

Pablo de Greiff | Relator Especial

Observaciones preliminares para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Miembros de la prensa, señoras y señores, Muchas gracias por estar presentes. Me satisface estar con ustedes hoy para compartir las observaciones preliminares de mi visita oficial a España.

Permítanme comenzar agradeciendo cordialmente al Gobierno español por haberme invitado a realizar esta visita oficial y su excelente colaboración para hacer posible un programa de numerosas reuniones, tanto a nivel central como en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y Galicia, que resultaron sumamente interesantes y fructíferas. Agradezco el apoyo y haber respetado en todo momento la independencia de mi mandato.

Durante mi visita en Madrid, tuve el privilegio de reunirme con el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Sr. José Manuel García-Margallo, así como con el Secretario de la Presidencia, el Secretario de Estado de Justicia, el Secretario de Estado de Seguridad, la Subsecretaria de Defensa, el Subdirector General de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación y el Subdirector de los Archivos Estatales, entre otros altos representantes del gobierno. Tuve también la oportunidad de reunirme con representantes del Consejo General del Poder Judicial, así como con el Fiscal General y representantes del Ministerio Fiscal. Mantuve una reunión con los Portavoces de la Comisión de Justicia del Senado. En Cataluña, Andalucía y Galicia, me reuní con alto representantes de la Junta de Andalucía, de la Generalitat de Cataluña y la Xunta de Galicia, así como representantes del poder legislativo y judicial a nivel autonómico. Me reuní con el Defensor del Pueblo Andaluz, el Síndic de Greuges de Catalunya y el Valedor do Pobo Gallego.

Mantuve además una reunión conjunta de trabajo con representantes de las instituciones públicas que desempeñan funciones relacionadas con la memoria histórica, que actualmente funcionan en España, que incluyen la División de

Gracia y Otros Derechos, la institución de Memoria Democrática de Andalucía, el Memorial Democràtic de Cataluña, la Universidad de Extremadura (Proyecto de la Recuperación de la Memoria Histórica), la Universidad de Santiago de Compostela (Proyecto Nomes e Voces), Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra y la Secretaría General de Paz y Convivencia del Gobierno Vasco, lo cual me permitió recibir información acerca de los temas pertinentes en comunidades que no tuve la ocasión de visitar.

Puede notar la distancia inmensa entre las posiciones guardadas por la mayor parte de las instituciones del Estado por un lado y las víctimas y diferentes asociaciones memorialistas por el otro.

También organicé una reunión de trabajo con todas las Defensorías del Pueblo, tanto la central como las ocho defensorías que existen en las comunidades autónomas de Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Valencia, Navarra y el País Vasco. Agradezco a la Defensora del Pueblo del Estado por su hospitalidad y ayuda en la organización de esta reunión.

En todos los lugares que visité, me reuní con un gran número de representantes de la sociedad civil, incluyendo víctimas directas de violaciones graves a los derechos humanos, familiares, representantes de asociaciones memorialistas y de derechos humanos, así como representantes de la academia, médicos, arqueólogos y antropólogos forenses, historiadores, abogados y el Secretario General de la Conferencia Episcopal.

Tuve el privilegio de visitar también varios sitios emblemáticos de memoria. En Madrid, visité el Valle de los Caídos, sitio controvertido, cons-

truido por presos políticos, al cual me referiré más adelante. También visité el Cementerio de Paracuellos de Jarama, donde fueron fusilados miles de presos del bando nacional. En Andalucía, pude recorrer una parte del llamado Canal de los Presos (Canal del Bajo Guadalquivir), cerca de Sevilla, construido en su mayor parte por presos políticos, los restos del campo de concentración Los Merinales, así como el mausoleo construido sobre la fosa común del cementerio de Cazallas de la Sierra, donde reposan los restos de más de cien personas fusiladas los primeros meses que siguieron el golpe de estado de 1936. En Barcelona, pude visitar el Fossar de la Pedrera y el Castillo de Montjuic, donde fue detenido, juzgado por tribunales marciales y ejecutado el Presidente de la Generalitat de Cataluña, Luis Companys. En ambos lugares descansan los restos de víctimas republicanas y del bando nacional. En Galicia, visité la Isla de San Simón, donde fueron detenidos entre 1939 y 1943 miles de presos políticos provenientes de toda España en terribles condiciones.

Agradezco a todos y todas por la importancia que le han dado a mi visita, por compartir sus opiniones y análisis y también por sus relatos de vida y testimonios, en muchas ocasiones incluyendo experiencias dolorosas. Agradezco también a la Oficina de la Alta Comisionada por su apoyo en el desempeño de mi mandato y particularmente a la Sra. Victoria Kuhn en su apoyo en esta visita.

Como indiqué inicialmente el objetivo de mi visita es conocer y valorar las medidas adoptadas por las autoridades en relación con las graves violaciones de los derechos humanos cometidas durante la Guerra Civil española y la dictadura franquista, buscando tener una visión amplia sobre las diversas iniciativas adoptadas en España, identificar buenas prácticas y hacer recomendaciones para abordar los retos subsistentes.

En septiembre, presentaré el informe final sobre mi visita ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra. Les comparto hoy algunas observaciones preliminares al concluir mi visita.

Consideraciones preliminares

En primer lugar quiero enmarcar mis comentarios más particulares acerca de los diferentes elementos o pilares mi mandato –verdad, justicia,



Considerando la fortaleza de las instituciones y la ausencia de riesgos para la estabilidad del orden democrático, resulta especialmente sorprendente observar que no se haya hecho más en favor de los derechos de las víctimas.

reparación, y garantías de no repetición—dentro de las siguientes observaciones más generales.

