

Presentación

Tras la Segunda Guerra Mundial y ante la evidencia de las masivas violaciones de los derechos humanos, ejemplificadas principalmente en el genocidio del pueblo judío, la sociedad internacional tomó clara conciencia de dos cuestiones determinantes para entender el desarrollo del derecho internacional contemporáneo. En primer lugar, la protección de los derechos humanos, poco a poco, dejó de ser un asunto esencialmente de la jurisdicción interna de los estados para iniciar una evolución internacionalizadora que dio como fruto el nacimiento de un sistema de protección internacional articulado en torno a las Naciones Unidas, en convivencia con diferentes sistemas regionales. En segundo lugar, se instauró un claro convencimiento de que los crímenes cometidos durante la Segunda Guerra Mundial no podían quedar impunes y merecían un castigo.

El 9 y el 10 de diciembre de 1948, respectivamente, escasos tres años después de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, fuimos testigos de dos hitos normativos cruciales para las dos dinámicas señaladas: si el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas reunida en París proclamaba la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el día anterior se había aprobado, y con ello abierto a la firma, ratificación o adhesión de los estados, la Convención contra el Genocidio. El texto de la Declaración sirve como piedra angular y cimiento de todo el edificio onusiano de protección de los derechos humanos, mientras que el texto de la Convención contra el Genocidio contiene los fundamentos del actual modelo de justicia penal internacional. Ambos procesos de construcción política y normativa, la protección de los derechos humanos y la justicia penal internacional, transcurren por vías paralelas, pero con múltiples vasos comunicantes, relaciones mutuas e interacciones, y en cierta manera se reencuentran, como veremos, en la reciente política de las Naciones Unidas surgida en torno a la idea de la justicia transicional.

LAS NACIONES UNIDAS Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL: EL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA PROMOCIÓN DE LA VERDAD, LA JUSTICIA, LA REPARACIÓN Y LAS GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN Y SU VISITA A ESPAÑA

Santiago J. Castellà Surribas

Universitat Rovira i Virgili¹

santiago jose.castella@urv.cat

Resumen

El presente trabajo abarca la construcción de la justicia transicional en el seno de las Naciones Unidas, desde la justicia penal internacional y los procesos de reconstrucción de la paz hasta la recuperación del estado de derecho. El caso de estudio que se presenta son las conclusiones del relator especial respecto a la Guerra Civil y al franquismo tras su visita a España.

Palabras clave

Justicia transicional, derecho penal internacional, Naciones Unidas, Guerra Civil, franquismo

Abstract

This paper addresses the construction of transitional justice by the United Nations, ranging from international criminal justice and reconstruction processes to the restoration of the rule of law. The case study presented here shows the findings of the UN's Special Rapporteur on the Civil War and Francoism after his visit to Spain.

Keywords

Transitional Justice, International Criminal Law, United Nations, Civil War, the Franco dictatorship.

¹ Una primera versión de este trabajo fue presentada en el congreso Transiciones en el Mundo Contemporáneo, organizado por el Centro de Estudios en Conflictos Sociales (CECOS) de la URV en mayo de 2014. El trabajo se enmarca en el proyecto de la Secretaría de Estado de Investigación «Del desarrollo sostenible a la justicia ambiental: hacia una matriz conceptual para la gobernanza global» (DER2013-44009-P, 2014-2016), cuyo investigador principal es Antonio Pigrau Solé.

