

El dilema Pinochet

Ricardo Lagos / Heraldo Muñoz

El dilema en Chile no es solo cuánta justicia y perdón conseguir, sino también cuánta soberanía popular recuperar. La derecha prefiere a Pinochet en el extranjero a tener que negociar con los sectores democráticos el desmantelamiento de los enclaves autoritarios. Este caso se ha transformado en una metáfora sobre la ética, el derecho internacional y la

política exterior. Los criminales de guerra de Ruanda y de la ex-Yugoslavia fueron enjuiciados por una corte internacional, y no sometidos al sistema judicial de un país determinado. Las abdicaciones nacionales de soberanía fueron en beneficio de esfuerzos internacionales y no en favor de tribunales nacionales o leyes de países específicos.

Chile y el mundo fueron tomados por sorpresa cuando agentes de policía británicos ingresaron en una clínica de Londres para arrestar al ex-dictador Augusto Pinochet, quien se recuperaba de una cirugía después de haber entrado al país con un pasaporte diplomático. La decisión de enjuiciar a Pinochet se originó a 10.000 kilómetros de distancia de Chile, en los tribunales de Madrid, donde el juez español Baltasar Garzón determinó que el ex-dictador de 83 años debía enfrentar acusaciones de tortura, terrorismo y genocidio y, consecuentemente, solicitó su extradición desde Inglaterra.

En Berlín, Londres, París, Estocolmo y Washington, el arresto de Pinochet en octubre de 1998 se ha tornado en un tema de intenso debate. Muchos, con fundadas razones, se han alegrado de ver a uno de los más odiados símbolos de las dictaduras reducido a la condición de preso. Algunos, afines a Pinochet, han argumentado que sin perjuicio de lo que haya hecho, condujo a Chile a un proceso histórico de crecimiento y liberalización económica. Otros, preguntándose sobre las consecuencias de este caso, se preocupan con la eventualidad de que Libia pueda aho-

RICARDO LAGOS: fundador y ex-presidente del Partido por la Democracia - PPD; presidente de la Fundación Chile XXI, Santiago; ministro de Educación (1990-1992) y ministro de Obras Públicas (1994-1998). Actualmente es candidato a la Presidencia de Chile.

HERALDO MUÑOZ: cientista político chileno; embajador de Chile ante la OEA (1990-1994) y ante Brasil (1994-1998). Es coordinador del Programa Internacional de la Fundación Chile XXI.

Nota: Este artículo es una versión revisada del publicado en inglés en *Foreign Policy* N° 114, primavera 1999.

Palabras clave: caso Pinochet, transición democrática, derecho humanitario internacional, Chile.

ra pretender enjuiciar a la ex-primer ministra británica Margaret Thatcher, o Irak desee hacer lo mismo con el ex-presidente estadounidense George Bush, amenazando, según esta visión, la soberanía nacional y transformando el sistema jurídico internacional en una ficción. La situación misma de Pinochet aún no está definitivamente resuelta. La Cámara de los Lores, la corte más alta de Gran Bretaña, hace poco confirmó que Pinochet no goza de inmunidad ante delitos de tortura y conspiración para torturar cometidos con posterioridad a diciembre de 1988, cuando España, Inglaterra y Chile ratificaron la Convención contra la Tortura. Entretanto, el sistema judicial global continúa su curso. Fiscales en Francia, Suiza y otros países europeos han lanzado sus propias solicitudes de extradición contra Pinochet.

Pinochet se ha transformado en una metáfora para interrogantes relativas a la ética, el derecho internacional y la política exterior. Pero mientras su arresto es un asunto abstracto para los editorialistas de periódicos de Estados Unidos o Europa, en Chile el hecho ha provocado fuertes tensiones políticas y ha dejado en evidencia una sociedad que permanece hondamente dividida y polarizada en torno a su legado. La justicia debe hacerse. ¿Pero en qué términos? ¿Quién tiene el derecho a juzgar a un acusado y dónde? ¿Será aplicado el principio de jurisdicción universal del derecho humano de manera integral, o será que los Estados fuertes impondrán su jurisdicción sobre los débiles? La justicia debe hacerse preferentemente donde se cometen los delitos. Pero si esto llega a ser imposible, y si, como ahora parece, el derecho trasnacional ha erosionado las fronteras nacionales al punto de que a

ningún ex-jefe de Estado se le garantiza su inmunidad, entonces resulta urgente alcanzar los consensos sobre cómo implementar dichas normas. De lo contrario, puede surgir el desorden, el enfrentamiento y el riesgo de poner en peligro la arquitectura emergente del nuevo derecho internacional humanitario y los procesos de transición de las dictaduras a la democracia.

