

LEYES DE AMNISTÍA: COMISIÓN Y CORTE INTERAMERICANAS DE DERECHOS HUMANOS



MARÍA GABRIELA SANCHO GUEVARA

Bachiller en Relaciones Internacionales, Universidad de Brasilia, Brasil; ex Pasante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, USA; Asistente de la Biblioteca Conjunta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.

INTRODUCCIÓN

Según la definición de la Enciclopedia Libre Wikipedia, *“amnistía es el olvido legal de delitos, que extingue la responsabilidad de sus autores”*. Y es junto al indulto una causa de extinción de la responsabilidad penal¹. De igual manera, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual indica que la aplicación jurídica de amnistía implica siempre la supresión de las penas aplicadas o aplicables a ciertos delitos, especialmente de los cometidos contra el Estado o de aquellos que se califican de políticos, por considerarlos circunstanciales y no producto de la maldad humana ni de las lesiones antisociales permanentes, como ocurre con delitos comunes². También suele entenderse por amnistía un acto del Poder soberano que cubre con el velo del olvido las infracciones penales de cierta clase, dando por conclusos los procesos comenzados, declarando que no deben iniciarse los pendientes o bien declarando automáticamente cumplidas las condenas pronunciadas o en vías de cumplimiento.

Por otro lado, el Conde de Peyronnet, ministro del Rey de Francia Carlos X, estableció un notable paralelo, muchas veces aún hoy en día citado con frecuencia, entre amnistía y perdón, cuyos pensamientos principales son éstos: la amnistía es olvido; perdón es indulgencia, piedad. Aquélla no repone, sino borra; éste nada borra, sino que abandona y repone. La amnistía vuelve hacia lo pasado y destruye hasta el primer vestigio del mal. El perdón no va sino hacia lo futuro, y conserva el pasado cuanto lo ha producido. El perdón supone crimen; la amnistía no supone nada, a no ser la acusación. El perdón no rehabilita; antes, por el contrario añade a la sentencia del juez la confesión, al menos implícita, del sentenciado que lo acepta. La amnistía no solamente purifica la acción, sino que la destruye; no para en esto: destruye hasta la memoria y aun la misma sombra de la acción. El perdón es más judicial que político; la amnistía,

más política que judicial. El perdón es un favor aislado que conviene más a los actos individuales; la amnistía es una absolución general que conviene más a los hechos colectivos. Y es precisamente de acuerdo al paralelo anteriormente mencionado, que podemos afirmar que la amnistía es a veces un acto de justicia y sólo alguna vez un acto de prudencia y habilidad.

POSICIÓN DE LA CIDH

Según el Informe de la CIDH sobre el Proceso de Desmovilización de las AUC de Colombia³, el derecho a la verdad no debe ser coartado a través de medidas legislativas o de otro carácter. Sobre esta misma línea de pensamiento, la CIDH ha establecido que la existencia de impedimentos fácticos o legales –tales como la expedición de leyes de amnistía– al acceso de información sobre los hechos y circunstancias que rodearon la violación de un derecho fundamental, y que impidan poner en marcha los recursos judiciales de la jurisdicción interna, resultan incompatibles con el derecho a la protección judicial previsto en el artículo 25 de la Convención Americana. Ya que el proceso destinado a establecer la verdad requiere del libre ejercicio del derecho a buscar y recibir información, así como de la formación de comisiones investigadoras y la adopción de las medidas necesarias para habilitar al poder judicial a emprender y completar las investigaciones correspondientes. Por otro lado, algunos Estados afectados por conflictos armados internos y sus consecuencias han recurrido al dictado de leyes de amnistía al momento de implementar mecanismos de pacificación y reconciliación nacional. No en tanto, la concesión de amnistías e indultos debe circunscribirse a conductas punibles que tengan el carácter de delitos políticos o de delitos comunes conexos con aquéllos en la medida en que teniendo relación directa y estrecha con la delincuencia política, no constituyan delitos graves conforme al derecho internacional. Ciertamente, los responsables de la comisión de este tipo de crímenes no deben

