

# Amnistía

Guillermo Mújica

*Escuela de Teología para Seglares, Tudela*

El grito de «paz» constituye hoy un clamor catalizador de las mejores energías y aspiraciones humanas. Al punto que en torno a él hay quien trata de ir construyendo, incluso, verdaderas alternativas globales a la situación presente (1). Se ha dicho simultáneamente que la amnistía es «da palabra clave de la paz» (2). Nos hallamos así ante un camino de doble vía: de la paz a la amnistía y de la amnistía a la paz. Camino que sugiere la relación de ambos contenidos.

Constatamos al mismo tiempo que el clamor por la amnistía no resuena simplemente en referencia a sociedades no democráticas. En el centro mismo de los modelos democráticos occidentales, y en relación con su propia situación interna, surge aquella reivindicación.

El tema, sin embargo, presenta dificultades y problemas de distinta índole. En el nivel práctico: mientras para unos la amnistía perjudica, más que favorece, a la sociedad por los efectos tan absolutos que conlleva y por eso mismo la combaten (3), para otros en cambio aquélla constituiría el dispositivo más adecuado para lograr la paz y la concordia tras circunstancias anormales; es más, creen que la amnistía cumple una misión difícil de llenar por ninguna otra institución política (4). Por otro lado, en tanto unos consideran injustificable e irracional, en situaciones formalmente democráticas, la petición de amnistía para delitos de extorsión o de sangre independientemente de sus motivaciones políticas (5), otros en cambio encuentran en éstas y en la situación anormal que evidencian justificación suficiente para plantearla. En el nivel teórico: el crecimiento emocional de la sensibilidad respecto a la amnistía, la ampliación del uso del término y el ensanchamiento de sus contenidos, si por una parte han enriquecido el concepto, por otra lo han hecho más impreciso. Distinguiré dos aspectos o niveles de significación: el ético-político y el jurídico. Aludiré también rápidamente a los antecedentes históricos de la amnistía y a los organismos que trabajan por ella.

## *La amnistía como criterio y objetivo ético-políticos*

a) La palabra «amnistía» tiene la misma raíz que amnesia, que significa olvido. Es «la fuerza de olvidan» que implica a todas las partes en conflicto. Viene a ser, en este sentido, un gesto mutuo. «Quien acepta la amnistía también tiene que darla y quien concede amnistía tiene que saber que también la recibe» (6). Por tanto, en esta óptica, no debe ser entendida como una limosna o una gracia. En todo caso, se trataría de «una gracia que todos nos hacemos a todos, a nosotros mismos, de forma que nadie sale favorecido, sino que todos -Estado, sociedad e individuos- salimos igualmente agraciados... cuando un Estado concede la amnistía de verdad, se amnistía a sí mismo» (7).

En realidad ni la sociedad ni el individuo pueden -frecuentemente y en relación con determinados asuntos ni siquiera deben- olvidarse del todo. La memoria histórica enseña y orienta. Además, jamás deberá esgrimirse la amnistía para evadir, por ejemplo, las necesarias reformas y convenientes depuraciones en orden a un nuevo comienzo. Por eso el olvido en el hombre es siempre -un «como si» olvidara. A pesar de todo, el hombre puede y debe conceder a otro la posibilidad de un nuevo comienzo. Lo que no sólo representa un acto magnánimo, sino también de superior justicia, racionalidad y confianza en las posibilidades mayores que tiene una sociedad.

b) La amnistía suele recaer fundamentalmente sobre los exiliados, presos o sancionados por hechos de intencionalidad política o de objeción de conciencia (8). Por su evidente conexión con lo anterior, también suele reclamarse amnistía para el mundo laboral, en atención a hechos que devienen delictivos por falta de cobertura legal -huelgas- o que, por esa misma carencia, originan faltas laborales graves -inasistencia al trabajo por detención policial-. Suele pedirse también amnistía para determinados delitos de la mujer, insuficientemente protegida por la sociedad y por la ley -v.g., aborto- (9), e, igualmente, para los presos denominados sociales<sup>o</sup> (10).

La amnistía tiene el efecto de borrar en la mente del poder estatal la realización de determinados hechos delictivos, así como de eliminar la derivación penal de los mismos.

A diferencia del indulto, considerado como una medida penitenciaria, la amnistía es un acto político, al suponer prácticamente una reforma legislativa en que desaparecen figuras delictivas vigentes hasta el momento (11).