1. El concepto de justicia transicional

El concepto de *justicia transicional* se aleja progresivamente de la idea de transiciones políticas para adentrarse en la idea de lucha contra la impunidad² y de derecho a la justicia.³ Las transiciones políticas, en palabras de Elster, se referían a «los procesos de juicios, purgas y reparaciones que tienen lugar luego de la transición de un régimen político a otro» y, por lo tanto, «lo más difícil es definir el rol de la ‘justicia’ en la justicia transicional».⁴

La progresiva pluralidad de sus cimientos queda recogida en lo que Christine Bell define como “‘la nueva ley’ de la justicia transicional”, resultado de la combinación de la práctica de los acuerdos de paz y los desarrollos legales. Bell afirma que esta nueva ley “se basa en la normativa de derechos humanos, el derecho humanitario, el derecho penal internacional y el derecho penal común, pero no se puede justificar desde el punto de vista de ninguno de estos sistemas por sí solo.”⁵

La clave de esta evolución hacia un concepto de derecho a la justicia por encima de la idea de la justicia de los vencedores la encontramos en trabajos que dan como resultado el conocido *Conjunto de principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad*, adoptado por la Comisión de Derechos Humanos en la Resolución 2005/81 de abril de 2005.⁶

2 BONET PÉREZ, Jordi: «La lucha contra la impunidad y sus implicaciones jurídicas internacionales para el ejercicio de la justicia transicional», en BONET, J. y ALIJA, R. A.: *Impunidad, derechos humanos y justicia transicional*, Universidad de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, Bilbao, 2009, págs. 15-92.

3 ABELLÁN HONRUBIA, Victoria: «La aportación de las Naciones Unidas a la internacionalización del derecho a la justicia», en *Los Derechos Humanos en un mundo dividido*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, págs. 209-226.

4 ELSTER, Jon: *Rendición de cuentas: la justicia transicional en perspectiva histórica*, Katz Editores, Buenos Aires, 2006, págs. 15 y 99, respectivamente.

5 BELL, Christine: «La “nova llei” de la justicia transicional», en OLIVAN, H.; PRANDI, M. y CAÑADAS, M. (eds.): *Drets humans i justícia transicional: gestionant el passat*, Generalitat de Catalunya – Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, y Escola Cultura de Pau, Barcelona, 2009, pág. 30.

6 Una primera versión de estos principios la encontramos ya en el informe final elaborado y revisado por M. JOINET: *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)*, en ONU, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1997/20/Rev.1, informe realizado en aplicación de la decisión 1996/119 de la antigua Subcomisión de Prevención

En esta resolución, la Comisión invita a los estados, a las organizaciones intergubernamentales y a las organizaciones no gubernamentales «a que tengan en cuenta las recomendaciones y las mejores prácticas identificadas en el estudio, así como los Principios actualizados, según proceda, al elaborar y aplicar medidas efectivas de lucha contra la impunidad, incluidos los esfuerzos por reforzar la capacidad nacional, por ejemplo, reformas legislativas e institucionales, y al preparar mecanismos judiciales y comisiones de la verdad y la reconciliación y otras comisiones de investigación, y a señalarlos a la atención de todas las instituciones y el personal pertinentes».⁷

Paralelamente, los mismos órganos de las Naciones Unidas trabajaban, de la mano del relator especial Theo van Boven, en un estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación de las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales,⁸ que concluyó en un *Proyecto de principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*.⁹ El experto independiente Cherif Bassiouni fue quien recibió el mandato de reformular estos principios en consultas con los estados y otros actores, para elevarlos a su adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Bassiouni presentó su informe final a la antigua Comisión de Derechos Humanos el 18 de enero de 2000,¹⁰ y los principios fueron adoptados definitivamente por la Asamblea General el 24 de octubre de 2005.¹¹

de las Discriminaciones y Protección a las Minorías, «La administración de la justicia y los derechos humanos de los detenidos», de 2 octubre de 1997.

7 ONU, Doc. E/CN.4/2005/102, informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad, de 18 de febrero de 2005.

8 ONU, Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/8, de conformidad con su Resolución 1989/13, de la entonces Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

9 ONU, Doc. E/CN.4/1997/104, anexo

10 ONU, Doc. E/CN.4/2000/62, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*.

11 AGNU, Resol A/RES/60/147, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* contenidos en el documento, de 24 de octubre de 2005, ONU, Doc. E/CN.4/2005/59.