beneficiarse indebidamente de causales de exclusión de la punibilidad, como la prescripción del delito y la prescripción de la pena; con el otorgamiento de asilo territorial o diplomático; con la negativa a entrega en extradición por la comisión de crímenes sancionados por el derecho internacional; o con la concesión de amnistías o indultos. En este sentido, la CIDH ha establecido de manera consistente que si bien la adopción de normas destinadas a amnistiar a los responsables del delito de alzarse en armas contra el Estado puede ser una herramienta útil en el marco de los esfuerzos por alcanzar la paz, tanto las leyes de amnistía como las medidas legislativas similares que impiden o dan por terminada la investigación y juzgamiento de crímenes de derecho internacional impiden el acceso a la justicia y hacen ineficaz la obligación de los Estados partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y de garantizar su libre y pleno ejercicio.

Asimismo en el informe n. 61/01 de la CIDH, sobre el Caso 11.771 contra Chile, la CIDH resalta que algunos Estados, en busca de mecanismos de pacificación y reconciliación nacional, han dictado leyes de amnistía que dejan desamparadas a las víctimas de serias violaciones a los derechos humanos, y las privan del derecho a acceder a la justicia. La adopción y aplicación de este tipo de normas son incompatibles con las obligaciones asumidas en virtud de los artículos 1(1) y 2 de la Convención Americana. La compatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana ha sido examinada por la CIDH en varias oportunidades en el contexto de la decisión de casos individuales. En todos ellos, la CIDH halló que la normativa examinada amparó con la impunidad serias violaciones de derechos humanos cometidas contra personas sujetas a la jurisdicción del Estado parte en cuestión. La Comisión Interamericana ha señalado reiteradamente que la aplicación de leyes de amnistía que impiden el acceso a la justicia en casos de serias violaciones a los derechos humanos hace ineficaz la obligación de los Estados partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción sin discriminación de ninguna clase, según establece el artículo 1(1) de la Convención. En consecuencia, eliminan la medida más efectiva para la vigencia de los derechos humanos, vale decir, el enjuiciamiento y castigo a los responsables⁴.

La doctrina y la práctica de la CIDH en materia de amnistías coinciden con las conclusiones del estudio sobre impunidad elaborado por el experto Louis Joinet, Relator Especial de las Naciones Unidas. En su estudio, presentado a la Comisión de Derechos

Humanos de las Naciones Unidas el 2 de octubre de 1997, el señor Joinet recomendó la adopción de cuarenta y dos principios destinados a la protección y promoción de los derechos humanos por medio de acciones tendientes a combatir la impunidad. Precisamente, el Principio 20 se refiere al deber de los Estados con relación con la administración de justicia. Joinet expresa en tal sentido que la impunidad surge del hecho que los Estados no cumplen con su obligación de investigar estas violaciones y adoptar, particularmente en el área de la administración de justicia, medidas que garanticen que los responsables de haberlas cometido sean acusados, juzgados y castigados. Surge, además, del hecho que los Estados no adoptan medidas apropiadas para proveer a las víctimas de recursos efectivos, para reparar los daños sufridos por ellas, y para prevenir la repetición de dichas violaciones⁵.