La amnistía, más específicamente la concedida para los delitos políticos o por motivos de conciencia, ha sido percibida como el final de la guerra civil. Como paso necesario para la reconciliación, normalización y equilibrada convivencia, que posibilitan emprender un futuro nuevo (12). Es imposible emprender una democracia pacificada basada en el rencor, la revancha o la prepotencia. André Manaranche apuntaba que «a falta de una amnistía regularmente aplicada, los conflictos pasados endurecen las conciencias y frenan los mecanismos de la sociedad». Por eso José Luis L. Aranguren se referirá a la amnistía como a un «pacto de paz».

c) Es preciso destacar eá la amnistía dos exigencias ético-políticas fundamentales. Se trata, en primer lugar, de una actitud autocrítica. No cabe pensar en una verdadera amnistía mientras pervive la polarización entre vencedores y vencidos, entre criminales e inocentes, entre malos y buenos. Es imposible entender y, aún

más, postular la amnistía desde la propia inocencia. Hasta el delincuente, como fenómeno social, es el otro yo de la colectividad, el otro yo colectivo visto o manifiesto de otra manera, nuestro propio yo social. «Delinquentes somos todos, también Ud. y yo», dice Salhaketa (colectivo de abogados en favor de los presos sociales).

En segundo lugar, la amnistía exige ir a la raíz de los problemas, recrear la justicia, establecer un nuevo orden que impida reeditar las situaciones del pasado. De lo contrario la amnistía quedaría reducida a un mero indulto que, vaciando por ejemplo las cárceles, dejaría abierta la posibilidad de volver a llenarlas inmediatamente por motivos idénticos a los del pasado. Con razón dice Victoria Kent (13) que «amnistía significa [...] la plenitud de los derechos, de todos los derechos: derecho [...] de gozar de todas las libertades públicas».

A partir de lo anterior suele asignarse a la amnistía un sentido y una función utópicos, en el sentido más noble y político del concepto, es decir, como espíritu, aliento e impulso motivadores y dinamizadores de la práctica, no ajenos a la racionalidad, sino imbricados en ella.

### *La amnistía como institución jurídica*

a) Se entiende por amnistía «aquella institución por virtud de la cual el poder público, en razones de alta política, anula la relevancia penal de ciertos hechos extinguiendo las responsabilidades punitivas dimanantes de los mismos» (14).

Hay tres aspectos o cuestiones a resaltar en la definición anterior. a qué poder compete la facultad de amnistiar, cuál es la naturaleza jurídica de esta institución y cuáles son sus efectos.

En cuanto a la primera cuestión, según el moderno derecho constitucional, se estima que la amnistía es competencia del poder legislativo o del ejecutivo obrando por delegación de aquel. La razón de ello radica en que la amnistía supone siempre la derogación de una ley penal o de su eficacia para los casos particulares a que se aplica. Y esto es competencia del poder legislativo. Manzini (15) y muchos modernos sin embargo insisten en la importancia de hacer recaer la facultad de la amnistía en la Jefatura del Ejecutivo. Se aportan dos razones básicas: la finalidad pacificadora de la amnistía que se vería dificultada por el apasionamiento de una discusión parlamentaria; y, dado el carácter político de la amnistía, la mejor situación del Ejecutivo para poseer y evaluar los elementos de su oportunidad política.

En el Estado Español la facultad de otorgar amnistías competía al monarca. La Constitución de 1869 exige la autorización previa de una ley especial. La de 1876 sólo menciona el indulto. La de 1931 atribuye al Parlamento exclusivamente el derecho de amnistía, al tiempo que prohíbe los indultos generales. La Constitución de 1978 habla genéricamente de un «derecho de gracia», que asigna al Rey, prohibiendo expresamente los indultos generales (16).

Respecto a la segunda cuestión, mientras para unos la amnistía es expresión del «derecho de gracia», para otros en cambio -más acertadamente- no debe considerarse como una gracia. La gracia se refiere más directamente a la pena, en tanto que la amnistía se refiere al delito. La gracia se refiere al culpable, en tanto que la amnistía atiende al interés público.