Un contagio global

En años recientes, ya es un lugar común pensar en la globalización desde el punto de vista de las finanzas trasnacionales. El bienestar económico de países como Brasil, México, y Corea del Sur disminuye o aumenta dependiendo de las decisiones que realizan especuladores internacionales e inversionistas extranjeros. Reconociendo la interdependencia creciente de las economías nacionales, usamos términos tales como 'efecto Tequila' y 'gripe asiática' para describir el contagio global que permite que las crisis financieras se transmitan a través de las fronteras. Pero la detención de Pinochet en Londres ha demostrado que esa globalización se ha expandido ahora desde el ámbito económico a las instituciones de la política y la justicia.

Chile exhibe la condición única de haber sido golpeado por ambas formas de contagio global –con resultados diametralmente opuestos. En los inicios de los 80, la crisis internacional de la deuda ayudó a hacer estallar la burbuja del supuesto «milagro económico» de Pinochet. Al aumentar la tasa de interés internacional y con ello el costo de la deuda externa chilena y sumada a la simultánea caída de los precios mundiales

del cobre, su exportación principal, el país entró en una severa recesión. Con tasas de desempleo que se elevaron al 60% en los barrios más pobres, Chile presenció algo que habría sido impensado apenas unos años antes: protestas callejeras generalizadas. Pinochet no fue desplazado del poder, como observadores dentro y fuera del país habían anticipado en principio. Pero su régimen fue obligado a relajar las restricciones sobre la prensa y a permitir alguna disidencia política. Más tarde, aun con recuperación económica, un movimiento democrático incipiente preparó el terreno para la campaña de movilización que finalmente llevó a la ciudadanía a derrotar a Pinochet en el plebiscito de 1988. Esta vez no son los bancos internacionales sino una nueva tendencia en el sistema internacional de justicia que ha alterado la política chilena. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el derecho internacional de los derechos humanos ha evolucionado hacia el establecimiento de normas penales supranacionales. Los principios de los tribunales de guerra de Nuremberg y Tokio —reforzados por resoluciones subsiguientes de las Naciones Unidas y codificados mediante tratados internacionales tales como las Convenciones de Ginebra, la Convención contra el Genocidio de 1948, y la Convención contra la Tortura de 1984— sostienen que funcionarios de gobierno pueden ser enjuiciados por crímenes contra la humanidad. Los efectos prácticos de estos tratados están haciéndose sentir ahora que la Guerra Fría terminó; en el pasado, la lógica de confrontación Este-Oeste dominó toda la cooperación internacional y frustró los intentos de someter a juicio a los dictadores que disfrutaban del apoyo de una u otra de las superpotencias.

En años recientes, el establecimiento de los tribunales de la ONU para juzgar los crímenes en la ex-Yugoslavia y Ruanda, en la ausencia de un Estado de derecho en esos países, ha potenciado aún más el derecho humanitario. ¿Pero si la comunidad mundial acepta que los ciudadanos de naciones soberanas pueden y deben responder por sus crímenes, por qué el arresto de Pinochet ha originado tan agitado debate? Es necesario establecer una importante distinción entre las dos situaciones. Los criminales de guerra de Ruanda y de la ex-Yugoslavia fueron enjuiciados por una corte internacional, y no sometidos a una decisión unilateral del sistema judicial de un país determinado. Incluso, el tribunal de crímenes de guerra de Nuremberg, que juzgó a los líderes nazis, era un tribunal internacional. En otras palabras, las abdicaciones de soberanía que las naciones han hecho al adherirse a convenciones de derechos humanos han sido más bien en beneficio de esfuerzos internacionales que en favor de tribunales nacionales o de las leyes de países específicos.