España es un país con instituciones fuertes y con una democracia consolidada. Como en toda democracia, creo que tanto los ciudadanos individual y colectivamente como particularmente las instituciones del Estado, tienen la responsabilidad de cuidarla, de no olvidar que es siempre un logro, y de protegerla de posibles retrocesos. De hecho, la consolidación de una democracia estable es uno de los logros insignes de la transición Española.

En este contexto, quiero resaltar particularmente el proceso de transformación institucional de las Fuerzas Armadas. La mayor parte de los procesos transicionales ocurren bajo la sombra de la amenaza de un quiebre institucional propugnado o por fuerzas militares o con su apoyo, y por lo tanto, con las limitaciones que, ya sabemos, caracterizan esos procesos, incluyendo una

alta cuota de impunidad. De hecho, el fallido intento de golpe de estado de febrero de 1981, puso de manifiesto, esta posibilidad. Sin embargo, las reformas institucionales profundas y prudentes, pero sistemáticamente implementadas, así como los beneficios que se derivaron de la ‘internacionalización’ de parte del papel de las fuerzas armadas, nos permiten decir lo que resulta obvio hoy, pero que reitero, tiene el carácter de un logro capital en cualquier proceso de transición: España es una democracia madura que no enfrenta ahora ningún tipo de riesgo de quiebre institucional proveniente de ese sector del Estado, el cual se ha comprometido firmemente con los principios de la Constitución y de la ley, incluyendo en todo lo referido al control civil. Creo que este es un aspecto exitoso de la transición española que merece ser examinado en más detalle, por haber resuelto uno de los más grandes retos de las transiciones. De aquí pueden derivarse lecciones que pueden ser útiles para otros países acerca de los beneficios de las reformas institucionales. La fiabilidad de las Fuerzas Armadas se ve reflejada también en encuestas ciudadanas. Vale decir, como es bien sabido, que no todas los poderes del Estado se beneficiaron de iniciativas de reforma similares.

Durante las reuniones que mantuve pude notar la distancia inmensa entre las posiciones guardadas por la mayor parte de las instituciones del Estado por un lado y las víctimas y diferentes asociaciones memorialistas por el otro. Esta distancia es mayor que en cualquier otro caso en mi experiencia profesional. Por un lado, las autoridades parecen indicar que, en la medida de lo posible, las demandas de las víctimas están siendo atendidas, y por el otro las víctimas y las asociaciones con quienes estuve en contacto se sienten insuficientemente reconocidas y reparadas. La existencia de esta brecha es particularmente notable si se tiene en cuenta que las expectativas de las víctimas, expresadas en las múltiples reuniones que tuve con ellas y con las asociaciones que trabajan en los temas relevantes, no pueden, en general caracterizarse de ‘desmedidas’ en relación, por ejemplo, con lo que otros países han logrado en la búsqueda de la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición. Si a eso se suma que las víctimas en general se han visto en la necesidad de ejercer muchísima paciencia, pues el lapso comprendido

entre la violación y las iniciativas diseñadas para resarcirlas ha sido para muchos de décadas, y por lo tanto, si se tiene en cuenta la avanzada edad de las víctimas, todo esto es suficiente para urgir a las instituciones del Estado a mostrar un compromiso decidido, determinado, y con carácter prioritario, por darle vigencia plena a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Me voy a permitir unas observaciones adicionales de carácter general que derivo de las conversaciones tanto con representantes del Estado y gobierno como de la sociedad civil, víctimas incluidas, conversaciones por las cuales reitero mi agradecimiento.

Las discusiones acerca de lo que en España ha venido a llamarse la ‘memoria histórica’ (a pesar

Insto tanto a las instituciones del Estado como a la sociedad civil a poner en el centro de este debate la noción de derechos por encima de consideraciones políticas.

de que los temas no son primordialmente de memoria, sino de derechos, punto al cual retornaré más adelante) parecen estar enmarcadas dentro del siguiente esquema: ‘aquí o todos concluimos que ya estamos totalmente reconciliados, o, la única alternativa es el resurgir de odios subyacentes, lo cual implicaría un riesgo demasiado alto.’ Considero que esta posición no le hace justicia a los avances logrados en la democracia española. No sé si ese esquema alguna vez se adecuó a la realidad, pero considerando la fortaleza de las instituciones y la ausencia de riesgos para la estabilidad del orden democrático, resulta especialmente sorprendente observar que no se haya hecho más en favor de los derechos de las víctimas.

Algunas salvedades particulares al caso español deben tenerse en cuenta, como la situación temporal de los hechos relevantes, el hecho de que el caso envuelve tanto las dificultades características de las transiciones post-conflicto como las dificultades características de las transiciones post-autoritarias, las inmensas variaciones geográficas y temporales en los patrones de violencia de los

diferentes bandos de la contienda inicial, y las variaciones geográficas y temporales en los patrones de violencia durante el largo periodo de la dictadura. Aun con estas salvedades reitero que las circunstancias en las cuales se debaten hoy los temas relacionados con la justicia, la verdad, la reparación, y las garantías de no repetición, ameritan un grado de confianza mucho mayor en el potencial de estas medidas.

Tanto en trabajos anteriores, como en el primer reporte que presenté al Consejo de Derechos Humanos en Ginebra en Septiembre del 2012, hago referencia al hecho de que la implementación de estas medidas descansa sobre niveles mínimos de confianza cívica, especialmente en las instituciones del Estado. He hecho referencia también al potencial de estas medidas para catalizar y fortalecer la confianza entre los ciudadanos y especialmente la confianza en las instituciones. Esa ha sido la experiencia en países muy diversos que han demostrado compromiso con la implementación de medidas que dan vigencia a los derechos a la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición, derechos, que vale también la pena anotar, no son sólo de las víctimas sino de la sociedad en general.

