

LA LEY DE AMNISTIA Y LOS DERECHO HUMANOS

ALEJANDRO MONTIEL ARGUELLO

Hace algunos años publiqué un artículo titulado "Los sujetos de las violaciones de los derechos humanos" en que me referí a la polémica sobre la existencia de responsabilidad del Estado en los casos en que ha renunciado a castigar a los violadores de Derechos humanos mediante indultos o amnistías cuando las violaciones tuvieran carácter general¹.

No se discute la obligación del estado de juzgar y sancionar a los individuos responsables de las violaciones de los derechos humanos, los que es objeto de la polémica y es si esa obligación subsiste aún en el caso de que el cumplimiento de ella ponga en peligro la seguridad social del Estado y este se vea en la necesidad de recurrir a la amnistía. Esta posición ha sido sostenida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas² y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³.

-
1. "Hector Gros Espiell Liber Amicorum", Pág. 180 Bruxelles, 1997 Temas Internacionales. Pág. 280. Managua, 2001.
 2. Comentario General No. 20(64) sobre el artículo 7. Suplemento No. 40 (A/47/40) anexo VI.A CCPR/C/79 Add. 104 y mucho más.
 3. Informe No.136/99/ El Salvador = Informe No. 28/92 Argentina = Informe 29/92 Uruguay y mucho más.

La solución reviste gran importancia porque en caso de graves alternativas del orden público en América Latina ha sido tradicional la emisión de leyes de amnistías para lograr el avance del proceso de pacificación del país y la reconciliación de las fracciones en pugna. Así ha sucedido en años recientes en Argentina, Chile, Uruguay, Perú, Guatemala y El Salvador.

En Nicaragua se dictó una ley que concedía amnistía a todos los nicaragüenses que actualmente se encontraban involucrados en actividades contrarrevolucionarias, incluyendo aquellas de naturaleza armada, que se entreguen o depongan sus armas ante las autoridades competentes⁴. Esa ley fue prorrogada en varias ocasiones⁵.

En mayo de 1990 se dictó una nueva ley más detallada que concede amnistía por los delitos contra el orden público y la seguridad interior y exterior del Estado, y los comunes conexos; por los delitos incurridos en la investigación y persecución de tales delitos; y a los funcionarios y empleados que hubieren cometido los delitos a que se refiere el libro segundo título VIII, del Código Penal (Delitos peculiares de los funcionarios y Empleados públicos) que no hayan sido encausados. Esta última categoría comprende la responsabilidad civil administrativa⁶.

El Gobierno de doña Violeta de Chamorro que sustituyó al régimen sandinista derogó en mayo de 1990 la ley anterior y concedió amplia e incondicional amnistía por todos los delitos políticos y comunes conexos cometidos por nicaragüenses naturales hasta la fecha de la publicación de esa nueva ley⁷.

Los que sostienen la posición de que, a pesar de haberse dictado una ley de amnistía, subsiste la obligación internacional de castigar las violaciones a los derechos humanos establecida en tratados vigentes, se basan en el principio "pacta sunt servanda" y específicamente los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre Tratados, el primero de los cuales tiene es principio por título y el segundo dispone que "una parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de los dispuesto en el artículo 46". Este artículo 46 se refiere a la competencia para la celebración de tratados y por tanto no tiene relación con la cuestión que es materia del presente artículo.

4. Gaceta No. 21 del 29 de enero de 1985.

5. Gaceta del 3 de septiembre de 1985 20 de agosto de 1986, 27 de julio de 1986, 23 de diciembre de 1988 y 3 de junio de 1989.

6. Gaceta No. 53 del 15 de mayo de 1990.

7. Gaceta No. 98 del 23 de mayo de 1990.

Un hecho reconocido es que en casos de graves alteraciones del orden público se impone la reconciliación entre las partes y con mucha frecuencia ello no puede lograrse sino mediante la amnistía a favor de las personas que participaron en esas alteraciones.

Este hecho es aceptado en forma tal vez demasiado general y amplio, en el Protocolo Adicional a las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de la Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional, que dice:

"A la cesión de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto⁸."

Desde el punto de vista del puro derecho, es indudable que los tratados de derechos humanos son celebrados en consideración a las circunstancias normales de la vida de los Estados. No se trata de que se haga justicia aunque se caiga el cielo (*fiat justitia et ruat caelum*). Y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone, que el cambio fundamental de las circunstancias ocurrido respecto a las existencias en el momento de la celebración y que no fue previsto por las partes, puede alegarse como causa para dar por terminado un tratado o para suspender su aplicación⁹.

En mi opinión, no todas las disposiciones de la Convención de Viena deberían ser aplicables automáticamente a los tratados sobre derechos humanos, dada la especial naturaleza de estos, que no generan obligaciones recíprocas sino compromisos unilaterales, y debería haber una Convención específica para ellos. Sin embargo, fundamento lógico del artículo 62, tiene aún mayor fuerza en el caso de que el cambio de circunstancias sea tan grave que ponga en peligro la vida misma del Estado.

Puede además tomarse en consideración el criterio de la Comisión de Derecho Internacional de la Naciones Unidas que en el artículo 33 de su proyecto sobre la responsabilidad de los Estados dispone que pueda invocarse el estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud del hecho de un Estado que no está de conformidad con una obligación internacional cuando haya sido único medio de salvaguardar un interés esencial del Estado contra un peligro grave e inminente, si no se trata de una norma imperativa de derecho internacional, no

8. Protocolo II del 8 de junio de 1977, artículo 6.5.

9. Artículo 62.

ha sido excluida la posibilidad de invocar el estado de necesidad y no se ha contribuido a la existencia de ese estado¹⁰.

Claro está que en esta materia puede haber abusos y decretarse la amnistía para favorecer la impunidad y sin que ella sea necesaria, pero cada caso concreto debe ser juzgado por sus propios méritos y no puede conseguirse como regla de carácter general que toda amnistía constituye una violación del deber del Estado de Juzgar y sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos.

10. Informe de la Comisión de Derecho Internacional. Asamblea general. Documento Oficial del LI periodo de sesiones. Suplemento No. 10 (AS1/10) Pág. 146.