El proceso de Garzón contra Pinochet y la decisión de los Lores de mantenerlo bajo arresto puso a la comunidad mundial en aviso de que deberá verse enfrentada a una nueva era de activismo judicial. Jueces individuales independientes están desafiando al liderazgo político. El brazo intransigente de magistrados con agendas propias tiende a socavar los cálculos políticos de los funcionarios estatales. En esencia, los jueces protestan contra la lógica pragmática de la conveniencia política de los poderes ejecutivos, reeditando así las coaliciones de magistrados y organizaciones ambientalistas que en el pa-

sado reciente pusieron con éxito a la protección ambiental en la lista de prioridades de la discusión nacional e internacional y de la acción pública. El aspecto positivo de este nuevo escenario es que demuestra la debilidad del Estado ante la acción individual. El poder de la opinión pública, si es fuertemente sentido, puede cambiar el curso de un asunto sin que el Estado tenga mucho control sobre el resultado. Un juez activista y un público cansado de la impunidad pueden forzar así a un Estado a actuar de una forma contraria a su intención original.

El dilema de la democracia

Pinochet nunca recibió una garantía explícita de inmunidad a cambio de dejar el poder, ni tampoco podría haberla recibido. Pero la Ley de Amnistía de 1978 protege a toda persona que sea acusada de haber cometido prácticamente cualquier tipo de violación a los derechos humanos entre 1973 y 1978, y, además, a Pinochet se le otorgó un asiento vitalicio en el Senado, cargo creado bajo la Constitución que él mismo hizo diseñar. Como senador vitalicio, Pinochet goza de inmunidad, aunque en términos limitados. Tal extraña realidad deriva del hecho de que Pinochet y el autoritarismo fueron derrotados en las urnas en el plebiscito de 1988, y no en el terreno militar. La democracia en Chile consistió en un entendimiento mediante el cual se aceptó la Constitución existente a cambio de reformas específicas inmediatas, en la confianza de que otras transformaciones sustantivas serían introducidas más adelante.

¿Cómo determina una nación un equilibrio adecuado entre la justicia y el per-

dón cuando retorna a la democracia después de un periodo traumático de dictadura? Chile es simplemente uno de los muchos países que han tenido que lidiar con este dilema moral. En España, como ha observado Oscar Alzaga Vilamil, la llave para la transición a la democracia post-Franco fue «no remover el pasado a cambio de recuperar la libertad». La transición a la democracia se orientó, por lo tanto, por la necesidad de perdonar, aparejada con la incapacidad de satisfacer el deseo de hacer justicia. En este mismo sentido, Felipe González, ex-presidente del gobierno español, ha comentado que su país ni siquiera tuvo la capacidad para juzgar a todos quienes estuvieron involucrados en el intento de golpe del 23 de Febrero, que tuvo lugar en Madrid hace 18 años, casi una década después de la muerte del dictador Franco.

El fin de un régimen dictatorial comúnmente ocurre sea por la vía de un derrocamiento violento o mediante un proceso laborioso y complejo de negociación política. Este último, según el escritor chileno Jorge Edwards, es posible sólo si hay «una dosis sabia de memoria y olvido» o, en otras palabras, justicia y perdón. La comunidad internacional acepta la idea de que el Estado puede perdonar, bajo algunas condiciones, a fin de salvaguardar valores que son tan importantes para una sociedad como la justicia (tales como la democracia y la estabilidad). Pero semejante proceso no debe ser emprendido por quienes se beneficiarán de la amnistía o el perdón, y debe ir acompañado por medidas que repudien la dictadura y provean medidas de reparación para las víctimas de las violaciones a los derechos humanos.

