

La cuestionable y cuestionada amnistía

Franchesca Mata*

Resumen

Durante años, nos han dicho que la Ley de Amnistía para la Consolidación de la Paz cumplía con el fin de reunificar a la familia salvadoreña. Lo que nadie nos dijo es que, por medio de esta ley, quedaba institucionalizada la impunidad y la injusticia para las más de 75 000 familias que perdieron a un ser querido. Al contrario de lo que su nombre indica, nada es más opuesto a la consolidación de la paz —en una sociedad tan golpeada por los vejámenes de la injusticia social y los estragos de un conflicto armado— que ocultar la verdad y, con ello, incumplir descaradamente, por parte del Estado, el deber de investigar y juzgar las graves violaciones a los derechos humanos.

Ahora, dos décadas después, es tiempo ya de replantearnos, ser críticos y cuestionarnos si queremos justicia para las miles de víctimas o protección para los victimarlos. El mensaje es claro: pueblo que olvida su historia está condenado a repetirla. Este artículo pretende ser un modesto aporte al debate planteado.

Palabras clave:
amnistía, impunidad, justicia, verdad

* Abogada del Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDUCA).
c. e.: franchescamata@gmail.com

Hablar de la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz —en adelante, Ley de Amnistía— equivale a hablar de impunidad¹ y, lo que es peor, es hablar de impunidad legalizada por quien tiene la obligación de combatirla. Las graves violaciones a derechos humanos cometidos durante los doce años de conflicto armado arrojan un saldo miles y miles de personas asesinadas, desaparecidas y torturadas. Adicionalmente, dejó, en las familias salvadoreñas, una pérdida irreparable marcada por el dolor que genera la injusticia. En respuesta al clamor de justicia de las víctimas y de quienes les sobrevivieron, el Estado de El Salvador, mediante el decreto número 486, creó una Ley de Amnistía para que, de manera amplia, absoluta e incondicional, los perpetradores de dichas violaciones gozaran de libertad.

La Ley de Amnistía es incompatible con la responsabilidad internacional del Estado en razón de los tratados internacionales que este ha suscrito en materia de derechos humanos. La República de El Salvador ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada —20 de junio de 1978—, el Pacto internacional de los Derechos Civiles y Políticos —noviembre de 1979—, la Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles Inhumanas y Degradantes —17 de octubre de 1994—, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura —17 de octubre de 1994—.

Lo anterior, en relación con el artículo 144 de nuestra Constitución y el principio de

pacta sunt servanda (“lo pactado obliga”), supone, en primer lugar, que el Estado salvadoreño debe de respetar dichos convenios y, en segundo lugar, que no puede excusarse de darles pleno cumplimiento alegando disposiciones contrarias en su derecho interno, pues este último, en atención al referido principio, no debe de obstaculizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas internacionalmente. La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló: “Según el derecho internacional, las obligaciones que este impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno”².

De acuerdo a lo establecido por dicho organismo, existen diversas formas por medio de las cuales los Estados pueden vulnerar lo señalado por la Convención; una de ellas es “dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención. Si esas normas se han adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos”. En razón de ello, resulta evidente que —con la creación de la Ley de Amnistía— fue esta última situación la empleada por el Estado salvadoreño para transgredir lo establecido mediante la Convención Americana.

El mito de la Ley de Amnistía como piedra angular del proceso de pacificación

Previo al 16 de enero de 1991, fecha en la que se llevó a cabo la firma de los Acuerdos

1. Impunidad definida como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 8 de marzo de 1998, Caso Paniagua Morales y otros, párrafo 173. Asimismo, dicha institución señaló, en el párrafo 296 de la sentencia del 25 de octubre de 2012, caso “Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador”, que “la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz ha tenido como consecuencia la instauración y perpetuación de una situación de impunidad debido a la falta de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos, incumpliendo asimismo los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, referida esta última norma a la obligación de adecuar su derecho interno a lo previsto en ella”.
2. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva sobre “Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención”, en serie A: N.º 14, párrafo 35.

de Paz, existieron diversas reuniones y negociaciones que fueron la antesala para lo pactado en Chapultepec. Dentro de estas negociaciones, está el acuerdo de Ginebra —del 4 de abril de 1990—, cuyos objetivos fundamentales eran: terminar el conflicto armado por la vía política, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto de los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña.

Posteriormente, el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional acordaron suscribir el denominado Acuerdo de Nueva York. Este pretendía ser el impulso final para el proceso de negociación, a fin de poner fin al conflicto armado; y en este acuerdo se reguló lo referente a la depuración, reducción y redefinición de doctrina de la Fuerza Armada, de manera que las actuaciones de esta se enmarcaran en los principios que emanan del Estado de derecho, y en la primacía de la dignidad de la persona humana y el respeto de sus derechos.