De igual manera, la CIDH con el fin de que se respete la Convención Americana sobre Derechos Humanos y evitar la impunidad en serias violaciones de derechos humanos, ha referido específicamente, por ejemplo en su “Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador”, a la Ley de Amnistía General aplicada a los presuntos responsables del asesinato de Monseñor Romero. El 26 de marzo de 1993, dentro del término del que disponía el Presidente Cristiani para vetar la recién aprobada ley de amnistía, la CIDH manifestó al Jefe de Estado salvadoreño su preocupación de que dicha norma obstaculizara el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y además recordó que debe tomarse en cuenta 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 internacional⁶. Además, la Comisión, en sus Informes Anuales de 1996 y 1997, ha presentado el aspecto relativo a las mencionadas leyes de amnistía, dentro del análisis general de la situación de los derechos humanos en Perú. Ya que la Comisión considera que dichas leyes intentan legalizar inválidamente la impunidad que existió en la práctica respecto a las desapariciones forzadas y otros graves delitos cometidos por agentes estatales. Por ejemplo, la Comisión ha tenido conocimiento de que los jueces del Tribunal Constitucional que fueron destituidos por el Congreso se fundamentaron en el mencionado artículo 138 de la Constitución peruana para declarar, en sentencia de fecha 27 de diciembre de 1996, que la Ley n. 26.657 no era aplicable al Presidente Alberto Fujimori⁷.

También en el informe de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos sobre Ley de Amnistía y otros aspectos de la situación de los Derechos Humanos en Perú, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos concluye que las leyes de amnistía en Argentina y Uruguay son “incompatible(s) con el artículo XVIII (Derecho de justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y los artículos 1, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. De igual manera, el Presidente del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias y los Relatores Especiales de la Comisión de Derechos Humanos sobre la Independencia de jueces y abogados, sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, y sobre la Tortura, en comunicación dirigida al gobierno peruano el 1 de agosto de 1995, han expresado “que las leyes expedidas (Ley 26479 que concede amnistía, y Ley 26492 de interpretación de la ley de amnistía) por el Parlamento Peruano y promulgadas por... (el) Gobierno favorecen la impunidad al negar recursos eficaces a quienes hayan sido víctimas de violaciones de derechos humanos y, por consiguiente, son contrarias al espíritu de los instrumentos de derechos humanos, incluida la Declaración de Viena aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993”. Los mencionados expertos de la Comisión de Derechos Humanos relatan claramente que la Ley de amnistía peruana afectan normas de la Declaración sobre la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, de las Convención contra la Tortura, entre otros instrumentos internacionales⁸

En el Caso Carmelo Soria Espinoza de Chile, la CIDH mencionó que el decreto Ley n. 2.191 es incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Chile en 1990 y que, en consecuencia, la sentencia de la Corte Suprema que declara constitucional y de aplicación obligatoria el decreto ley sobre amnistía, viola los artículos 1(1) y 2 de la Convención. Además, la CIDH consideró que el Estado ha dejado de cumplir con el Convenio sobre Prevención y Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Reconocidas por haber adoptado el decreto ley sobre amnistía y porque sus órganos administrativos de justicia no han sancionado a los autores de los delitos cometidos en contra de don Carmelo Soria Espinoza⁹. Con relación a Chile es interesante mencionar algunos puntos del especialista en Derechos Humanos, Dr. Jose Zalaquett, el cual menciona que la transición chilena ha estado sujeta

a diversas restricciones ya que muchas veces los procesos de investigaciones sobre violaciones de derechos humanos han quedado drásticamente impedidos debido a una Ley de Amnistía que el régimen militar aprobó en 1978, cuyo efecto es la impunidad por las violaciones de los derechos humanos cometidas entre 1973, el año del golpe de estado, y 1978. Y que por lo tanto, algunas de las atrocidades que se perpetraron antes de este año y que quedaron amparadas por la ley de amnistía ciertamente se pueden caracterizar como crímenes contra la humanidad o, al menos, como análogas a dicho concepto y se podría sostener que el Estado de Chile tiene el deber de someterlas a juicio.¹⁰

Ciertamente, la CIDH considera que el Decreto-Ley de autoamnistía establece un impedimento legal para acceder a información relevante con relación a hechos y circunstancias que rodearon la violación de un derecho fundamental, y que impiden contar con recursos de la jurisdicción interna que permitan la protección judicial de los derechos fundamentales establecidos en la Convención Americana, la Constitución y las leyes. Asimismo en casos relativos a la vigencia de leyes de amnistía, la CIDH ha considerado necesario que los Estados adopten “las medidas necesarias para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el período de facto”.¹¹