El Arzobispo de Santiago sostuvo que Chile no ha cumplido con estos estándares al afirmar que la crisis de Pinochet sucedió porque los chilenos «no han sido capaces de hacer justicia en tantos casos de graves violaciones a los derechos humanos en el momento oportuno», pese a hechos meritorios como el encarcelamiento del ex-jefe de la DINA o la aprobación parlamentaria de importantes medidas de reparación humanitaria en favor de las víctimas. Pero la situación chilena es más compleja. No se trata meramente de cuánta justicia y cuánto perdón lograr. A diferencia de Brasil o España, que recuperaron sus democracias e incluso realizaron asambleas constituyentes, Chile no ha recobrado del todo su soberanía popular. Las fuerzas pro-dictadura han sido capaces de preservar los enclaves autoritarios, incluyendo los «senadores institucionales» que no son elegidos sino designados. En Brasil, el retorno a la democracia significó el término de los senadores no-elegidos o «biónicos»; en Chile, después de casi una década de transición democrática, ellos aún subsisten. Además, las fuerzas armadas todavía ejercen considerable influencia en la vida pública mediante el Consejo de Seguridad Nacional. La soberanía popular incompleta en Chile ha significado que aunque los chilenos votan consistente y abrumadoramente por la coalición de gobierno (la Concertación), el Ejecutivo no posee una mayoría en el Senado y de continuo ve sus proyectos vetados por la oposición. Por ende, el dilema en Chile no es solamente cuánta justicia y perdón conseguir, sino también cuánta soberanía popular recobrar. La pregunta es cómo concluir bien el proceso de transición a la democracia. El caso Pinochet ha provocado un retroceso en esa transición, re-

abriendo las divisiones profundas que todavía persisten en la sociedad. Su arresto revivió los peores momentos de polarización entre los chilenos y transformó al ex-dictador en el líder indiscutido de la derecha, tornándolo una vez más en el actor protagónico de la política chilena.

Los líderes de la Concertación han respaldado la política oficial del gobierno, que ha buscado el regreso de Pinochet a Chile, por razones jurídicas y prácticas, enfatizando que, a pesar de los reales obstáculos existentes, el ex-dictador debe enfrentar los tribunales chilenos y responder a las acusaciones específicas sobre violaciones de los derechos humanos (la inmunidad senatorial puede ser levantada por la Corte Suprema y Pinochet encara acusaciones por crímenes no cubiertos por la Ley de Amnistía de 1978). Entretanto, la derecha en Chile ha llegado a la conclusión de que la «obra» de Pinochet es más importante que el «hombre». Aceptando la posibilidad de que podría permanecer en Europa durante un largo proceso de extradición, los sectores de derecha han decidido sacrificar al ex-dictador aun cuando en lo formal se han cohesionado a su alrededor. La derecha prefiere a Pinochet en el extranjero a tener que negociar con los sectores democráticos el desmantelamiento de los enclaves autoritarios. Irónicamente, si Pinochet no vuelve a Chile para ser enjuiciado, las fuerzas democráticas no sentirán la urgencia de tener que generar las condiciones para hacer justicia, quizás desaprovechando así una oportunidad para corregir algunos de los defectos de la transición. Sin duda, habrá quienes se sentirán satisfechos de que otros, en Europa, hagan justicia por no-

sotros; pero, entretanto, el tema de fondo —es decir, el pinochetismo institucionalizado en la Constitución— quedará sin resolver.

¿Justicia para todos?

Al mismo tiempo que Pinochet estaba siendo detenido por las autoridades británicas en Londres, el gobierno francés recibía al presidente Laurent Kabila de la República Democrática del Congo, quien ha sido acusado de haber ejercido un activo papel en el genocidio de Ruanda. Kabila supuestamente sentía inquietud de viajar a Europa e inquirió sobre seguridades formales de inmunidad diplomática antes de abandonar su país. En apariencia quedó tranquilo con la declaración de Charles Josselin, ministro francés a cargo de las relaciones con África, quien sostuvo que no existía base para una comparación entre Pinochet y Kabila, puesto que este último «se beneficia de la inmunidad que se le otorga a todo jefe de Estado mientras está en el ejercicio de su cargo».

La experiencia de Kabila en Europa ilustra vivamente las contradicciones de vivir en un mundo que ha presenciado el arresto de Pinochet. Tiranos en ejercicio y potenciales ahora saben que las reglas han cambiado. Las amnistías locales y la inmunidad diplomática ya no garantizan del todo que los ex-dictadores puedan viajar libremente al extranjero. Este es un paso adelante en la evolución del derecho internacional de los derechos humanos (aunque las nuevas prácticas pueden desalentar también que esos mismos dictadores dejen de manera pacífica el poder). ¿Pero esta nueva tendencia hacia la internacionalización de la justicia será aplicada de

manera equitativa? Las grandes potencias podrían seleccionar a discreción a qué ex-dictadores juzgar por sus crímenes. En ausencia de un orden jurídico internacional bien consolidado, la arbitrariedad podría primar. Aunque hoy sea un ex-dictador ampliamente repudiado quien enfrenta la justicia, mañana podría ser un caso más dudoso, un nombre que suscite poco consenso internacional. ¿Exactamente quién debe manejar entonces la justicia internacional en un mundo globalizado? Bajo las circunstancias actuales, la decisión de quien puede ser arrestado para ser llevado a los tribunales es una cuestión de poder, no de justicia.