Al concluir esta visita, el mensaje que quiero enviar gira en torno a la confianza, doblemente: la confianza en que tanto las instituciones y la sociedad española están en capacidad de debatir e implementar más decididamente medidas en las cuatro áreas de mi mandato, como en que el resultado de esa implementación ofrece la posibilidad de aumentar y fortalecer la confianza de los ciudadanos entre sí y en sus instituciones. Como se ha comprobado en otros casos, la reconciliación en ausencia de intentos por dar plena vigencia a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición es siempre sólo el nombre que se le da a un estado temporal en un proceso en el cual las demandas persisten.

Aquí vale también recordar dos puntos adicionales: primero, que el debate actual sobre los temas que desarrollaré a continuación, movido, como suele suceder, gracias al esfuerzo de la sociedad civil, puede ser considerado como un fruto apreciable de la democracia. En este esfuerzo, es principalmente la generación de los nietos, es decir quienes crecieron en democracia, los que empujan estas causas. Esto no es sorprendente,



Es importante tener presente que España no es el primer, ni el único país que ha enfrentado retos similares y que hay una amplia experiencia internacional referente a estos temas.

sino, más bien, patrón común y algo que celebrar; es la manifestación viva de una concepción de ciudadanía democrática, contestataria, que pretende ejercer los derechos que son inherentes a la democracia, comenzando por el derecho a levantar reclamos. Segundo, la fortaleza de las instituciones no puede ser adecuadamente medida por su capacidad de dejar de lado algunos temas, especialmente aquellos que se refieren a derechos fundamentales, sino a su capacidad de gestionarlos efectivamente, aunque sean complejos e incómodos.

Reitero que España tiene razones amplias para confiar en que sus instituciones pueden gestionar los reclamos en favor de los derechos de las víctimas y de todos los ciudadanos. No puedo dejar de insistir en que los temas relacionados con la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, al menos en lo que a esta relatoría especial conciernen, no son asunto de polí-

tica partidista, de redimir programas políticos particulares, sino de principios y derechos generales que conciernen a todos. De ahí el interés de la relatoría por recibir información, visitar sitios, y establecer interlocución acerca de violaciones de derechos humanos independientemente de la identidad tanto de las víctimas como de los perpetradores.

De esto se desprende también la importancia que otorgo al establecimiento de políticas de Estado acerca de estos temas que no estén sujetas a la fuerte correlación observable con los gobiernos de turno. También pone de manifiesto mi preocupación por la falta de iniciativas por parte de la sociedad civil que aglutinen demandas en favor de reclamos que en últimas coinciden, entre asociaciones de víctimas y memorialistas de diferente corte. Insto tanto a las instituciones del Estado como a la sociedad civil a poner en el centro de este debate la noción de derechos por encima de consideraciones políticas.

Habiendo hecho estas observaciones (y algunas recomendaciones) generales, paso ahora a hacer algunas más específicas. A pesar de que no necesariamente las presentaré ordenadas de esta forma, incluyo recomendaciones de diverso calado, entendiéndolo por un lado que la implementación de algunas puede, en la práctica, tardar más que la de otras, por motivos diversos, pero que es urgente avanzar en la implementación de iniciativas en los cuatro pilares del mandato, entre otras razones, como se ha anotado anteriormente, por la avanzada edad de algunos de los actores relevantes. La implementación de algunas de estas recomendaciones, además, puede impulsar el progreso en la implementación de otras tanto dentro del mismo 'pilar' como de los otros, gracias a relaciones de complementariedad entre los diferentes pilares, tema que también traté en detalle en mi primer reporte al Consejo de Derechos Humanos y sobre el cual vengo insistiendo en reportes posteriores tanto al Consejo como a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Lo que sigue en adelante está organizado alrededor de cada uno de los pilares del mandato, justicia, reparación, y garantías de no repetición en aras de la claridad, pero sin desmedrar la importancia del enfoque comprensivo del cual habla también la resolución que crea este mandato.

Justicia

Es en este campo en donde se observan mayores déficits en el tratamiento de los legados de las violaciones en los períodos comprendidos en esta visita. A la misma conclusión han llegado diversos comentaristas y actores dentro y fuera de España, lo mismo que diversas instituciones, tanto regionales como internacionales. Estas últimas incluyen el Comité contra la Tortura y el Comité contra la Desaparición Forzada, órganos que velan por el cumplimiento de las Convenciones correspondientes, de las cuales España hace parte. Este último Comité, en sus Observaciones finales acerca del reporte presentado por España de marzo del 2013, junto con el Grupo de Trabajo sobre las Desapa-

Hay una amplia gama de alternativas a las seguidas por los tribunales españoles, alternativas que en los términos más generales, ponen de presente una mayor conciencia acerca de la obligación de asegurar tanto los derechos que los imputados siempre merecen, como los derechos que también amparan a las víctimas.

riciones Forzadas o Involuntarias, en sus observaciones y recomendaciones preliminares luego de su visita a España en Septiembre del 2013, hacen observaciones y recomendaciones con respecto a medidas de justicia que responden a las violaciones de derechos humanos de su competencia. En mi reporte al Consejo de Derechos Humanos sobre esta visita a España elaboraré el tema del acceso a la justicia por parte de las víctimas de la dictadura con detención. De momento, y teniendo en cuenta limitaciones de tiempo, evitaré repeticiones, haciendo más las recomendaciones hechas en ambos documentos referentes al tema de justicia al menos en lo coincidente temáticamente con el mandato del Comité, el grupo de trabajo y la relatoría que ocupo. Esto incluye las recomendaciones concernientes a:

- Privar de efectos la ley de amnistía de 1977.
- Hacer posible el acceso por parte de las víctimas al aparato judicial, adecuando leyes a estándares internacionales relevantes.

- La colaboración de la justicia española con procedimientos judiciales en el exterior.
- El debilitamiento de las leyes que rigen el ejercicio de la jurisdicción universal por parte de tribunales españoles.