Ambas líneas de trabajo,¹² la basada en la lucha contra la impunidad y la de reparación a las víctimas, se encuentran finalmente reunidas y extendidas en su más amplia concepción en la creación, por el Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2011, de la figura del relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.¹³

Al tiempo, un concepto reduccionista basado en el proceso judicial a los culpables se vio claramente superado por esta concepción más amplia, reconciliadora y socialmente cohesionadora de las cicatrices históricas, resultado del nuevo enfoque global.

Ese enfoque global o multidimensional se fundamenta en los cuatro elementos que configuran el mandato del relator especial: la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Estos elementos están orientados, como se señala en la Resolución que renueva por tres años más su mandato, a «garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia, brindar remedios para víctimas, promover la curación y la reconciliación, establecer una supervisión independiente del sistema de seguridad, restaurar la confianza en las instituciones del Estado y promover el estado de derecho de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos».¹⁴

Ni en el mandato del relator ni en sus documentos de trabajo encontramos una noción delimitada y precisa de justicia transicional, pero la descripción de su ámbito de actuación y de sus finalidades nos permite entender sus complejos y multidimensionales contornos. Una definición ad hoc empleada por el secretario general de las Naciones Unidas se

12 Para ser exhaustivos, habría que señalar también las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 2005/70, de 20 de abril de 2005, sobre los derechos humanos y la justicia de transición; 2005/81, de 21 de abril de 2005, sobre la impunidad, y 2005/66, de 20 de abril de 2005, sobre el derecho a la verdad; así como las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 12/11, de 1 de octubre de 2009, sobre los derechos humanos y la justicia de transición; 9/11, de 18 de septiembre de 2008, y 12/12, de 1 de octubre de 2009, sobre el derecho a la verdad; y 10/26, de 27 de marzo de 2009, y 15/5, de 29 de septiembre de 2010, sobre la genética forense y los derechos humanos, y las decisiones del Consejo 2/105, de 27 de noviembre de 2006, sobre el derecho a la verdad, y 4/102, de 23 de marzo de 2007, sobre la justicia de transición.

13 Consejo de Derechos Humanos, Resol. 18/7, *Relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, de 29 de septiembre de 2011.

14 Consejo de Derechos Humanos, Resol. 27/3, *Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, vid. Doc. ONU, A/HRC/RES27/3, de 3 de octubre de 2014.

refiere a la justicia en transición como «toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación».¹⁵

Algunos autores, como Rosa Ana Alija, señalan la existencia de algunos «componentes esenciales» en el concepto de justicia transicional, como serían el cambio o transición política tras un periodo de violaciones graves de los derechos humanos, la articulación de diversidad de procesos y mecanismos para la obtención de justicia, y su orientación a obtener una multiplicidad de objetivos relacionados con la acción en favor de las víctimas, la persecución y castigo a los culpables y la reconciliación entre actores enfrentados.¹⁶

2. Antecedentes históricos de justicia transicional

Como hemos señalado, las masivas violaciones de los derechos humanos vividas durante la Segunda Guerra Mundial suelen ser consideradas el origen de la moderna concepción de la justicia transicional. Sin embargo, Jon Elster se remonta a muy lejanos antecedentes para construir el hilo argumental de su *Rendición de cuentas* y afirma que esta es tan antigua como la democracia. Elster sitúa su punto de partida en el derrocamiento de la democracia ateniense (acontecido en los años 411 y 403 a. C.) y en sus procesos de restauración acompañados de «medidas retributivas contra los oligarcas».¹⁷ Seguidamente se detiene en los procesos de restauración de la monarquía acaecidos en Francia en 1814 y, tras el Gobierno de los Cien Días, en 1815, después de las derrotas de Napoleón.¹⁸ Finalmente, en un capítulo cajón de sastre de la contemporaneidad titulado «El universo del caos» analiza hasta una treintena de procesos transicionales (tras las derrotas de Alemania, Italia y Japón en la Segunda Guerra Mundial, la llegada de la democracia a Grecia, Portugal y España en la

15 ONU, Doc. S/2004/616, informe del secretario general *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, pág. 6.

16 ALIJA FERNÁNDEZ, Rosa Ana: «La multidimensionalidad de la justicia transicional: un balance de los límites jurídicos internacionales y los límites de lo jurídico», en BONET, J. y ALIJA, R. A.: *op. cit.*, pág. 97.

