía se encuentra en proceso de ocurrir.

El impacto, en todo caso, debe medirse no solo respecto de la reacción de los Estados a los que se referían las resoluciones de la Comisión y la Corte, sino más allá de ellos. En otras palabras, es relevante determinar también en qué medida esta jurisprudencia ha modificado el actuar de otros Estados americanos. Aunque hacer tal determinación con precisión requeriría de un estudio empírico que escapa a los alcances de este trabajo, lo que sí es claro es que la jurisprudencia mencionada —y sus correlatos en las Naciones Unidas— han puesto el asunto de la confrontación de las violaciones masivas y sistemáticas, y la cuestión de las amnistías respecto de ellas en una posición principal. Así, en cada proceso de transición a la democracia o de pacificación acaecido en América Latina en los últimos años este tema ha estado en el centro de la agenda y la discusión públicas. No siempre se ha seguido la jurisprudencia mencionada, pero el tratamiento de la cuestión ya no es entendido como algo meramente discrecional para los Estados. Incluso allí donde no se ha seguido esta jurisprudencia, se ha intentado proporcionar justificaciones acerca de por qué se sigue un camino distinto.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

3. EL ALCANCE DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES INVOLUCRADOS

Como se aprecia de lo expuesto anteriormente, la evolución que ha tenido lugar a nivel del Sistema Interamericano acerca de la confrontación de las violaciones graves cometidas por gobiernos previos se ha desarrollado en ausencia de parámetros jurídicos específicos explícitos. Así, con unas mismas normas internacionales, por vía interpretativa, se ha ido consolidando una tendencia a sostener que ellas exigen de los Estados que emprendan iniciativas en pos de dicha confrontación.

En términos jurídicos, el eje ha radicado en el alcance que —a través de esa vía interpretativa— se les ha venido reconociendo a determinados derechos fundamentales. En el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos —que, como hemos señalado, es el que ha desarrollado un *corpus iuris* pionero al respecto— dos han sido los derechos fundamentales en los que se ha focalizado la jurisprudencia: el concerniente a las garantías judiciales y el referido a la protección judicial, ambos en relación con los derechos humanos. Ellos han sido analizados por los órganos del Sistema Interamericano en relación con el artículo 1.1. de la Convención Americana, relativo a los obligaciones generales de los Estados en relación con los derechos humanos.

El derecho a las garantías judiciales aparece consagrado en el artículo 8.1 del mencionado instrumento internacional. Se encuentra mencionado expresamente entre los derechos no susceptibles de ser suspendidos bajo estados de excepción constitucional, cuando dichas garantías sean indispensables para la protección de los demás derechos no susceptibles de suspensión.⁴⁶ La Corte Interamericana, en una de sus primeras opiniones consultivas, en los años ochenta, se refirió específicamente a esta

⁴⁶ La expresión “suspensión de derechos” no es la más afortunada, ya que induce a pensar que en ciertas circunstancias algunos derechos pueden ser dejados sin efecto, cuando en realidad de lo que se trata es de limitaciones temporales y acotadas a tales derechos, adicionales a las que pueden tener lugar en contextos de normalidad constitucional. La empleamos aquí solo por ser la utilizada en los instrumentos internacionales, a fin de evitar confusiones.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

materia. Como la Convención Americana no indica en forma explícita cuáles son las garantías judiciales indispensables, el Tribunal, mediante una interpretación sistemática de varias disposiciones de dicho instrumento, concluyó que “son aquellas a las que esta [la Convención] se refiere expresamente en los artículos 7.6 y 25.1, consideradas dentro del marco y según los principios del artículo 8, y también las inherentes a la preservación del Estado de derecho, aun bajo la legalidad excepcional que resulta de la suspensión de garantías”.⁴⁷

El artículo 8.1 establece que “[t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. La Corte ha señalado que el título del artículo 8 (Garantías judiciales) “puede inducir a confusión porque en ella no se consagra un medio de esa naturaleza en sentido estricto. En efecto [añade el Tribunal], el artículo 8 no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención”.⁴⁸ La Corte agrega que lo que hace la mencionada disposición es consagrar el derecho a un debido proceso legal, que es aplicable a todas las garantías judiciales, incluso bajo estados de excepción.⁴⁹

⁴⁷ Corte IDH, Garantías judiciales en estados de emergencia, opinión consultiva OC-9/87, 6 de octubre de 1987, párr. 38. Revisese también Medina Quiroga, Cecilia, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia (vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial)*, Santiago, Centro de Derechos Humanos-Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2005, pp. 380 y ss.