Finalmente, luego de acontecimientos como los ya mencionados, se firmaron, en el Palacio de Chapultepec, los Acuerdos de Paz. Estos inician reafirmando el propósito enunciado en el Acuerdo de Ginebra, respecto de “Terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto de los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña”.

Adicionalmente, se acordó —como parte del propósito de las partes firmantes— el contribuir a la reconciliación de la sociedad salvadoreña, mediante el necesario esclarecimiento de hechos de violencia que, debido a su repercusión y características propias, reclamaran con mayor urgencia el conocimiento de la verdad. Para ello, ambas partes acordaron la creación de la Comisión de la Verdad, la

cual, según sus orígenes, no iba en menoscabo de las obligaciones que incumben a los tribunales salvadoreños para resolver dichos casos y aplicar a los responsables las sanciones que les corresponden.

El informe de la Comisión de la Verdad contiene 32 casos que ilustran distintas prácticas y violaciones sistemáticas a derechos humanos. En los casos en los que se había encontrado suficiente evidencia, se nombró a los responsables de llevar a cabo dichos hechos de violencia.

Con los datos anteriores, queda claro que el proceso de paz estaba orientado en la consolidación del Estado de derecho, lo cual incluía necesariamente el derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad y, en general dar a cada cual lo que le corresponde: justicia para las víctimas y sanciones para los responsables.

No obstante lo anterior, por años, en El Salvador, diversos sectores nos han vendido la historia de que la Ley de Amnistía constituye la piedra angular del proceso de paz. Nada más lejos de la realidad. Esto queda evidenciado al detenernos a analizar la serie de acuerdos políticos pactados hasta antes del informe de la Comisión de la Verdad: unificación, respeto a los derechos humanos entre otros. Sin embargo, curiosamente, el día 25 de marzo de 1993, tan solo cinco días después de que la Comisión de la Verdad rindiera su informe, el Gobierno de El Salvador institucionalizó la impunidad creando la referida ley.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que “la sanción de la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz contravino expresamente lo que las propias partes del conflicto armado habían establecido en el acuerdo de paz que dispuso el cese de las hostilidades”³.

3. Sentencia del 25 de octubre de 2012, caso “Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador”, párrafo 292.

Contrario a su nombre —*Ley de Amnistía para la Consolidación de la Paz*—, nada es mayor impedimento para consolidar la paz, en una sociedad tan golpeada por los vejámenes de la injusticia social y los estragos de un conflicto armado, que el ocultamiento de la verdad y, con ello, el incumplimiento descarado del deber del Estado de juzgar y sancionar los responsables de graves violaciones a los derechos humanos. Esto fue reconocido en la Declaración y Programa de Acción de Viena, en la cual se estipuló que:

...los gobiernos deben derogar la legislación que favorezca la impunidad de los autores de violaciones graves de derechos humanos, como la tortura, y castigar esas violaciones, consolidando así las bases del imperio de ley.⁴

En similar postura, el Comité de Derechos Humanos, en relación al artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señaló:

Las amnistías son generalmente incompatibles con la obligación de los Estados de investigar tales actos [de tortura], de garantizar que no se cometan tales actos dentro de su jurisdicción y de velar por que no se realicen tales actos en el futuro. Los Estados no pueden privar a los particulares del derecho a una reparación efectiva, incluida la indemnización y la rehabilitación más completa posible.⁵

Además, decir que una ley va a alcanzar la reconciliación nacional y con ello consolidar la paz de un país es, en sí, un engaño. Y es que, racionalmente, no puede haber paz a costa de encubrimientos, del sufrimiento prolongado de aquellas familias a las que les fue arrancada

una parte de sí mismas. Tampoco puede haber paz sin honestidad y sin que acabe la profunda injusticia, la exclusión y el daño social que, hoy por hoy, vivimos los salvadoreños.

Se trata, entonces, de consolidar la paz no bajo el ocultamiento de la verdad, sino garantizando la búsqueda de la justicia y sentando precedentes que contribuyan a que las futuras generaciones aprendan a no repetir los errores del pasado.

Por otro lado, la vigencia de dicha ley es incompatible con el deber del Estado de garantizar a toda persona el acceso a un recurso judicial efectivo, a fin de poder obtener justicia y reivindicar sus derechos, lo cual es un derecho protegido por el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En razón de dicha incompatibilidad, el sistema de justicia se vuelve inoperante, pues limita el ejercicio de los justiciables, dejándoles en total indefensión.