POSICIÓN DE LA CORTE IDH

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que los Estados parte de la Convención Americana no pueden invocar disposiciones de su derecho interno, tales como leyes de amnistía, para incumplir su obligación de garantizar el funcionamiento completo y debido de la justicia. En su sentencia en el *Caso Barrios Altos contra Perú* estableció que resultan 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 de 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. La Corte concluyó que al ser incompatibles con la Convención Americana, estas leyes de amnistía carecían de efectos jurídicos y no podían constituir un obstáculo para la investigación, identificación y castigo de los responsables de violaciones de derechos consagrados en la Convención Americana.

Asimismo, es importante mencionar que en el artículo escrito por Luis Peraza Parga, Guatemala, sobre la Corte Interamericana y la muerte de Myrna Mack Chang, éste resalta que aunque la Corte no es una supra instancia cazadora de leyes internas o un órgano supra legislativo, ésta sí tiene la capacidad de declarar normas nacionales inaplicables y sin efectos jurídicos cuando contravienen el sistema americano de derechos humanos¹².

De igual manera, la Corte Interamericana ha sentado una doctrina clara en el sentido de que una ley de amnistía no puede servir de justificación para no cumplir el deber de investigar y de conceder acceso a la justicia. Y así mismo, la Corte ha expresado que los Estados no pueden, para no dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, invocar disposiciones existentes en su derecho interno, como lo es en este caso la Ley de Amnistía...que a juicio de esta Corte, obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia. Y es por estas razones que el argumento...en el sentido de que le es imposible cumplir con ese deber de investigar los hechos que dieron origen al presente caso debe ser rechazado¹³. En consecuencia, un Estado no puede ampararse en la existencia de disposiciones de derecho interno para eludir el cumplimiento de su obligación de investigar las violaciones de los derechos humanos, procesar a los responsables y evitar la impunidad. Aún más, la Corte ha definido la impunidad como "la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana" y ha señalado que "el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares¹⁴."

De acuerdo a la ponencia del actual Juez de la Corte Interamericana, Manuel E. Ventura Robles, las 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. Este tipo de leyes impide la identificación de los individuos responsables de violaciones a derechos humanos, ya que se obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente. Además, en relación con las leyes de autoamnistía, hay que tomar en consideración que su legalidad en el plano del derecho interno, al implicar a la impunidad y la injusticia, son incompatibles con la normativa del Derecho

Internacional de los Derechos Humanos, acarreado, por lo tanto, violaciones a los derechos de la persona humana. Como es sabido, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos establece que no todo lo que es legal en el ordenamiento jurídico interno lo es en el ordenamiento jurídico internacional, y aún más cuando están en juego la justicia y la verdad¹⁵.

De igual manera, en su voto razonado en el Caso Barrios Altos, el entonces Presidente de la Corte, Juez Antonio A. Cançado Trindade, señaló que las llamadas autoamnistías son, en suma, una afrenta inadmisibles al derecho a la verdad y al derecho a la justicia (empezando por el propio acceso a la justicia). Son ellas manifiestamente incompatibles con las obligaciones generales -indisociables- de los Estados Partes en la Convención Americana de respetar y garantizar los derechos humanos por ella protegidos, asegurando el libre y pleno ejercicio de los mismos (en los términos del artículo 1(1) de la Convención), así como de adecuar su derecho interno a la normativa internacional de protección (en los términos del artículo 2 de la Convención). Además, afectan los derechos protegidos por la Convención, en particular los derechos a las garantías judiciales (artículo 8) y a la protección judicial (artículo 25)¹⁶.