⁴⁸ Corte IDH, opinión consultiva OC-9/87, *supra*, párr. 27.

⁴⁹ *Ibidem*, párr. 28: “Esta conclusión se confirma —observa la Corte— con el sentido que el artículo 46.2.a da a esa misma expresión, al establecer que el deber de interponer y agotar los recursos de jurisdicción interna, no es aplicable cuando «no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados»”.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Una primera lectura de esta disposición podría conducir a la conclusión de que, sin perjuicio de que su alcance sea amplio en lo referido a asuntos más allá de la materia penal, en lo que a esta concierne lo que se garantiza es únicamente un conjunto de garantías al imputado. De hecho, en no pocas legislaciones internas el Estado posee el monopolio de la acción penal para la mayoría de los delitos. El problema se planteó al momento de conocer la Comisión Interamericana la ley de amnistía uruguaya. No es casualidad que ella se denominara —como hemos apuntado antes en este trabajo— “Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado”, ya que en dicho país el Estado posee el monopolio de la acción penal. El Gobierno de Uruguay argumentó que en su sistema procesal no se contempla el derecho de presentar una demanda criminal, ya que la acción penal es pública y solo en circunstancias excepcionales se permite intervenir a los particulares, y que, por lo mismo, lo único que se hizo por medio de la ley de caducidad fue que el Estado renunció al ejercicio de la acción penal pública.

Pero la Comisión se centró en las consecuencias para las causas judiciales por graves violaciones a los derechos humanos, resaltando que al prohibirse por ley que el Estado las llevara adelante, lo que se estaba haciendo era impedir cualquier clase de investigación, ya que los particulares no podían —conforme a la legislación interna— tomar la iniciativa por sí mismos para tal efecto.

Sin embargo, el alcance de las garantías judiciales ha venido entendiéndose de manera extensiva, en el sentido de incluir las de los querellantes o denunciante en materia penal. En los casos de las violaciones graves a los derechos humanos, serán las víctimas de tales delitos o sus familiares. Una manera de arribar a este resultado en el marco de la Convención Americana consiste en referirse a la parte final de la disposición que venimos analizando, cuando señala que dichas garantías serán reconocidas también para la determinación de los derechos u obligaciones de cualquier otro carácter de una persona.

Cabe consignar que en el derecho procesal penal contemporáneo se acepta que el Estado posea el monopolio de la acción penal para la mayoría de los delitos y que goce de un cierto margen

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

de discreción para adoptar la decisión de acaso o no perseguirlos. Lo que señalan la Comisión y la Corte Interamericana es que ello no podría afectar la investigación de los crímenes en materia de derechos humanos. En los casos uruguayos, la Comisión precisó que ella

no discute la publicidad u oficialidad de la acción penal. Sin embargo, en Uruguay la víctima o damnificado tiene derecho a participar en el proceso penal, más allá de la formulación de la denuncia. El Código del Proceso Penal uruguayo faculta al damnificado a solicitar durante el sumario “todas las providencias útiles para la comprobación del delito y la determinación de los culpables” (art. 80). En consecuencia, en los sistemas que lo autorizan, el acceso a la jurisdicción de la víctima de un delito deviene un derecho fundamental del ciudadano y cobra particular importancia en tanto impulsor y dinamizador del proceso criminal.⁵⁰

Por lo que se refiere al derecho a la protección judicial, este aparece regulado en la Convención Americana en su artículo 25, consistiendo en el derecho “a un recurso sencillo o rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención [...]”. Por lo mismo, en consecuencia, la referencia debe entenderse hecha a recursos tales como el *habeas corpus* o el amparo, sin perjuicio de que la parte final de la disposición recién citada se extienda también a otros recursos posibles. En la jurisprudencia interamericana, a propósito de las normas de amnistía, a veces se ha tratado de lo primero —como cuando tales recursos sencillos o rápidos se volvían inoperantes— y a veces de lo segundo, cuando es la posibilidad de accionar judicialmente —por vía penal, civil u otra— la que se ha visto impedida por tales normas.

La conexión desarrollada en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de los mencionados derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial con el alcance de las obligaciones de los Estados consagrada en el artículo 1.1 de la Convención Americana es asimismo relevante.

