



## **LAS LEYES DE AMNISTÍA:**

Y el combate a los violadores de derechos humanos, ¿cuándo?

Ronald Gamarra

Razones de peso pesado para pasar por encima de las leyes de amnistía.

¿Se imagina usted, amigo lector, un escenario en el cual el Presidente de la República, con el concurso del Congreso, aprobara una ley que concediera amnistía a todos aquellos militares y civiles autores de los delitos de corrupción perpetrados desde 1990 hasta la fecha? Imposible, absurdo, inaceptable, ¿verdad? Si ello aconteciera, tendríamos que denunciar y juzgar al primer mandatario y a los parlamentarios por delito de encubrimiento, ¿no es cierto? La ley sería inmediatamente dejada sin efecto por un Congreso nuevo y digno que daría trámite a un proyecto urgente enviado por un renovado Poder Ejecutivo, previamente trabajado por el ministro de Justicia. Sin duda alguna. Y, como el delito no genera derechos, los corruptores y los que se dejaron corromper no podrían invocar la amnistía para librar sus culpas y evadir la cárcel que se han ganado. Tal excusa sería rechazada de plano por los procuradores, fiscales y magistrados.

Tenemos la seguridad de que el presidente Paniagua, el congresista Ferrero y el ministro García Sayán jamás darían curso a tal ley de amnistía. Estamos convencidos, por el contrario, de que si se encontraran con tal norma en vigencia no dudarían un segundo en exigir y lograr su nulidad.

Por cierto, nuestra seguridad y nuestro convencimiento respecto de la actuación del gobierno de transición no variaría si en vez del soborno y la corrupción se tratara de la comisión de delitos que expresaran desprecio por la vida y la integridad física de las personas, de ataques al ser humano. De ahí que, en atención a la actual existencia de las leyes 26479 y 26492, de amnistía normativa, demandamos a los señores Paniagua, Ferrero y García Sayán el pronto cumplimiento de su innegable compromiso con la humanidad y el acatamiento de los deberes internacionales del Estado peruano. Vale decir, que dejen sin efecto las leyes de amnistía para los violadores de derechos humanos.

En cuanto a los fiscales y magistrados, cabe recordarles que en el marco de sus respectivas competencias, y dada la incompatibilidad de las leyes de amnistía con el deber de garantía asumido por el Estado, deben proceder de forma inmediata y sin excusa alguna a la investigación, juzgamiento y sanción de los autores de violaciones de los derechos humanos.

La amnistía a los violadores de derechos humanos

A partir de los años ochenta, y a propósito de la lucha contra el terrorismo homicida de Sendero Luminoso y el MRTA, las sucesivas administraciones de Fernando Belaunde, Alan García y Alberto Fujimori llevaron adelante una práctica sistemática de violación de los derechos humanos. Sin embargo, pese a las denuncias presentadas y las pruebas acumuladas, la inmensa mayoría de los responsables nunca fueron procesados o condenados por la perpetración de ejecuciones extrajudiciales, torturas y desapariciones forzadas. El Ministerio Público y el Poder Judicial, sencillamente, nada hicieron. Y la justicia militar, por su parte, se abocó indebidamente al conocimiento de diversos casos sólo para asegurar que los uniformados siguieran siendo intocables.

Claro que, como en otras latitudes, los responsables de los crímenes no se sintieron totalmente seguros de la impunidad que en los hechos cubrió sus crímenes, por lo que pretendieron una exoneración jurídica. En ese sentido, con el concurso de una infame mayoría oficialista, en 1995 Fujimori y los altos mandos castrenses lograron la aprobación de las leyes 26479 y 26492, que concedieron amnistía a los militares, policías y civiles autores y partícipes de las violaciones de los derechos humanos cometidas desde mayo de 1980 hasta el 14 de junio de 1995.