En cuanto al tercer aspecto, la amnistía borra el sentido y la mancha penales de los actos realizados, el carácter antijurídico de los mismos. En consecuencia, los procesos quedan abolidos, las inhabilitaciones suprimidas y destruida hasta la memoria misma de la acción -antecedentes penales-. De otra parte la amnistía, al tener más en cuenta los hechos que el individuo particular, suele ser colectiva. La diferencia del indulto respecto a la amnistía tiene que ver con todos los aspectos reseñados en cuanto a sus efectos.

b) Distinguen los autores entre varias clases de amnistías. Se establece una primera distinción entre «generales» y «particulares», según alcance la amnistía a todos los que han cometido un hecho o sólo a algunos. Una gran mayoría no acepta esta distinción. Atendiendo más a los hechos que a las personas, la amnistía, una vez concedida, debe ser general. Una segunda división anota la distinción entre «propias» e «impropias». Las primeras, si bien producen la abolición de la acción penal para perseguir el delito ya cometido, no abarcan a los ya definitivamente juzgados. Las segundas en cambio, en virtud de la retroactividad absoluta de las leyes penales favorables, producen la extinción incluso de la condena judicialmente impuesta. Se distingue también, finalmente, entre «simples» y «condicionales», según se otorguen incondicionalmente o se imponga alguna condición para acceder a sus beneficios. Los autores han censurado la amnistía condicional por considerarla una conmutación de pena disfrazada.

### *Algunos antecedentes históricos de la amnistía*

a) Carl Schmitt se remonta hasta la Odisea de Homero y en los juramentos solemnes con que concluye la guerra civil desatada tras el retorno de Ulises encuentra un antecedente de la amnistía. Federico Pui Peña ve el primer ejemplo claro de la misma en la ley llamada «del olvido» que Trasíbulo hizo votar a los atenienses después de la expulsión de los Treinta Tiranos. En virtud de la misma ningún ciudadano podía ser molestado por sus actos pasados.

En el Derecho romano, al menos a partir de Augusto la *oindulgentia principis* y la *oabolitio publica* son formas claras del derecho de gracia. De ahí arranca el sistema de atribuir al monarca la concesión de las

amnistías. Si en los llamados siglos mudos apenas se observa la aplicación de este derecho, a partir del siglo xli es posible encontrar ya ejemplos claros del mismo. (17).

b) En este terreno no podemos perder de vista la incidencia del cristianismo en el mundo occidental, más concretamente la incidencia de la tradición bíblica del Antiguo y Nuevo Testamento.

En el Antiguo Testamento encontramos dos instituciones que guardan relación con nuestro tema: la del «Año Sabático» y la del «Año Jubilar». La primera recurre y se hace efectiva cada siete años. Tiene que ver con la liberación de los israelitas caídos en esclavitud, con la remisión de toda deuda pecuniaria, con la redistribución de tierras no trabajadas, etc. Prácticas todas ellas que tienen que ver con la devolución e intensificación de la libertad. La segunda se actualizaba cada cincuenta años. Venía a ser como un esfuerzo ulterior por corregir la desigualdad institucionalizada o legalizada y la injusticia, dada la ineficacia radical del Año Sabático a pesar de su periodicidad.

Ambas instituciones representan el intento necesario por subsanar la injusticia que la sociedad soporta e impone incluso en y con su aparato legal.

El Nuevo Testamento supondría un avance y un cambio fundamental en cuanto a la corrección de la injusticia estructural del mundo. El Evangelio alude al «Año de Gracia» (18). Dicha alusión evoca las dos instituciones veterotestamentarias mencionadas, con la ampliación de sus efectos, a través de una referencia a Isaías (19) a la amnistía y liberación de los cautivos y prisioneros. Pero el Nuevo Testamento intenta la destrucción de la injusticia y opresión en su misma raíz. Busca la ruptura de la cadena de injusticia y violencia transformando su primer eslabón, mediante el amor y perdón universales y la renuncia radical a lo que de venganza, violencia e injusticia subsiste en el concepto humano de justicia (20).

c) La referencia a la tradición bíblica del Antiguo y Nuevo Testamento nos recuerda las dos exigencias de la amnistía señaladas al comienzo. Perdón, olvido, borrón y cuenta nueva. Pero, también y al mismo tiempo, recreación de la justicia.

Al mismo tiempo nos plantea también, al menos, la sospecha de si será posible alcanzar un nuevo orden en justicia sin amor y perdón.