⁵⁰ CIDH, informe 29/92, *supra*, párr. 41.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como expusiera al describir la sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Velásquez Rodríguez*, dicho Tribunal estableció que las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos incluyen la prevención, investigación y sanción de las violaciones que se cometan. Señaló también la Corte que la obligación de investigar requiere seriedad al respecto, a fin de evitar la mera formalidad o apariencia de investigación.

Pero la misma Corte se encarga de precisar que la obligación de investigar no implica que deba alcanzarse un resultado satisfactorio en todos los casos. ¿Podría ser esto entendido como abriendo espacio para normas de amnistía? El propio Tribunal se ha encargado de negar esa posibilidad. Una cosa es que en un caso específico, por circunstancias que escapen al Estado, se haga imposible alcanzar un resultado satisfactorio (por ejemplo, porque las pruebas del mismo hayan desaparecido sin que el Estado haya tenido participación directa ni indirecta —vía tolerancia o aquiescencia— en dicha desaparición); otra diferente es que, por medio de normas de amnistía, se impida *a priori* que los tribunales internos lleven a cabo una investigación completa.⁵¹

Un último aspecto relevante concierne a que ni la Comisión ni la Corte han incorporado explícitamente un balanceamiento de bienes en su argumentación en los casos sobre amnistías de violaciones graves. Al respecto cabe consignar que el artículo 32 de la Convención Americana se refiere a la correlación entre derechos y deberes, estableciendo, en lo que nos interesa, en su numeral 2 que “[l]os derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”. Precisamente, era la subsistencia de una sociedad democrática la que invocaron los gobiernos de Argentina y Uruguay en defensa de sus normas de amnistía dictadas bajo regímenes democráticos.

Respecto de la correlación entre derechos y deberes a que se refiere el artículo 32 de la Convención, en rigor, aun sin esta disposición expresa, tal correlación existiría, puesto que la tarea hermenéutica en el caso del conflicto de derechos consiste en

⁵¹ Véase sobre este punto, Méndez, Juan, “Accountability for Past Abuses”, en *Human Rights Quarterly*, vol. 19, 1997, pp. 264 y ss.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

ponderarlos adecuadamente, como se ha desarrollado latamente en la moderna teoría del derecho.⁵²

Cabe resaltar que a propósito de otros derechos, pero en una aseveración de carácter general, la Corte Interamericana ha señalado que el artículo 32.2 “[no es] aplicable en forma automática e idéntica a todos los derechos que la Convención protege, sobre todo en los casos en que se especifican taxativamente las causas legítimas que pueden fundar las restricciones o limitaciones para un derecho determinado”. La Corte añade que “[e]l artículo 32.2 contiene un enunciado general que opera especialmente en aquellos casos en que la Convención, al proclamar un derecho, no dispone nada en concreto sobre sus posibles restricciones legítimas”.⁵³ Esta última es justamente la situación de los derechos fundamentales en juego en los casos de las normas de amnistía, ya que ni el artículo 8 al referirse a las garantías judiciales ni el artículo 25 al consagrar el derecho de protección judicial, establecen limitaciones expresas a tales derechos.

La jurisprudencia de los órganos internacionales de derechos humanos, incluidas la Comisión y la Corte Interamericana, ha sostenido consistentemente que no corresponde jerarquizar *in abstracto* y de manera absoluta los derechos reconocidos en los tratados y declaraciones. En otras palabras, el catálogo de derechos no contiene un orden conforme al cual unos queden subordinados a otros.⁵⁴ En este punto, los referidos órganos siguen las tendencias modernas, que señalan idéntica cosa. Así, Alexy anota que “[e]sta relación de tensión [de principios] no podía ser solucionada en el sentido de una prioridad absoluta de uno de

⁵² Véanse, por ejemplo, Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, CEC, 1993, pp. 89 y ss., con abundantes ejemplos de la jurisprudencia alemana, y Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel Derecho, 1999, pp. 72 y ss.

⁵³ Ambas citas son de Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas, (arts. 13 y 39 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *supra*, párr. 65.

⁵⁴ Consúltase a este respecto Medina, Cecilia, “Derecho internacional de los derechos humanos”, en Medina, Cecilia y Mera, Jorge (eds.), *Sistema jurídico y derechos humanos, Cuadernos de Análisis Jurídico*, serie Publicaciones Especiales núm. 6, Santiago, Facultad de Derecho Universidad Diego Portales, 1996, pp. 27 y ss.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

estos deberes del Estado, ninguno de ellos poseería «prioridad sin más». Más bien, el «conflicto» debería ser solucionado «a través de una ponderación de los intereses opuestos». En esta ponderación, de lo que se trata es de la ponderación de cuál de los intereses, *abstractamente del mismo rango*, posee mayor peso en el caso concreto [...].⁵⁵ Dworkin también enfatiza la dimensión del peso o importancia de los principios en los casos concretos y que, al no haber una mediación exacta, “el juicio respecto de si un principio o directriz en particular es más importante que otro será con frecuencia motivo de controversia”.⁵⁶ En consecuencia, no habiendo una jerarquía absoluta entre derechos, corresponde efectuar un balanceamiento de ellos.