Habiendo insistido en que comparto las opiniones de instancias que han visitado el país anteriormente acerca de la incompatibilidad de los efectos de la ley de amnistía con los compromisos adquiridos por España (algunos de ellos con anterioridad a la adopción de la ley de Amnistía, adoptada el 15 de Octubre de 1977 mientras que por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo Artículo 2.3 prohíbe las amnistías para las violaciones serias a los derechos humanos fue firmado por España el 28 de Septiembre de 1976 y ratificado el 27 de Abril de 1977), aquí me limito a apuntar que es importante tener presente que España no es el primer, ni el único país que ha enfrentado retos similares y que hay una amplia experiencia internacional referente a estos temas. El presente documento no es la ocasión adecuada para hacer un recuento de la gama de respuestas que se han dado a retos análogos por parte de tribunales tanto regionales como nacionales con tanto apego a la norma de derecho y a la satisfacción plena de las garantías procesales, entre otros principios, como apelan los tribunales españoles.

Por supuesto comparto estos principios de legalidad y conformidad con el derecho, como queda en evidencia desde el primer reporte que presenté a la Asamblea General en el 2012 sobre la 'justicia transicional' y el estado de derecho, en el cual incluyo una sección que enfatiza, precisamente, la importancia de asegurar que todas las iniciativas que tiendan a la promoción de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición han de ajustarse escrupulosamente a todos los preceptos de la norma de derecho. En la búsqueda de la justicia, huelga decirlo, no pueden ser sacrificados los principios que hacen posible su búsqueda a través de sistemas legales formales. Dicho esto, reitero que hay una amplia gama de alternativas a las seguidas por los tribunales españoles, alternativas que en los términos más generales, ponen de presente una mayor conciencia acerca de la obligación de asegurar tanto los derechos que los imputados siempre merecen, como los derechos que también amparan a las víctimas.



Las amnistías suspenden la responsabilidad penal, pero, en la medida en que requieren para su aplicación una determinación judicial (como sucede con la ley 46/1977), requieren a su vez al menos una investigación de los hechos, pues de otra manera no hay responsabilidad alguna que se pueda suspender o extinguir.

En España se ha alegado que la ley 46/1977 (Ley de Amnistía) no es una ley de 'punto final' puesto que fue adoptada democráticamente por el primer parlamento elegido después de la transición. El hecho de que la ley fue adoptada no por el régimen anterior sino por un parlamento elegido democráticamente la hace, es cierto, diferente de una 'auto-amnistía.' Pero en efecto la ley acabó cumpliendo las funciones de una ley de punto final en tanto que se ha utilizado para archivar prácticamente la totalidad de los casos que llegan ante los jueces.

Aun en países que no han derogado leyes de amnistía, los tribunales de algunos de ellos han encontrado interpretaciones tanto de esas leyes como de los principios relevantes (legalidad, no retroactividad) que no han impedido la investi-

gación y el procesamiento de presuntos responsables de violaciones a los derechos humanos. Esto incluye, por ejemplo, interpretaciones según las cuales las amnistías suspenden la responsabilidad penal, pero, en la medida en que requieren para su aplicación una determinación judicial (como sucede con la ley 46/1977), requieren a su vez al menos una investigación de los hechos, pues de otra manera no hay responsabilidad alguna que se pueda suspender o extinguir.

En cualquier caso, haré del acceso a la justicia por parte de las víctimas, uno de los temas de análisis en el reporte que presentaré en Septiembre. Por lo pronto me limito a anotar la uniformidad casi absoluta en el tratamiento por parte de los operadores judiciales de los casos relacionados a los temas que conciernen a este mandato. La decisión del Tribunal Supremo del 27 de Febrero del 2012 absolviendo al titular del Juzgado de Instrucción Penal n° 5 por haber iniciado investigación de las desapariciones forzadas ocurridas durante la guerra civil y la dictadura, junto con su decisión de competencia en favor de los juzgados territoriales, según información recibida sólo han solidificado la tendencia de los jueces a archivar los procesos que les son presentados.

Hay, sin embargo, algunas excepciones a ese patrón. En los casos Scilingo y Pinochet, los tribunales españoles supieron no sólo respetar los principios del debido proceso y derechos de los acusados, sino que desplegaron destreza jurídica en favor de los derechos de las víctimas. Por ejemplo, en el caso Pinochet, el decreto-ley de amnistía chileno es desestimado por el Tribunal, y en el caso Scilingo, los tribunales encontraron las vías legales para sobrepasar el problema de la aplicabilidad de tipos legales propios del derecho internacional y del problema relacionado de la prescripción.

Por último no puedo sino notar, con preocupación tres eventos que tuvieron lugar durante mi visita. La reciente proposición de ley, que busca modificar la Ley Orgánica 6/1985 relativa a la justicia universal, la cual limitaría significativamente la aplicación del principio de justicia universal, más allá de las limitaciones ya impuestas por la reforma anterior (Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre de 2009). De adoptarse esta nueva proposición no sólo se impondrían requisitos relativos a la nacionalidad española de los presuntos autores y/o víctimas, sino que se de-

clararían sobreesidas las causas actualmente en trámite ante la justicia española que no cumplan estos nuevos criterios. Esta propuesta de reforma, si llegase a adoptarse, sería contraria a las recomendaciones del Comité contra la Desaparición Forzada (noviembre 2013), el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas (septiembre 2013) y el Comité contra la Tortura (noviembre 2009).

Asimismo, tomo nota con preocupación de la posición de la Fiscalía de la Audiencia Nacional (del 31 de enero de 2014) de denegar la solicitud de extradición interpuesta por la justicia Argentina de un presunto responsable por delitos de

La reciente proposición de ley, que busca modificar la Ley Orgánica 6/1985 relativa a la justicia universal, la cual limitaría significativamente la aplicación del principio de justicia universal, más allá de las limitaciones ya impuestas por la reforma anterior.

tortura cometidos durante los últimos años del franquismo. No hemos recibido copia aún de esta decisión, pero pareciera que invocaría la competencia de los tribunales españoles de juzgar estos delitos y la prescripción de los mismos. Si no se garantiza el acceso a la justicia para las víctimas en el sistema judicial español, esta decisión representaría cerrar a las víctimas toda posibilidad de acceso a la justicia, a la investigación y el establecimiento de la verdad sobre los hechos y las circunstancias en las cuales se habrían cometido estos delitos, que podrían constituir crímenes de lesa humanidad.