Una y otra vez, estas leyes de amnistía, como las dictadas en otros países con el propósito de lograr la impunidad, han sido declaradas por diversas instancias del sistema americano y universal de protección de los derechos humanos como incompatibles con las obligaciones internacionales, de naturaleza convencional y consuetudinaria, adquiridas por la República del Perú en materia de enjuiciamiento y sanción a los responsables de transgresiones de los derechos fundamentales del ser humano.

Una y otra vez, también, entre 1995 y el 2000, el dúo Fujimori-Montesinos rehusó cumplir con sus obligaciones internacionales, comprometiendo la responsabilidad del Estado peruano.

El delito no genera derechos

Con Zaffaroni, sostenemos que un delito nunca puede ser una ley, aunque tenga forma de tal. Los actos de poder denominados leyes de amnistía 26479 y 26492 no son sino meras formulaciones elaboradas con el propósito de ocultar y tapar los delitos contra la humanidad cometidos desde el poder; y, en tanto verdadero

encubrimiento, delito de encubrimiento, carecen de contenido jurídico.

Quince años después de ser expresada, la afirmación del maestro argentino permanece firme e incuestionable: el encubrimiento de un delito es un delito, tenga la forma que tenga, de ley, de ocultación o de destrucción material de pruebas. Un delito jamás puede ser fuente de derecho. Un delincuente o un grupo de poder nunca puede crear un impedimento jurídico para la investigación de los crímenes cometidos por sus propios miembros.

### **Incompatibilidad de las leyes de amnistía con las obligaciones internacionales**

De conformidad con el derecho internacional, los estados asumen la posición jurídica de garante de los derechos humanos. Es decir, tienen las obligaciones de: a) investigar a fondo, con los medios a su alcance y de forma imparcial, las violaciones de los derechos humanos producidas en el ámbito de su jurisdicción; b) encausar penalmente, juzgar y sancionar a quienes sean considerados responsables de tales crímenes; c) reparar los daños causados a las víctimas y adoptar medidas eficaces para evitar que dichas violaciones se repitan en el futuro; y, d) establecer la verdad de los hechos.

Tales obligaciones son, por definición, interdependientes: unas y otras guardan íntima relación; y complementarias: la ejecución de unos deberes no sustituye ni reemplaza el necesario cumplimiento de los otros.

Así, por ejemplo, como ha sostenido de forma invariable la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –cuyas recomendaciones tienen carácter vinculante, conforme ha señalado la Corte Interamericana–, las medidas de reparación a las víctimas y sus familiares, así como el establecimiento de "comisiones de la verdad", no exonera en ningún caso al Estado de su obligación de llevar ante la justicia a los responsables de las violaciones de los derechos humanos e imponerles sanciones (Informe 28/92, Argentina, 1992).

En definitiva, entonces, el Estado tiene el deber de juzgar y sancionar a los violadores de derechos humanos, de evitar y combatir la impunidad. Tal obligación es irrenunciable e indelegable.

En ese orden de ideas, el incumplimiento de la obligación de juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos importa una evidente denegación de justicia, genera la impunidad y ésta propicia la repetición crónica de las transgresiones de los derechos del ser humano y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares, conforme ha decidido la Corte Interamericana (caso Paniagua Morales y otros) y lo recuerda CEJIL, la Comisión Internacional de Juristas y

Amnistía Internacional en múltiples memoriales en derecho Amicus Curiae.

Pues bien: resulta que según la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, y de acuerdo también con la unánime como sistemática jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, las amnistías son incompatibles con la obligación de investigar, someter a proceso y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos. También, con el deber del Estado de garantizar el derecho de toda persona a un recurso efectivo y a ser oída por un tribunal independiente e imparcial para la determinación de sus derechos.

A este respecto, pueden mencionarse innumerables decisiones relativas a leyes de amnistía dictadas en Chile (decreto ley 2191, de autoamnistía), Argentina (ley 23521, de obediencia debida, y ley 23492, de punto final), El Salvador (decreto 486, de amnistía general), Uruguay, Haití, entre otros.