La pregunta es si en los casos de amnistías generales estamos o no frente a un conflicto de principios en sentido estricto. A mi juicio, Dworkin respondería negativamente, puesto que para él los principios deben ser factibles de ser reconducidos a derechos individuales y tendríamos que reconocer el carácter de “derechos concurrentes” —para emplear una expresión suya—, es decir, de derechos que entran en conflicto, “solo a los derechos de otros miembros de la sociedad en cuanto individuos”, afirmación que Dworkin ejemplifica señalando que “no se puede pensar que las leyes que aseguran cierto nivel de tranquilidad en los lugares públicos o que autorizan o financian una guerra extranjera se apoyen en los derechos individuales”.⁵⁷ Estos tipos de bienes colectivos parecieran ser análogos a los invocados por Argentina y Uruguay en su defensa de las normas de amnistía ante el Sistema Interamericano.

Alexy discrepa en este aspecto de Dworkin, rescatando la posibilidad de que los bienes colectivos operen como limitaciones a los derechos y que, consecuentemente, puedan ser balanceados, anotando que “[s]in duda, la diferencia entre derechos individuales y bienes colectivos es importante. Pero, no es ni necesario ni funcional ligar el concepto de principio al concepto de dere-

⁵⁵ Alexy, Robert, *op. cit.*, p. 90. He eliminado las referencias a una sentencia de un tribunal alemán que realiza el autor.

⁵⁶ Dworkin, Ronald, *op. cit.*, pp. 77-78.

⁵⁷ *Ibidem*, las citas son de pp. 289 y 290.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

cho individual”.⁵⁸ Menciona también una serie de bienes colectivos que podrían operar como principios y entrar en colisión con determinados derechos individuales, entre ellos —en un listado meramente ejemplar— la salud pública, la seguridad de la República y —lo más importante para el tema que nos ocupa— la protección del orden democrático.

Por otra parte, como hemos señalado, la propia Convención Americana en su artículo 32 se encarga de referirse a la ponderación de bienes, incluyendo algunos de carácter colectivo, como por lo demás lo hace al regular una serie de derechos específicos. Lo que sucede es que respecto de este asunto ni los sistemas jurídicos internos basados en la idea de un Estado de derecho ni el sistema internacional de derechos humanos operan de la manera que Dworkin plantea. Tanto las constituciones políticas como los instrumentos internacionales recurren al uso de cláusulas generales limitativas de derechos.

Los desarrollos llevados a cabo en la teoría del derecho en la segunda mitad del siglo xx contribuyeron a proporcionar mayor claridad acerca de la función de las cláusulas generales en un sistema jurídico. Por cláusula general, ha entendido Engisch “una redacción expresiva de los supuestos de hecho que abarca con gran generalidad un campo de casos y les señala su correspondiente tratamiento jurídico”.⁵⁹ Los embates al fragor de las disputas entre el positivismo jurídico y el iusnaturalismo hasta bien entrado el siglo xx habían conducido a opacar, desde la perspectiva positivista, el papel desempeñado por las cláusulas generales en el derecho. Así, los positivistas las habían relegado a un rol muy secundario. La postura de Kelsen es ilustrativa a este respecto, al hablar acerca de una suerte de inevitabilidad de tener que recurrir a las cláusulas generales y a los principios jurídicos —que colocaba a la par que las primeras—, ya que de alguna manera introducirían un elemento perturbador en la pureza de su concepción del sistema jurídico. Para el mismo Kelsen, quedaba entregado al arbitrio de los jueces y funciona-

⁵⁸ Alexy, Robert, *op. cit.*, p. 111.

⁵⁹ Engisch, Karl, *Introducción al pensamiento jurídico*, Madrid, Guadarrama, 1967, nota 57, p. 153.