El comportamiento de los magistrados es otra variable a considerar. En este sentido, la jurisdicción es el punto clave. Con varios países pretendiendo enjuiciar a un ex-dictador como es el caso de Pinochet, ¿dónde enjuiciar en definitiva? Claramente, el país donde se cometieron las violaciones debería tener primera prioridad, en tanto la justicia pueda allí ejercerse. Las encuestas de opinión en Chile demuestran que una mayoría amplia de los entrevistados (sobre el 60%) cree que Pinochet debe ser enjuiciado por los crímenes contra los derechos humanos de que se le acusa. Pero entre esos mismos que desean a Pinochet juzgado, cerca del 65% prefiere que ello ocurra en Chile y no en otra parte.

¿Será posible cautelar la soberanía nacional mientras simultáneamente se avanza en la causa de la justicia? Con la detención de Pinochet, resulta claro ahora que la erosión de las fronteras nacionales se torna muy rápido en un *fait accompli*. Pero así como la globaliza-

ción económica descansa en instituciones internacionales tales como la Organización Mundial del Comercio para regular el sistema y nivelar el campo de juego, así también se hace necesario que la globalización de la justicia posea mecanismos mínimos para evitar el caos potencial.

Tal mecanismo está a punto de convertirse en realidad. El Tribunal Penal Internacional (TPI) cumple con el doble objetivo de reducir la impunidad en los casos de violaciones serias de los derechos humanos y, a la vez, asegurar procesos justos y sencillos sujetos a reglas claras aceptadas de manera voluntaria por todos los países. El tratado que establece el TPI fue aprobado en julio pasado en Roma, en una votación de 120 a 7 (entre las naciones que se opusieron al tratado figuran Irak, Libia, y, lo que es lamentable, EEUU). El TPI se materializará cuando 60 Estados ratifiquen formalmente el tratado, un proceso que puede tardar años.

El articulado del TPI contiene numerosas salvaguardas que garantizarán que los casos que sean traídos ante la corte no serán ni frívolos ni políticamente motivados. Un fiscal independiente tendrá la facultad para conducir una investigación no solo a partir de referencias provenientes de miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, sino también con base en recomendaciones de organizaciones no-gubernamentales y víctimas de los supuestos crímenes. El fiscal debe informar a los Estados soberanos que él o ella investiga un crimen dentro de sus fronteras y debe permitir a esos Estados la opción de investigar los crímenes por sí mismos. Aun más relevante,

una tercera nación no puede entregar criminales acusados al tribunal a menos que el país donde los crímenes se cometieron haya también ratificado el tratado.

La universalización del derecho humano debe ser fomentada; pero, promover la globalización de la justicia también debe acomodar inquietudes bien fundadas sobre abusos potenciales por las asimetrías del poder y por los eventuales costos de las buenas intenciones. El TPI puede ayudar a evitar tales distorsiones y de paso desalentar la competencia entre fiscales. Ciertamente, la creación del TPI significará que los Estados tendrán que ceder algún grado de soberanía, y, en especial los países desarrollados, tendrán que aceptar limitaciones a su poder nacional. Pero como el caso Pinochet lo evidencia ampliamente, a veces un Estado-nación debe abandonar un grado de soberanía para ganar un mejor control sobre sus asuntos propios. Es por ello que Chile ha aprobado el Tratado de Roma, cuya ratificación está ahora pendiente en el Congreso Nacional.

El caso Pinochet ha demostrado a Chile que una transición a la democracia debe enfrentar todos sus asuntos pendientes por penosos que ellos sean y no «barrerlos debajo de la alfombra». Más allá de lo que ocurra con Pinochet, lo principal es que los chilenos seamos capaces de recuperar plenamente la soberanía popular, crear las condiciones para que la justicia opere sin limitaciones, impulsando, al mismo tiempo, un régimen internacional humanitario como instrumento efectivo de reserva contra la impunidad.