### *Organismos que trabajan por la amnistía*

a) Hemos visto que la amnistía tiene un sentido más estricto -abolición del delito y de sus derivaciones penales- y otro más amplio, y también más radical -plenitud de derechos. Esta distinción es importante para el punto que ahora nos ocupa, por la relación intrínseca de ambos significados. Ello conduce a que instituciones centradas en la amnistía se ocupen también de la defensa de los derechos humanos e, inversamente, organizaciones que trabajan por estos últimos se preocupen igualmente por la amnistía.

b) Uno de los organismos más serios y conocidos es Amnistía Internacional. Nace aproximadamente hace 25 años. La chispa fue la condena de dos estudiantes portugueses a siete años de prisión por haber brindado, en un lugar público, por la libertad. El hecho produjo profundo impacto en Peter Benenson, abogado británico, quien desencadenó un movimiento, materializado finalmente en una organización independiente a nivel internacional.

Amnistía Internacional cuenta actualmente con medio millón de miembros en el mundo. Y está organizada en más de 3.400 grupos de trabajo en 55 países.

Sus esfuerzos se centran en cuatro áreas fundamentales: excarcelación de los presos de conciencia - personas encarceladas por motivaciones políticas sin que hayan recurrido a la violencia ni abogado por ella-; petición de juicios expeditos e imparciales para todos los presos políticos; lucha contra la pena de muerte, la tortura y toda pena o trato cruel inhumano o degradante; la defensa de todos los derechos básicos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (21).

En los distintos países, pueblos llamados «minorizados», etc., independientemente de Amnistía Internacional, funcionan una serie de colectivos -con nombres diversos- que se ocupan sea de la amnistía, sea de los derechos del hombre y de los pueblos (22). Pero como ya he indicado, estos colectivos suelen ser sensibles a ambos aspectos.

Las Iglesias cristianas suelen establecer Comisiones de Justicia y Paz cuya preocupación directa se centra en los derechos humanos. Pero, como ha habido oportunidad de constatar en el mismo Estado español, en momentos especiales han abogado firmemente por la amnistía.

### **Notas**

1. Cfr. Girardi, G., «Reflexiones para elaborar una cultura de paz», Henia 2000 Eliza, 74.
2. Schmitt, C., «Amnistía es la fuerza de olvidan, El País, 21 de enero de 1977.
3. Suelen citarse a Kant, Bentham, Feuerbach, Beccaria, Füngieri, correccionistas como Róeder, etc.
4. Cfr. P. Montes, Derecho penal español, El Escorial, 1929, T.II, pp. 572 ss.
5. Cfr., por ejemplo, Scheilfer, J.R., «Amnistía: la lógica de la irracionalidad», Deia, 2 de enero de 1983.
6. Cfr. Schmitt, C., op. cit.
7. Salhaketa, «Los presos sociales nos enseñan a multiplicar», Hernia 2000 Eliza, 53.
8. Cfr. Comisión Nacional, «Justicia y Paz», nota del 5 de febrero de 1975.

9. Cfr. A. E., «Amnistía Emakumeentzat», Herría a 2000 Eliza, 53.
10. Cfr. Salhaketa, op.cit.
11. Cfr. Editorial de Pastoral Misionera, enero/ febrero de 1975.
12. Cfr., v. g., Justicia y Paz de Vizcaya, Documento de diciembre de 1976; o el documento del 1 de febrero de 1975, hecho público por la «Asamblea de Sacerdotes, Religiosas y Religiosos de Madrid».
13. «¿Simultaneidad o prioridad?», El País, 21 de enero de 1977.
14. Federido Pui Peña, en su colaboración a la Nueva Enciclopedia Jurídica, F. Seix Editor, T.II, pp. 633-637.
15. Trattato di diritto penale italiano, pp. 211 ss. Cfr. supra.
16. Cfr. Título II, artículo 62, i).
17. Cfr. F. Pui Peña, «Amnistía», «Antecedentes Históricos», supra.
18. Lucas 4, 18-19.
19. Isaías 61, 1-2. El anterior texto de Lucas retoma éste de Isaías.
20. Cfr. J.R. Scheifler Amézaga, «Amnistía. Contribución desde la Palabra de Dios», H. 2000. E., 53.
21. Cfr. Publicaciones e Informes anuales de Amnistía Internacional, Londres.
22. Respecto a la abundante literatura sobre derechos humanos; cfr., por ejemplo, Eusebio Fernández, «Teoría de la justicia y derechos humanos», Madrid, Debate, 1984; Varios, Sobre la resistencia a las violaciones de los derechos humanos, Barcelona Serbal-UNESCO, 1984; Antonio Truyol, Los derechos humanos. Declaraciones y convenios internacionales, Madrid, Tecnos, 1982.