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

rios administrativos el llenar de contenido aquellos principios y cláusulas.⁶⁰

También resultaba perturbador, como se denota en autores como Neumann,⁶¹ el uso dado por regímenes totalitarios a las cláusulas generales, como cuando en la parte general del Código Penal nazi se estableciera que “[s]erá sancionado quien realice un hecho penado por la ley o que merezca sanción de acuerdo con los fundamentos de una ley y con el sano sentimiento popular. De no encontrarse una ley penal determinada que sea inmediatamente aplicable al caso, este será castigado de acuerdo con la ley cuyo fundamento le sea más exactamente aplicable”.⁶² Pero como observa Kaufmann, en realidad lo que ocurre en el ejemplo de la legislación nazi es que hay un uso de una cláusula general que resulta incompatible con un Estado de derecho, que pasa por sobre la teoría de los tipos penales y que en vez de tender a solucionar un problema de falta de precisión legal aparece propiciándolo, pero no una característica propia de toda cláusula general. La formulación de cláusulas generales se le aparece a Kaufmann como una etapa insoslayable en el proceso de realización del derecho.⁶³

Lo que sucede, en cambio, con la cláusula general del tipo “protección del sistema democrático” es que se produce una aparente paradoja, puesto que se presenta como una limitación a derechos específicos de las personas, al tiempo que su objetivo es asegurar la estabilidad para el ejercicio adecuado de tales derechos.

El punto es que, sin perjuicio de que exista un entramado indisoluble entre sistema democrático y derechos humanos,⁶⁴

⁶⁰ Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 58.

⁶¹ Neumann, Franz, *El Estado democrático y el Estado autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1968, pp. 36 y ss.

⁶² Una situación análoga se vivió en América Latina a la salida de los regímenes dictatoriales, cuando algunos plantearon la necesidad de eliminar los estados de excepción constitucional, por los abusos a los que ellos se han prestado históricamente en dicha región.

⁶³ Kaufmann, Arthur, *Analogía y naturaleza de la cosa*, Santiago, Editorial Jurídica, 1976, pp. 42 y ss.

⁶⁴ Véase al respecto Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, 4ª ed., Madrid, Trotta, 2005.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

cuando aquel opera como cláusula general limitativa de uno o más derechos en el marco de un Estado de derecho y de la normativa internacional de derechos humanos, procede interpretarlo restrictivamente. En efecto, si bien el sistema democrático está destinado a proteger los derechos de las personas, el mismo está regulado a la vez como una limitación a tales derechos en los instrumentos internacionales, las constituciones políticas y los códigos nacionales. Por lo mismo, es necesario distinguir entre el tipo de tensión que se produce entre una cláusula general limitativa de derechos y determinados derechos humanos de aquella otra que se produce cuando son dos derechos humanos específicos los que entran en colisión.

Cuando se trata de dos derechos humanos que entran en tensión entre sí, como ya hemos anotado, no es posible construir una jerarquía absoluta de tales derechos, ya que ellos se limitan recíprocamente, debiendo ponderárselos en el caso concreto. En cambio, la tensión entre una cláusula general limitativa de derechos y determinados derechos humanos no consiste ya en una tensión en un plano de igualdad, sino en una situación en que dicha cláusula queda subordinada a los derechos humanos.

En el ámbito internacional se encuentra suficientemente esclarecido que, en cuanto limitaciones a los derechos humanos, las cláusulas generales que no se refieran a la consagración de derechos específicos deben ser interpretadas de manera restrictiva y a la luz de esos derechos. Esto ha sido reiteradamente sostenido por los órganos de los distintos sistemas internacionales de protección. Ilustrativos resultan a este respecto los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación o Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, invocados por abundante jurisprudencia internacional, en que se establece que “[t]odas las cláusulas de limitación serán interpretadas estrictamente y en favor de los derechos en cuestión” (principio 3) y que “La carga de justificar una limitación a un derecho [...] incumbe al Estado” (principio 12).⁶⁵

⁶⁵ Véase “Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, en *La Revista* núm. 36, Comisión Internacional de Juristas, junio 1986. Estos principios fueron adoptados en una reunión convocada a tales efectos por

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Pero en los casos de amnistías del tipo que venimos analizando en este trabajo, el asunto posee todavía a lo menos tres aristas adicionales: una primera referida a lo genuino o no de la invocación de la protección de un sistema democrático —cuestión de hecho—; una segunda referida al carácter general de tales amnistías, y una tercera concerniente al tipo de violaciones.