Esto riñe con lo establecido por la Constitución, cuando señala que el Estado está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común, dado que no puede haber justicia si ni siquiera se tiene la mínima posibilidad de acceder a ella.

En relación a la obligación de garantizar el respeto de los derechos humanos por parte del Estado, el derecho internacional de los derechos humanos supone tres deberes: el deber de respeto, el de abstención y el de garantía⁶. El primero no es exclusivo del Estado, pues tiene la característica de ser un deber universal que versa sobre la inhibición del Estado y las

4. Conferencia Mundial de Derechos Humanos - Declaración y Programa de Acción de Viena, junio 1993, documento de las Naciones Unidas DPI/1394-48164-October 1993-/M, sección II, párrafo 60, pág. 65.

5. Observación general N.º 20, sobre el artículo 7, 44.º período de sesiones del Comité de Derechos Humanos (1992) en Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N.º 40 (A/47/40), anexo VI.A.

6. Ponencia del señor Michael Frühling, director de la oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ante el foro: *Panel internacional sobre acuerdo humanitario y los niños en la guerra, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el secuestro y los acuerdos especiales*, 15 de mayo de 2003.

personas en general de cometer o no —pues la abstención es aplicable por acción o por omisión— actos que menoscaben los derechos humanos de las personas. El segundo es relativo al deber protector del Estado, de tutelar y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. Finalmente, el deber de garantía⁷ tiene que ver con la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, mediante la realización de acciones de prevención, investigación y sanción, según sea el caso.

El deber de garantía⁸ es lo que nos lleva a desmitificar la Ley de Amnistía como piedra angular para alcanzar la paz. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que, contrario a lo que nos han enseñado, el deber de garantía constituye la piedra angular del sistema de protección internacional, es decir, es obligación del Estado garantizar la investigación, impartir justicia, sancionar a los responsables de violaciones a derechos humanos, brindar un recurso judicial efectivo y proporcionar a las víctimas una adecuada reparación, lo que constituye la base de una protección irrestricta a los derechos humanos.

Es importante tener claro que no basta con emplear medidas alternativas que pretendan reparar a las víctimas. El Estado salvadoreño tiene la obligación internacional de garantizar el acceso a la justicia para todos de manera amplia y en sentido estricto; es decir, que las víctimas y sus familiares tengan la posibilidad de que se realice un proceso judicial efectivo que cumpla con todas las garantías judiciales de un debido proceso. Para el caso concreto, el pedir perdón por las violaciones cometidas

es una manifestación de respeto hacia las víctimas y la sociedad; en palabras del actual presidente de El Salvador, pedir perdón es “un acto de reconocimiento y de dignificación de las víctimas de esta tragedia”, pero la definición llega hasta ahí. Con pedir perdón de manera meramente formal, ni se investiga a los responsables y mucho menos se sanciona a los culpables, esto es, se continúa encubriendo a los violadores de los derechos humanos. Considerar que el pedir perdón es suficiente constituye ignorar el deber que tiene el Estado de juzgar y sancionar a los responsables.

La Comisión de la Verdad señaló como indispensable el perdón. Pero no el perdón formal que sirve para evitar sanciones y, con ello, olvidar lo que ocurrió, con lo cual existe el riesgo de que los hechos atroces se repitan, sino un perdón cuya base radique en rectificar la experiencia del pasado. Para ello, se debe conocer la verdad de los hechos y, posteriormente, cumplir con la aplicación de la justicia.

Olvidar es una acción antagónica en cuanto a la instauración de un Estado de Derecho. Esto porque la actuación del Estado es mínima respecto de sus responsabilidades y obligaciones. Con ello, únicamente se justifica la existencia de leyes que fomentan y permitan el imperio de la impunidad.

El verdadero camino para la consolidación de la paz tiene su umbral en una restauración integral a las víctimas, lo cual tiene como presupuesto la obligación del Estado de investigar las violaciones a los derechos humanos, procesarlas y sancionar a los responsables. Esto, como ya se mencionó, fue señalado implícitamente en los considerandos que

7. El deber de garantía es un elemento expresamente consagrado en varios tratados de derechos humanos: la Convención Americana sobre Derechos (artículo 1, 1); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (artículo 1); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2) y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, entre otros.
8. Definido por la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, ONUSAL, como el conjunto de “obligaciones de garantizar o proteger los derechos humanos (...) [y] consiste en su deber de prevenir las conductas antijurídicas y, si estas se producen, de investigarlas, de juzgar y sancionar a los culpables y de indemnizar a las víctimas”. Informe del 19 de febrero de 1992, documento de las Naciones Unidas A/46/876 S/23580, párrafo 28.