Sobre las leyes peruanas 26479 y 26492 existen pronunciamientos condenatorios del Comité de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, toda vez que ellas "frustran y contravienen la obligación del Estado de investigar y sancionar a los responsables de violaciones de los derechos humanos, sean los responsables integrantes del Ejército o civiles. La expectativa de una eventual amnistía otorga un manto de impunidad a las Fuerzas Armadas y a todo no militar infractor, lo que les permite cometer cualquier atrocidad en nombre de su causa, y ese clima alienta los excesos inevitables y el desprecio por la ley".

### **Las leyes de amnistía y la comunidad internacional**

En el concierto de las naciones, el Estado peruano no puede invocar ni oponer la promulgación de las leyes 26479 y 26492, ni ningún otro obstáculo de derecho interno, para eximirse del cumplimiento de su obligación internacional de juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos. Ello en atención a que, a través de un acto de poder local –por lo mismo, unilateral– no se puede variar el deber internacional (pacta sunt servanda) ni enervar la naturaleza jurídica de los crímenes contra la humanidad (jus cogens).

### **Las leyes de amnistía y el ordenamiento interno**

La existencia de normas constitucionales, legislativas o de alcance reglamentario no puede ser alegada para no ejecutar deberes internacionales o para torcer su cumplimiento. Por ende, las leyes de amnistía 26479 y 26492 no constituyen en modo alguno

justificación para eludir el deber de investigar y de conceder acceso a la justicia.

Como han sostenido la Comisión Internacional de Juristas y Amnistía Internacional en el Amicus Curiae presentado a la fiscal que investiga a Fujimori y Montesinos por crímenes contra la humanidad, la obligación internacional del Estado de investigar, procesar y sancionar a los autores de violaciones de los derechos humanos se realiza a través de la actividad judicial. Así que los tribunales están en el deber de ejecutar tal obligación; de lo contrario comprometen la responsabilidad del Estado. Igual deber atañe a los representantes del Ministerio Público, en el marco de su competencia. En consecuencia, un tribunal no sólo debe abstenerse de aplicar una ley de amnistía incompatible con las obligaciones internacionales del Estado y violatoria de derechos humanos internacionalmente amparados, sino que debe asimismo proceder a investigar, procesar y sancionar a los autores de violaciones de los derechos humanos.

### **Fraude, no cosa juzgada**

Por cierto, además, la existencia de alguna decisión judicial de un tribunal nacional (por ejemplo, del Consejo Supremo de Justicia Militar) que cuestione los deberes internacionales del Estado o vulnere derechos humanos internacionalmente protegidos, no resulta válidamente invocable para impedir al Ministerio Público y al Poder Judicial el inicio o la continuación de la investigación, juzgamiento y sanción a los autores de violaciones de derechos humanos.

Así, no constituye cosa juzgada ni puede ser opuesta como tal, dado su carácter simulado o fraudulento, el pronunciamiento jurisdiccional que sólo expresa la actuación de un tribunal no competente, no independiente y no imparcial, como es el caso de los tribunales militares del Perú (véanse diversos dictámenes del Comité de Derechos Humanos y de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias, sobre la cuestión de la tortura y sobre la independencia de magistrados y abogados).

Tampoco, la sentencia dictada en una causa criminal en que sólo se haya juzgado a algunos autores (y se haya excluido a otros); la decisión judicial recaída en un proceso seguido por simples tipos penales comunes (que haya dejado de lado los crímenes contra la humanidad o las violaciones de derechos humanos); o la resolución jurisdiccional que sea consecuencia de una actuación destinada a exonerar al acusado de responsabilidad penal.

Los pronunciamientos de la justicia militar peruana en los casos de La Cantuta y Leonor La Rosa, como la decisión judicial salvadoreña sostenida en el caso de Ignacio Ellacuría y otros cinco sacerdotes jesuitas asesinados por miembros del Batallón Atlacatl,

son claras muestras de una fraudulenta administración de justicia, de abuso y desviación de poder, que no se benefician con el instituto de la cosa juzgada.