Finalmente, anoto con sorpresa las actuaciones, tanto de la Audiencia Nacional, como del Fiscal General, aparentemente dirigidas a prevenir que el Tribunal Constitucional pueda debatir y pronunciarse sobre la aplicación e interpretación de la Ley de Amnistía, los principios de legalidad, la prescripción de delitos graves tales como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, entre otros, a la luz de las normas y obligaciones internacionales en la materia.

Verdad

Es innegable que existe una gran cantidad de información acerca de la violencia que tuvo lugar en España, especialmente durante el período de la guerra civil. De hecho, es probable que la guerra civil española sea uno de los temas que más atención ha recibido por parte de historiadores tanto locales como extranjeros. El régimen también acumuló una gran cantidad de información en el proceso que formó parte de la 'Causa General' además de la documentación que acumuló a lo largo de los años por medio de los diversos mecanismos, incluyendo los distintos tribunales y cuerpos de seguridad, entre otras instituciones que hacían parte de la maquinaria con la que se mantuvo y ejerció el poder.

Sin embargo, la información no es completa, está sumamente dispersa, adolece de los problemas típicos de iniciativas no coordinadas, principalmente el uso de metodologías diferentes que impiden la homologación de los diferentes proyectos, y necesita verificación. Cabe destacar los esfuerzos realizados a raíz de la adopción de la Ley 52/2007, 'Ley de Memoria Histórica,' (para utilizar el nombre bajo la cual es comúnmente conocida) para centralizar la información sobre las fosas comunes registradas en todo el territorio. A la fecha, el Mapa de Fosas registra 2,382 fosas que contendrían más de 45,000 restos de personas. Este mapa, indica también el estado de las fosas y en algunos casos algunos datos y nombres de las víctimas. Durante la visita, sin embargo, recibí quejas recurrente acerca de la falta de actualización del mapa. Hay que anotar también que la elaboración del mapa no hubiera sido posible sin los esfuerzos de historiadores y otros investigadores independientes, de asociaciones memorialistas, y de proyectos universitarios, que no han recibido siempre suficiente apoyo, y que como es ampliamente reconocido, aun por instancias gubernamentales, en los dos últimos ciclos presupuestarios, no han recibido prácticamente ninguna financiación por parte del Estado central.

A nivel más local, como en Galicia, la Universidad de Santiago de Compostela ha implementado un proyecto llamado "Nomes e Voces" que logra poner a conocimiento del público a través de una excelente página en la red electrónica, información catalogada y sistematizada acerca de las víctimas de la guerra civil en Galicia, inclu-

yendo testimonios de víctimas y familiares, documentos y fotografías. Sin embargo, no existen en la actualidad iniciativas similares a nivel estatal y no hay suficiente coordinación con otras iniciativas del mismo tipo que se han desarrollado en otras comunidades. Hay menos coordinación aún con relación a esfuerzos tendientes al esclarecimiento desarrollados por asociaciones particulares a nivel de localidades. Todos estos proyectos adolecen de falta de recursos. Los más afortunados han sufrido recortes severísimos en sus presupuestos, los menos afortunados (que numéricamente son la mayoría) aparentemente se encuentran en estado de parálisis debido a la falta de recursos. Los presupuestos para los programas de memoria histórica a nivel de las auto-

El Mapa de Fosas registra 2,382 fosas que contendrían más de 45,000 restos de personas. [...] Hay que anotar también que la elaboración del mapa no hubiera sido posible sin los esfuerzos de historiadores y otros investigadores independientes, de asociaciones memorialistas, y de proyectos universitarios, que no han recibido siempre suficiente apoyo.

nomías, donde alguna vez establecieron uno, también han sufrido recortes significativos. Algunos de esos programas de hecho, han dejado de existir. El único que está ampliando su presupuesto, según información recibida, es el Memorial Democrático de Andalucía.

No es una exageración decir que con respecto al pilar de la verdad en realidad no se estableció nunca una política de Estado. No pretendo menospreciar el problema de la falta de recursos que las diferentes iniciativas padecen, y de hecho insto a las autoridades, a los diferentes niveles, no sólo a restablecer sino a aumentar los recursos dedicados a la memoria histórica. Pero el problema va mucho más allá de la falta de recursos; la construcción de la memoria en España está caracterizada por la fragmentación a diferentes niveles. Nada conduce siquiera a la suma o integración de resultados. Parece como si se hubiera asumido que el conocimiento que hace falta re-

sultará de la simple suma de iniciativas inconexas. El marco legal establecido por la ley de memoria histórica no soluciona en absoluto este problema. De hecho, la ley no establece ningún mecanismo especial de esclarecimiento (el Centro Documental de la Memoria Histórica y Archivo Central de la Guerra Civil no tiene las atribuciones necesarias para establecer una política general de verdad). Si el objetivo final es conseguir un entendimiento comprensivo de las violaciones que ocurrieron durante la guerra civil y los años de la dictadura se necesita una institución que pueda cumplir las siguientes funciones:

- Sistematizar información ya existente.
- Identificar lagunas en el conocimiento.
- Trazar un plan que de forma ordenada, mediante el establecimiento de prioridades, y contando con los recursos adecuados, pueda llevar a cabo o financiar las investigaciones necesarias.
- Establecer metodologías defendibles para las investigaciones necesarias.
- Estimular la coordinación de esfuerzos.
- Acceder a fondos documentales oficiales y no oficiales que continúan, según reportes recibidos durante la visita, en necesidad de organización y sistematización, punto al cual regresaré más adelante.