17 ELSTER, J.: *op. cit.*, págs. 17 y ss.

18 ELSTER, J.: *op. cit.*, págs. 41 y ss.

década de los setenta; las nuevas democracias de América Latina tras las dictaduras militares; la Europa del Este tras la caída del Muro de Berlín; las transiciones africanas de Rhodesia y Sudáfrica) y los clasifica según el carácter exógeno o endógeno del régimen derrotado, y el carácter exógeno o endógeno del proceso de justicia transicional.¹⁹

Si bien tras la Primera Guerra Mundial ya hubo un intenso debate y un serio intento de enjuiciar a los autores, y la Sociedad de Naciones dedicó esfuerzos a avanzar hacia un marco de justicia penal internacional,²⁰ el punto catalizador de este proceso lo encontramos con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en la conocida Carta de Londres o Estatuto del Tribunal Militar Internacional, firmada el 8 de agosto de 1945 por las potencias aliadas vencedoras de la Segunda Guerra Mundial (URSS, EE.UU., Francia y Reino Unido) y en la que se establecen los principios y procedimientos por los que se regiría el Tribunal en los Juicios de Nuremberg,²¹ otorgándole competencias en crímenes de guerra, contra la humanidad y contra la paz.²² El tribunal se enfrentó al argumento de la inexistencia de *lex previa* en los crímenes contra la humanidad, por lo que decidió castigarlos en conexión con los crímenes contra la paz y las violaciones del derecho internacional humanitario, dedicando en su sentencia un relativo escaso espacio al genocidio sufrido por el pueblo judío. En cualquier caso, la fundamentación de la competencia material del Tribunal y los esfuerzos por explicar la tipificación de los delitos sirvieron para posteriores trabajos en el marco de las Naciones Unidas.

En efecto, ya en la primera reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas se adoptó una resolución titulada *Confirmación de los Principios de Derecho internacional reconocidos por el Estatuto del Tribu-*

19 ELSTER, J.: *op. cit.*, págs. 61 y ss.

20 Sobre este particular puede verse PIGRAU SOLÉ, Antoni: «Elementos de Derecho Penal internacional», Cursos de Derecho Internacional de Vitoria - Gasteiz, 1997, págs. 7 y 8., en <http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/1997/1997_4.pdf>.

21 El resultado de la actividad del TPI fue de 3 sentencias absolutorias, 12 sentencias a pena de muerte en la horca, 3 sentencias a cadena perpetua, 2 condenas a 20 años, 1 a 15 años, 1 a 12 años, 1 a 10 años; otro no alcanzó a ser condenado porque se suicidó (Ley, Robert). Se declaró como criminales al mando político del Partido Nacional-socialista Alemán de los Trabajadores (NSDAP), así como a la SS, la Gestapo y el Servicio Secreto de Seguridad. Las sentencias se pueden consultar en el siguiente enlace: <<http://avalon.law.yale.edu/imt/jud-sent.asp>>.

22 Véase BASSIOUNI, C.: «An appraisal of the growth and developing trends of international criminal law», RIDP, 1974, núm. 3-4, págs. 405-433.