Ronald Gamarra es abogado de IDL.

#### PRONUNCIAMIENTOS INTERNACIONALES: LAS LEYES DE AMNISTÍA EN EL PERÚ

Ley: Leyes 26479 y 26492.

Órgano: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Decisión: Al adoptar las mencionadas leyes, el Estado peruano ha renunciado unilateralmente a su deber de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos previsto en la Convención Americana de Derechos Humanos (Informe 1/96, caso Chumbivilcas, 1996).

Las leyes de amnistía frustran y contravienen la obligación del Estado de investigar y sancionar a los responsables de violaciones de los derechos humanos (Informe 38/97, caso Hugo Bustíos, 1997; Informe 39/97, caso Martín Roca, 1998; Informe 41/97, caso Estiles Ruiz, 1998; Informe 42/97, caso Ángel Escobar, 1998; Informe 43/97, caso Héctor Pérez, 1998).

El Estado peruano debe derogar las leyes de amnistía (Informe anual 1996; Informe 44/00, caso Américo Zavala, 2000; Informe 45/00, caso Manuel Mónago, 2000; Informe 46/00, caso Manuel Meneses, 2000; Informe 47/00, caso Manuel Pacotaype, 2000).

Ley: Leyes 26479 y 26492.

Órgano: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Decisión: Las leyes de amnistía expedidas por el Perú obstaculizan la investigación y el acceso a la justicia. El Estado tiene el deber de indagar las violaciones de los derechos humanos, procesar a los responsables y evitar la impunidad (Sentencia de reparaciones, caso Castillo Páez, 1998).

Los estados no pueden, para no dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, invocar disposiciones existentes en su derecho interno, como la Ley de Amnistía expedida por el Perú, que a juicio de la Corte obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia. Por estas razones, el argumento del Perú en el sentido de que le es imposible cumplir con ese deber de investigar los hechos que dieron origen al presente caso debe ser rechazado (Sentencia de reparaciones, caso Loayza Tamayo, 1998).

Ley: Leyes 26479 y 26492.

Órgano: Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Decisión: La amnistía impide la investigación y el castigo apropiados, contribuye a crear una atmósfera de impunidad y constituye un muy grave obstáculo a los esfuerzos por consolidar

la democracia y promover el respeto de los derechos humanos (Observaciones finales a Perú, 1996; Observaciones finales a Perú, 2000).

El Estado peruano debe revisar y revocar las leyes de amnistía (Observaciones preliminares a Perú, 1996; Observaciones finales a Perú, 1996).

Ley: Leyes 26479 y 26492.

Órgano: Relator especial sobre independencia de jueces y abogados, relator especial sobre la tortura y presidente del grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas.

Decisión: Las leyes expedidas por el Parlamento peruano favorecen la impunidad y son contrarias al espíritu de los instrumentos de derechos humanos (Carta dirigida al canciller peruano, de fecha 1 de agosto de 1995).

Ley: Leyes 26479 y 26492.

Órgano: Relator especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales.

Decisión: Las leyes de amnistía implican impunidad (Reporte 1995).

Ley: 26479 y 26492.

Órgano: Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre desaparición forzada de personas.

Decisión: Al promulgar ambas leyes, el Estado peruano ha faltado al cumplimiento de su compromiso internacional (Reporte 1996).

Leyes de amnistía crean una atmósfera de impunidad que puede conducir a nuevas violaciones de derechos humanos (Reporte 1998).

Ley: 26479 y 26492.

Órgano: Comité contra la Tortura.

Decisión: En la práctica, las leyes de amnistía dictadas en el Perú confieren impunidad a personas culpables de tortura, en violación de muchas de las disposiciones de la Convención contra la Tortura (Actas resumidas de la parte pública de la sesión 333, 1998).