De esta manera y según la opinión de José E. Méndez en su artículo "Derecho a la Verdad frente a graves violaciones de Derechos Humanos" queda claro que en el ámbito interamericano, la doctrina de incompatibilidad de leyes de impunidad con las obligaciones del Estado se ha visto reforzada con las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus primeros casos contenciosos, contra Honduras y sobre desapariciones forzadas de personas. Porque aunque no hubo ocasión de pronunciarse sobre los obstáculos legales que pudieran presentar leyes internas de amnistía, la Corte ha desarrollado una teoría sobre las obligaciones afirmativas de los Estados cuando están en presencia de violaciones a la Convención de la gravedad intrínseca de las desapariciones, obligaciones que naturalmente se hacen extensivas a gobiernos sucesivos aunque estos últimos no hayan sido responsables de ellas. Justamente por tratarse de crímenes de lesa humanidad, dijo la Corte, las desapariciones hacen surgir en el Estado la obligación de investigarlas, procesar y castigar a los responsables entre los agentes del Estado, y revelar a las familias y a la sociedad todo cuanto pueda establecerse sobre la suerte y paradero de las víctimas. Además, esta obligación subsiste mientras dure cualquier incertidumbre sobre el destino de ellas. Se trata de un deber afirmativo porque se lo encuadra no sólo

en la obligación genérica de respetar los derechos sino en la de garantizar su ejercicio, conforme al art. 1.1 de la Convención Americana¹⁷.

CONCLUSIÓN

En suma, toda vez que las leyes de amnistía o las medidas legislativas de similar naturaleza tornan ineficaces y sin valor la obligación de los Estados partes de asegurar el esclarecimiento judicial de crímenes de derecho internacional, éstas resultan incompatibles con la Convención Americana, más allá de que las violaciones en cuestión puedan ser

atribuidas a agentes estatales o particulares. Además, las Leyes de Amnistía también constituyen una violación de los artículos 17 y 18 de la Declaración sobre Desaparición Forzada, que “crea una atmósfera de impunidad que puede ser conducente a nuevos actos de desaparición y a otras violaciones semejantes de los derechos humanos¹⁸”. Con esto podemos concluir que ciertamente las leyes de amnistía son incompatibles con las obligaciones internacionales del Estado si su efecto es el de crear un ambiente general de impunidad para las violaciones más serias de este tratado.

NOTAS

1. <http://es.wikipedia.org/wiki/AmnistÃ-a>
2. Cabanellas Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo I, 16ª edición, Buenos Aires, Argentina (1983).
3. <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/informe2.htm>
4. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Chile11.771.htm>
5. Naciones Unidas, La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos: "Cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos)" preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la Resolución 1996/119 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 de octubre de 1997.
6. <http://www1.umn.edu/humanrts/cases/espanol/Selsalvador37-00.html>
7. <http://www1.umn.edu/humanrts/cases/espanol/Speru44-00.html>
8. <http://www.nadir.org/nadir/initiativ/mrta/impu1-e.htm>
9. <http://www.cidh.org/annualrep/2003sp/Chile.11725.htm>
10. http://www.publicacionescdh.uchile.cl/Libros/18ensayos/Zalaquett_EquilibrarImperativos.pdf
11. <http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Chile11.771a.htm>
12. http://www.lainsignia.org/2003/diciembre/der_029.htm
13. Corte IDH, Caso Loayza Tamayo, Reparaciones, Sentencia del 27 de noviembre de 1998, párr. 168.
14. Corte IDH Caso Paniagua Morales y otros, Sentencia del 8 de marzo de 1998, párr. 173. Ver igualmente, Caso Loayza Tamayo citado, párr. 170.
15. Manuel E. Ventura Robles. *La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Acceso a la Justicia e Impunidad*. Ponencia.
16. Corte I.D.H., *Caso Barrios Altos*. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C. Voto Razonado del Juez Cançado Trindade.
17. www.aprodeh.org.pe/sem_verdad/documentos/Juan_E_Mendez.doc
18. <http://www.derechos.org/nizkor/peru/libros/desap/cap2.html>