*nal Militar Internacional de Nuremberg y por el fallo de este Tribunal*²³ y, posteriormente, durante el segundo periodo de sesiones de la Asamblea General, se adoptó la Resolución 177 (II), que proponía a la Comisión de Derecho Internacional (CDI) la formulación de los principios de Nuremberg y la preparación de un proyecto de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad.²⁴

La justicia penal internacional siguió su propia dinámica; en este sentido, los conflictos de la disolución de Yugoslavia y de los Grandes Lagos supusieron dos hitos determinantes para la reacción de sendos tribunales penales internacionales ad hoc. Fue en 1993 cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en una actuación atípica, decidió crear el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY). Un año después, en 1994, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas creó el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), «con el propósito exclusivo de enjuiciar de genocidio y otras graves violaciones de Derecho internacional Humanitario, cometidas en el territorio de Rwanda y a ciudadanos de Rwanda responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de estados vecinos, entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994.»²⁵ No obstante, la idea de justicia penal internacional se consolidó definitivamente con la creación de la Corte Penal Internacional en la Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, celebrada en Roma,²⁶ en cuyo preámbulo se afirma que «los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia»

23 AGNU, Resol. 95 (I), de 11 de diciembre de 1946.

24 AGNU, Resolución 177 (II) e informe de la CDI a la GNU sobre los trabajos desarrollados en su segunda sesión del 5 de junio al 29 de julio de 1950, ONU, Doc. A/1316, en *Yearbook of International Law Comission*, 1950, vol. II, pág. 374.

25 C. S., Resol. 955, de 8 de noviembre de 1994. Véase PIGRAU I SOLÉ, A.: «El tribunal internacional para Rwanda», *Tiempo de Paz*, n.º 37-38, 1995, págs. 140-151.

26 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. El texto del Estatuto de Roma se distribuyó como documento A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, enmendado por los *procès verbaux* de 10 de noviembre de 1998, 12 de julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 17 de enero de 2001 y 16 de enero de 2002. El Estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002.

y se manifiesta su decisión de «poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes y a contribuir así a la prevención de nuevos crímenes». La Corte extiende su competencia *ratione materiae*, de acuerdo con su art. 5, a los crímenes de genocidio (art. 6), crímenes de lesa humanidad (art. 7), crímenes de guerra (art. 8) y crímenes de agresión (art. 8 bis, según Resolución 6 del 11 de junio de 2010 de la Asamblea de Estados Parte del Estatuto de Roma). Su nacimiento no ha estado privado de tensiones y de la ausencia de consensos universales.²⁷

Paralelamente, en diferentes procesos transicionales se dan mecanismos y procedimientos que marcan la tendencia hacia un tratamiento unitario y multidimensional por parte de las Naciones Unidas. Ruti Teitel habla de tres grandes fases históricas:²⁸ una primera vinculada al proceso de Nuremberg, una segunda centrada en lo que se ha denominado la «tercera ola» de transiciones en América Latina y Europa del Este, y un tercer momento en el siglo XXI, con los nuevos conflictos vinculados a estados fallidos y a la globalización. A nosotros, vista la vía de la justicia penal, nos interesa ahora fijarnos en los diferentes procesos transicionales que han operado con mecanismos distintos de los propios de la justicia penal internacional, principalmente en América Latina.²⁹

En Guatemala se creó la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala (CEH), destinada a «Esclarecer con toda objetividad e imparcialidad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca,

vinculados con el enfrentamiento armado».³⁰ En El Salvador, Gobierno y FMLN firmaron el Acuerdo sobre Derechos Humanos en 1990, y el Acuerdo de México en 1991, que estableció la Comisión de la Verdad.³¹ En Perú, la Comisión de la Verdad y Reconciliación presentó su informe final en agosto de 2003.³² En Chile, la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, que trabajó entre 1990 y 1991, dio como resultado el *Informe Rettig*,³³ nombre del jurista que la presidía. En Argentina, la Comisión Nacional para la Investigación sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) investigó las violaciones de los derechos humanos ocurridas entre 1976 y 1983, durante el período de las dictaduras militares, y presentó de la mano de Ernesto Sábató el informe titulado *Nunca Más*.³⁴ En Brasil, la investigación para conocer lo ocurrido en las dictaduras de 1964 a 1979 fue coordinada en secreto por la Iglesia Católica (Archidiócesis de Sao Paulo) y dio como resultado el documento *Brasil Nunca Mais*.³⁵ Otro tanto ocurrió en Paraguay, con la creación en 1976 del Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), que elaboró un extenso informe publicado con el título *Paraguay Nunca Más*.³⁶ Por último, en Bolivia, inicialmente el llamado Comité impulsor del Juicio contra García Meza y, posteriormente, la Comisión Nacional de Desaparecidos y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDHB) hicieron público el documento *No me borren de la historia*, que contiene datos obtenidos entre 1964 y 1982.³⁷