Comentarios similares pueden hacerse con respecto a las exhumaciones y a la identificación de restos. Como es bien sabido, la Ley 52/2007 no establece en realidad una política Estatal acerca de este tema, sino que establece una mínima regulación y ofrece apoyos a las organizaciones para que sean éstas las que se encarguen de los proyectos de exhumación. Celebro los esfuerzos que diferentes asociaciones en diferentes partes del país han hecho por la recuperación e identificación de restos, un reclamo urgente de los familiares de las víctimas. Pero aparte del recorte total de las subvenciones, que de nuevo, no pretendo minimizar, los inconvenientes generados por la renuencia del Estado de asumir responsabilidad sobre el tema son bien conocidos; dispersión de esfuerzos, el uso de metodologías de diverso rigor, dificultad en la gestión de los permisos requeridos, y en el acceso tanto a información necesaria como a los servicios de autoridades de diferente tipo. En últimas, el modelo de la 'privatización' de las exhumaciones también facilita la indiferencia de las instituciones del Estado.

En la promoción de la verdad, los archivos juegan un papel central y son una herramienta indispensable para la realización del derecho a la verdad, como lo indiqué en mi último informe al Consejo de Derechos Humanos. Durante la visita pude observar los importantes esfuerzos realizados para la centralización de varios archivos y para promover el acceso a los mismos. Sin embargo, varios usuarios de los archivos, incluyendo víctimas, familiares, historiadores e investigadores, si bien reconocen en algunos casos el acceso a documentos solicitados, han señalado algunas dificultades en otros casos. Por ejemplo, varias fuentes indican una disparidad en las prácticas y posibilidades de acceso en función de los archivos o de los funcionarios a cargo. Muchos reportan una amplia dispersión de la información, falta de medios técnicos y de personal que garanticen el registro de todos los documentos para su debido acceso. Hay una gran cantidad de informa-

El modelo de la 'privatización' de las exhumaciones también facilita la indiferencia de las instituciones del Estado.

ción en teoría disponible donde pueden solicitarse documentos específicos, pero no siempre se permite el acceso a todo el fondo documental, lo cual es esencial para poder hacer un análisis transversal y global. Reportan que, en algunos casos, archivos judiciales, militares y del Ministerio de Relaciones Exteriores, por ejemplo, siguen siendo clasificados como confidenciales y que la legislación vigente no permite establecer criterios claros para la desclasificación de los mismos. Por otra parte, invocando el derecho a la privacidad, se limitaría el acceso a información crucial para el esclarecimiento de la verdad. Sobre este tema, como indiqué en mi reciente informe al Consejo de Derechos Humanos, pueden encontrarse vías para maximizar el acceso a los archivos atendiendo las tensiones que podrían existir entre el derecho de las víctimas a la verdad y el derecho a la privacidad. La adopción de una Ley de archivos que establezca estos criterios, de conformidad con los estándares internacionales,

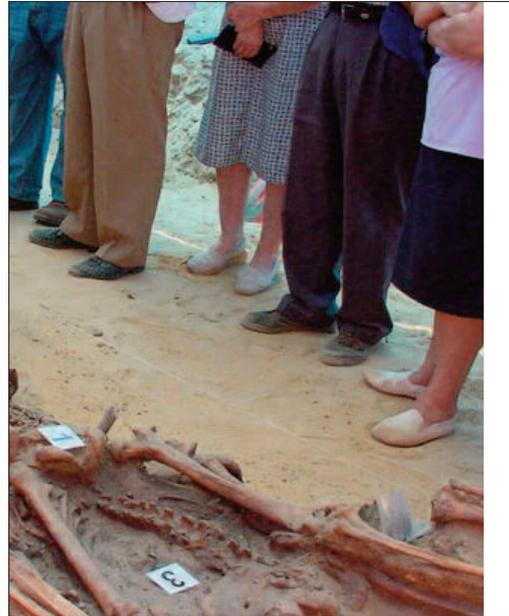
podría constituir un primer paso en este sentido.

Aparte de la necesidad de superar la fragmentación y dispersión y no sólo de la localización de la información sino de las iniciativas de búsqueda de información acerca de temas sub-explorados como por ejemplo trabajos forzados en condiciones extremas, sin remuneración alguna, que muchos interlocutores asemejaron a la esclavitud; muertes en bombardeos; niños robados; diferentes formas de represión; las consecuencias de la guerra y la represión sobre las mujeres, para mencionar sólo algunos de los más obvios) es importante atender la demanda de las víctimas de algún mecanismo para ‘oficializar’ la verdad que se les ofrece. La importancia de la verdad va mucho más allá de la información y del conocimiento. Por supuesto es importante tener ambos. Pero a los inicios del desarrollo de los mecanismos de verdad ya se hacía referencia a la diferencia entre el conocimiento y el reconocimiento.

Las comisiones de verdad son los mecanismos institucionales que más de 40 países han establecido para cumplir algunas de estas funciones: ayudan a superar la fragmentación y la dispersión de la información, sintetizando de cierta forma lo ya conocido; a través de su mandato, se establecen prioridades de investigación; invitan a la homologación de esfuerzos investigativos; tienen más poder de acceso a fuentes que iniciativas particulares; y, además están en posición de ofrecer reconocimiento oficial a las víctimas. Más que hacer una recomendación específica en favor del establecimiento de una comisión de esta naturaleza (proyecto que fue defendido por muchos interlocutores durante la visita) de momento me interesa enfatizar la necesidad apremiante de encontrar alguna forma de satisfacer las funciones enumeradas.