A la primera de estas cuestiones solo nos referiremos brevemente, por tratarse precisamente de un asunto de hecho. El punto central al respecto es que, como ha quedado en evidencia en una serie de países, a menudo más que una genuina protección del sistema democrático, lo que existe son presiones antidemocráticas de los perpetradores de las violaciones que conservan cierto grado de poder —fáctico— y que producen distorsiones justamente en el momento en que se están sentando las bases de un nuevo sistema político.

Respecto de la segunda cuestión, por tratarse de amnistías de carácter general, su afectación a los derechos humanos es masiva, hasta el punto de desfigurar tales derechos. Y ello en circunstancias especialmente graves por la clase de violaciones a la que dichas amnistías se refieren. Este pareciera ser un aspecto clave para que los órganos internacionales de derechos humanos no hagan explícita en su argumentación un balanceamiento de bienes, ya que no se trata, como en los balanceamientos que efectúan habitualmente los órganos con jurisdicción constitucional, de una situación referida únicamente a un caso específico, sino a una enorme lista de casos, que quedarían marginados de toda posibilidad de acción judicial a su respecto si se confiriera validez jurídica a la amnistía. Una expresión que se usa comúnmente en inglés para referirse a estas normas —*blanket amnesties*— es elocuente, en el sentido de que ellas arrojan un manto sobre un gran volumen de violaciones a los derechos humanos —usualmente miles o decenas de miles de ellas—, las cuales quedan ocultas y en la impunidad.

la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación Internacional de Derecho Penal, la Asociación Estadounidense para la Comisión Internacional de Juristas, el Urban Morgan Institute for Human Rights y el Instituto Internacional de Estudios Superiores de Ciencias Penales.

La confrontación de violaciones graves a los derechos humanos...

En cuanto a la tercera y última cuestión que aquí hemos planteado —la referida a los tipos de violaciones—, si bien, como antes hemos visto, los órganos internacionales han negado la posibilidad de construir una jerarquía absoluta de derechos, en rigor algunos tipos de violaciones han sido de antiguo considerados más graves que otros. Así ha quedado reflejado también en las resoluciones de tales órganos sobre amnistías citadas en este trabajo, en donde, por ejemplo, la Corte Interamericana ha señalado perentoriamente la prohibición de amnistiar violaciones de derechos no suspendibles (caso *Barrios Altos* en 2001) o crímenes contra la humanidad (caso *Almonacid* y caso *Goiburú* en 2006; caso *Masacre de La Rochela* en 2007). Por lo demás, lo que ha sucedido es que en los últimos años han ido “cristalizando” como crímenes contra la humanidad algunas violaciones cuyo carácter al respecto antes se discutía, como la tortura, de modo que hoy los conceptos de “violaciones graves” y “crímenes contra la humanidad” se asemejan cada vez más. Esto se ha visto reflejado en los fallos más recientes de la Corte Interamericana, en los que se establece el carácter de *ius cogens* de la norma que obliga a investigar y sancionar a los perpetradores de crímenes contra la humanidad. Este tercer aspecto es también crucial para comprender por qué los órganos internacionales han omitido efectuar un balance de bienes en relación con las amnistías que se refieren a estas violaciones.

4. CONCLUSIONES

El tratamiento de las violaciones graves a los derechos humanos ha experimentado una significativa evolución en los últimos 15 años a nivel de los órganos internacionales especializados en la protección de tales derechos. Los mecanismos del Sistema Interamericano jugaron un papel decisivo en ello. Esta evolución ha ido en la dirección de establecer de manera perentoria una serie de obligaciones de los Estados en relación con dichos tipos de abusos, en oposición al criterio que prevalecía anteriormente, según el cual los Estados democráticos poseían una amplia discreción en esta materia.

Lo anterior no implica que los estándares internacionales en la materia estén siendo recepcionados de manera homogénea

ESTUDIOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

por los Estados. Algunos han avanzado mucho más que otros en este terreno. Sin embargo, un aspecto común, derivado precisamente de la creciente atención prestada por los órganos internacionales de derechos humanos, es que en prácticamente todos los Estados que en la actualidad salen de periodos de violaciones de tales derechos a gran escala, la cuestión de su confrontación se sitúa en el centro del debate público, sin que sea una alternativa el hacerlas simplemente a un lado, como ocurría hasta hace algunos años.

Con las limitaciones del caso, todo ello redundará en que en la construcción de nuevos sistemas democráticos se refuerce el lugar a desempeñar por el reconocimiento y protección de los derechos humanos, a fin de prevenir la comisión de violaciones graves a su respecto y procurar asegurar que los ciudadanos operen en el sistema democrático en un pie de igualdad.