Reparación

De los cuatro pilares del mandato, la reparación es el que más desarrollo ha tenido en España. En términos de reparaciones materiales, una serie de normas adoptadas a partir del final de la Guerra Civil, establecieron medidas de compensación material y pensiones dirigidas inicialmente a víctimas del bando nacional del conflicto armado y luego, entrada la democracia, extendiéndose a algunas categorías de víctimas del franquismo. Más específicamente, la legislación española incluye una serie de normas y medidas



Es importante atender la demanda de las víctimas de algún mecanismo para ‘oficializar’ la verdad que se les ofrece. La importancia de la verdad va mucho más allá de la información y del conocimiento. Por supuesto es importante tener ambos.

de carácter asistencial y económico, incluyendo prestaciones, pensiones e indemnizaciones, adoptadas entre 1976 y 2009. Estas incluyen, entre otras, pensiones a favor de familiares de los españoles fallecidos como consecuencia de la guerra; beneficios económicos para quienes sufrieron lesiones y mutilaciones en la guerra; pensiones, asistencia médico-farmacéutica y asistencia social en favor de las viudas y demás familiares de los españoles fallecidos como consecuencia o con ocasión de la pasada guerra civil. A partir de los años 80, incluyen pensiones a los mutilados ex-combatientes de la zona republicana y el reconocimiento de derechos y servicios prestados a quienes durante la Guerra Civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República. Estas normas también disponen el reconocimiento como años trabajados a efectos de la Seguridad Social de los períodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contempla-

dos en la Ley de Amnistía de 1977, así como indemnizaciones a favor de quienes hubieran sufrido prisión en establecimientos penitenciarios durante 3 o más años como consecuencia de los supuestos contemplados en esta misma Ley.

Si bien la Ley de Memoria Histórica amplía algunas de estas disposiciones, y que normas a nivel autonómico también buscan suplir algunos de los vacíos de la Ley de Memoria Histórica, muchas víctimas y familiares indicaron que el esquema vigente continúa excluyendo a varios grupos enteros de víctimas, como algunas categorías de presos y personas detenidas bajo regímenes particulares, como aquellas detenidas en campos de concentración y de trabajo. Insto a las instituciones del Estado a ampliar la cobertura de los programas de reparación para incluir a aquellas categorías de víctimas de violaciones a los derechos humanos tan graves como las aquí mencionadas. Dado el impacto que muchas de estas violaciones tuvieron sobre las mujeres, aun cuando las víctimas 'directas' pudieron ser hombres, debe examinarse si hay algo en el campo de las reparaciones que pueda hacerse para resarcir ese daño. En repetidas ocasiones el tema de los sufrimientos padecidos por mujeres durante la guerra y la dictadura surgió en mis conversaciones con víctimas y asociaciones.

La Ley de Memoria Histórica también otorga algunas medidas de reparación de tipo simbólicas. Por ejemplo, declara la ilegitimidad de todos los tribunales creados durante la Guerra Civil y el franquismo y de las de las sanciones y condenas impuestas por motivos políticos, ideológicos o de creencias religiosas. Sin embargo, muchas víctimas y asociaciones me expresaron su profundo malestar por esta disposición que no anula estas sentencias. Muchas expresaron su frustración sintiendo que el Estado les sigue fallando, porque sus padres, siendo civiles, y en algunos casos incluso ejerciendo funciones públicas bajo el Gobierno de la II República, fueron ejecutados después de procesos sumarísimos por el delito de rebelión militar y sienten una terrible injusticia que así siga constando en los registros oficiales.

Muchos países —incluyendo Alemania— han anulado sentencias de tribunales que obviamente obedecían órdenes políticas. Esta es una medida importante de reparación bajo la categoría de rehabilitación. En varias conversaciones se recordó que la anulación de las sentencias había sido

parte del debate de la ley de memoria histórica, y en algunas se mencionó que el Estado había rechazado el reclamo alegando seguridad jurídica, pero con preocupaciones financieras subyacentes. Ninguno de los países que ha decidido anular sentencias ha disminuido su seguridad jurídica, ni se ha topado con problemas financieros (debido a la existencia previa de programas de reparación). La anulación de sentencias es una tarea pendiente en España.

Por otra parte, las Declaraciones de Reparación y Reconocimiento Personal recibieron una acogida tímida por parte de las víctimas. Considerando que la gran mayoría de las solicitudes de Declaración fueron otorgadas, sorprende que se hayan extendido, hasta enero de 2014, sólo 1,576 Declaraciones. Una evaluación rigurosa de las

Ninguno de los países que ha decidido anular sentencias ha disminuido su seguridad jurídica, ni se ha topado con problemas financieros (debido a la existencia previa de programas de reparación). La anulación de sentencias es una tarea pendiente en España.

causas de este desinterés por solicitar esta medida podrá revelar las demandas de las víctimas para una reparación efectiva.

Finalmente, en varias reuniones, muchas víctimas indicaron que la restitución de las propiedades y documentos incautados a particulares sigue aún pendiente.

Garantías de no repetición

Esta es una categoría particularmente amplia que incluye la abolición de leyes que contribuyen a la violación de los derechos humanos, las reformas institucionales, la educación, capacitación, e intervenciones en la esfera cultural. Como indiqué la fortaleza de la democracia es en sí misma un instrumento para garantizar la no-repetición.

A pesar de que la Ley 52/2007 no las trata de esta forma de manera explícita, me voy a referir a algunas de las medidas acerca de la remoción de símbolos del franquismo bajo este rubro por considerar que muchas de esas medidas tienen



una función preventiva. Por una parte, saludo las disposiciones de la Ley que promueve medidas para combatir la exaltación del golpe de estado, de la guerra civil y de la represión. He sido informado por las autoridades que todo lo que pudo removerse ha sido removido. Sin embargo, durante mis visitas, varias asociaciones me han comunicado que no se ha hecho suficiente y me han entregado listas con nombres de calles, placas conmemorativas e insignias que las víctimas consideran ofensivas por conmemorar la memoria de altos cargos y funcionarios de la dictadura en diferentes lugares del país. Muchos han presentado quejas formales a las autoridades y las Defensorías del Pueblo. En varias ocasiones, se ha hecho referencia al proyecto de exposición y actos que serían organizados en Burgos en conmemoración del General Yagüe, como una ofensa para las víctimas que constituiría una contravención por lo menos del espíritu de la Ley.

La Ley 52/2007 también hace recomendaciones tímidas acerca del Valle de los Caídos, lugar que está firmemente presente en el discurso con las asociaciones, tal como un sitio que constituye en sí mismo la exaltación del franquismo. Es motivo de indignación profunda, no sólo por el hecho de haber sido construido por miles de personas haciendo trabajo forzado o mano de obra esclava, sino por la cantidad de muertos cuyos restos fueron trasladados allí sin el consentimiento de sus familiares.

El Valle de los Caídos es ejemplo de que no todo puede ni deba ser destruido o removido. Este tipo de sitios puede ser contextualizado y

puede ser aprovechado, con técnicas y pedagogías adecuadas, en favor de la promoción de la verdad y la memoria, con función preventiva. Al día de hoy, sin embargo, no hay nada en el sitio que proporciona algún tipo de información o señalización acerca de la forma en que fue construido, ni sobre las condiciones bajo las cuales muchos de los cuerpos que ahí descansan fueron trasladados. Las víctimas y las asociaciones exigen, y considero que merecen, la reconsideración de este tema. Varias mencionaron el estudio elaborado por una comisión nombrada para examinar alternativas y sobre este tema volveré en mi reporte al Consejo.

La educación es uno de los instrumentos principales de la no repetición. Recibí información ambigua acerca de la forma como la guerra civil y la dictadura se enseñan en los colegios. He solicitado información acerca de este tema y a él regresaré en mi informe. De igual manera, solicité información acerca de programas de capacitación en derecho internacional y en memoria histórica para fiscales, magistrados y jueces, acerca de la cual también hay gran ambigüedad. Continuaré investigando y me pronunciaré sobre estas y otras medidas de prevención en mi reporte de septiembre.

Recomendaciones preliminares

Dada la magnitud del caso y la cantidad de información que fue compartida con nosotros, pero también aquella que hace falta, enfatizo el carácter preliminar de las siguientes recomendaciones:

- Implementar las recomendaciones del Comité contra la Tortura, el Comité contra la Desaparición Forzada y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas, en particular en relación a: privar de efectos la ley de amnistía de 1977; hacer posible el acceso por parte de las víctimas al aparato judicial, adecuando leyes a estándares internacionales relevantes; colaboración de la justicia española con procedimientos judiciales en el exterior; tomar medidas contra el debilitamiento de las leyes que rigen el ejercicio de la jurisdicción universal por parte de tribunales españoles.

- Valorar las alternativas que puedan prevenir que la vigencia de la Ley de Amnistía obstaculice todas las investigaciones y promover una mayor conciencia acerca de la obligación de asegurar tanto los derechos que los imputados siempre merecen, como los derechos que también amparan a las víctimas.

- Restablecer y aumentar los recursos dedicados a la memoria histórica, en los diferentes niveles.

- Tomar medidas para remediar a la fragmentación de las iniciativas en favor de la memoria en España, en particular a través de mecanismos o una institución que pueda cumplir las funciones de sistematizar la información ya existente, identificar lagunas en el conocimiento, trazar un plan que de forma ordenada, mediante el establecimiento de prioridades, y contando con los recursos adecuados, pueda llevar a cabo o financiar las investigaciones necesarias, establecer metodologías defendibles para las investigaciones necesarias, estimular la coordinación de esfuerzos, acceder a fondos documentales oficiales y no oficiales.

- Ampliar la cobertura de los programas de reparación para incluir a categorías de víctimas de violaciones a los derechos humanos que hayan quedado fuera de los programas existentes.

- Tomar medidas para proporcionar reparaciones que puedan atender los daños causados a las mujeres, incluso cuando no fueron víctimas directas.

- Anulación de sentencias de carácter ideológico

de todos los tribunales creados durante la Guerra Civil y el franquismo es una tarea pendiente en España.

- Evaluar rigurosamente la implementación de la Ley de Memoria Histórica y el uso por parte de las víctimas en aras de ajustar los modelos y medidas a los reclamos de las víctimas, estableciendo canales de comunicación entre las autoridades competentes, las víctimas y asociaciones.

- Tomar medidas para atender los pedidos relacionados con la restitución de las propiedades y documentos incautados a particulares.

- Revisar, en consultación y coordinación con las víctimas y las asociaciones, el modelo actual donde el Estado delega a las asociaciones y particulares la responsabilidad sobre las exhumaciones. Asignar los recursos necesarios y promover la coordinación y actuación necesaria de las autoridades judiciales.

- Establecer una política estatal de archivos que garantice el acceso a todos los fondos, revisando los criterios aplicables en materia de privacidad y confidencialidad, para ajustarlos a los estándares internacionales aplicables, incluyendo regulaciones claras, por ejemplo a través de la adopción de una Ley de archivos.

Antes de concluir, quisiera reiterar mi agradeciendo al Gobierno español por haberme invitado a realizar esta visita oficial y su excelente colaboración y contribuciones en este esfuerzo de todas las instituciones, tanto a nivel central como en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y Galicia. Mi agradecimiento también a todas las víctimas y asociaciones que dieron su tiempo y compromiso para el desarrollo de mi visita.

Esta visita es idealmente sólo un primer paso en vista de un proceso de cooperación, tanto con las autoridades, como con la sociedad civil y espero que esta visita logre contribuir a la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no-repetición. Muchas gracias. ✓

Madrid, 3 de febrero de 2014