Los resultados de todos estos procedimientos distan todavía mucho del ideal de justicia transicional sobre el que trabaja Naciones

27 El Estatuto de la Corte no fue firmado ni ha sido todavía ratificado, entre otros países, por Estados Unidos, Rusia, China, India, Israel, Cuba e Irak. Por ejemplo, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la *American Servicemembers Protection Act* (Ley de Protección del Personal de Servicio Estadounidense), de 2 de agosto de 2002, con el objetivo de impedir a toda la administración americana cualquier acto de asistencia a la Corte.

28 TEITEL, Ruti G. «Transitional Justice Genealogy», *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, Spring 2003, Cambridge, MA, pp. 69-94. La versión en español se encuentra en <<http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/18/59.pdf>>.

29 Con carácter general puede verse el estudio «Origen y fundamentos de la justicia transicional», coordinado por Beatriz Cuervo en el marco del proyecto «Criterios de aplicación de Derecho Penal Internacional y Derecho Penal Colombiano en los procesos de la Ley de Justicia y Paz», con el apoyo del semillero de investigación Atenea, adscrito al Grupo de Investigación Libertad y Garantismo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Colombia y publicado en la *Revista Vínculos*, vol. 11, número 1, y en <<http://comunidad.udistrital.edu.co/revistavinculos/files/2015/02/Origen-y-fundamentos-de-la-justicia-transicional.pdf>>. Ver también el trabajo de Esteban Cuya «Las Comisiones de la Verdad en América Latina» en <<http://www.derechos.org/koaga/iii/1/cuya.html#bol>>.

30 Acuerdo de Oslo de 23 de junio de 1994, entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG). Vid. Memoria del Silencio, informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Disponible en <<http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/>>.

31 Informe de la Comisión, De la locura a la esperanza. Disponible en <<http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/cv.pdf>>, <www.usip.org/library/tc/doc/charters/tc_elsalvador.html>.

32 El informe final puede verse en <<http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>>.

33 El informe puede verse en <http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html>.

34 El informe puede verse en <<http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/articulo/nuncamas/nmas0001.htm>>.

35 El informe y demás documentación puede verse en <<http://bnmdigital.mpf.mp.br/#!/>>.

36 El informe puede verse en <<http://www.cipae.org.py/V2/informe-final-anive-agua-oiko/>>.

37 El informe puede verse en <<https://www.amnesty.org/es/documents/AMR18/002/2014/es/>>.

Unidas de la mano del relator especial. Como señala Teitel, «Lo que era históricamente visto como un fenómeno legal asociado a condiciones post-conflicto extraordinarias, ahora parece ser cada vez más un reflejo de tiempos normales. La guerra en tiempos de paz, la fragmentación política, Estados débiles, guerras pequeñas y el conflicto permanente, todas son características condiciones políticas contemporáneas. Estos acontecimientos contemporáneos han estimulado el intento de lograr una normalización de la justicia transicional, conduciendo en última instancia a consecuencias ambivalentes».³⁸

3. El mandato del relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Por medio de la Resolución del Consejo de Derechos Humanos 18/7, de 13 de octubre de 2011, se establece el mandato para un nuevo relator especial, que se dedicará a la cuestión de la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. En su mandato no hay una definición estricta de su ámbito material, sino una enumeración de sus capacidades de actuación, a modo de marco competencial formal. Estas capacidades de obrar se concretan en:

- a) Contribuir, cuando se le solicite, a la prestación de asistencia técnica o de servicios de asesoramiento sobre las cuestiones inherentes al mandato;
- b) Reunir la información pertinente sobre las situaciones nacionales, en particular sobre marcos normativos, prácticas y experiencias nacionales, tales como las comisiones de verdad y reconciliación y otros mecanismos, en relación con la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición para hacer frente a las violaciones manifiestas de los derechos humanos y a las violaciones graves del derecho internacional humanitario, estudiar las tendencias, las novedades y los problemas y formular recomendaciones al respecto;
- c) Identificar, intercambiar y promover las buenas prácticas y las enseñanzas obtenidas, así como identificar posibles elementos adicionales con miras a recomendar medios de mejorar y reforzar la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición;
- d) Establecer un diálogo regular y cooperar con, entre otras entidades, los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales, las instituciones

nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales, así como los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas;

e) Formular recomendaciones sobre, entre otras cosas, medidas judiciales y no judiciales al elaborar y aplicar estrategias, políticas y medidas para hacer frente a las violaciones manifiestas de los derechos humanos y a las violaciones graves del derecho internacional humanitario;

f) Empezar, en colaboración con, entre otras entidades, los Estados, los órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales, y reflejando su opinión, un estudio sobre los medios de abordar las cuestiones inherentes al mandato;

g) Hacer visitas a los países y responder con prontitud a las invitaciones de los Estados;

h) Participar en las conferencias y actividades internacionales pertinentes y contribuir a ellas, a fin de promover un enfoque sistemático y coherente de las cuestiones inherentes al mandato;

i) Hacer que se cobre mayor conciencia del valor de un enfoque sistemático y coherente para hacer frente a las violaciones manifiestas de los derechos humanos y a las violaciones graves del derecho internacional humanitario, y formular recomendaciones al respecto;

j) Integrar una perspectiva de género en todas las actividades del mandato;

k) Integrar una perspectiva centrada en las víctimas en todas las actividades del mandato;

l) Trabajar en estrecha coordinación, evitando las duplicaciones innecesarias, con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, con otros actores pertinentes.”

El 1 de mayo de 2012 inicio su actividad como relator especial el colombiano Pablo de Greiff, que vio prorrogado su mandato en 2014, por medio de la Resolución del Consejo de Derechos Humanos 27/3, por un período adicional de tres años. Durante trece años, hasta su nombramiento, había sido el director del departamento de investigación de una importante ONG especializada en estos temas: el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).

38 TEITEL, Ruti G. «Transitional Justice Genealogy». Op. cit , pág 90.

Para entender su mandato, hay que acudir al que fue su primer informe a la Asamblea General,³⁹ centrado en la idea de que «la justicia de transición puede contribuir a fortalecer el estado de derecho». La idea de «estado de derecho» asumida por la práctica de las Naciones Unidas puede concretarse en la expresada por el secretario general de la ONU en el ya citado informe presentado al Consejo de Seguridad sobre el estado de derecho y la justicia de transición,⁴⁰ tras analizar las repetidas peticiones de restablecimiento del estado de derecho en situaciones de peligro o ruptura de la paz y la seguridad internacionales.⁴¹

Así, el relator, guiado por esta idea fuerza, propone un conjunto de acciones posibles en cada uno de los cuatro pilares configuradores de su mandato. Con relación a los mecanismos de búsqueda de la verdad, propone: *a)* dejar al descubierto a los funcionarios comprometidos y destituirlos; *b)* promover el acceso a la justicia; *c)* establecer las bases para la aplicación de otras medidas del estado de derecho; *d)* dar visibilidad a las víctimas y facilitar su participación; *e)* canalizar los debates acerca de la comprensión apropiada del estado de derecho.

En relación con el mandato relativo a la investigación de antecedentes y otras medidas de reforma institucional destinadas a garantizar la no repetición, el relator especial expresa que «De todas las medidas de justicia de transición, la investigación de antecedentes es la que más se ha prestado a la manipulación política» y, por lo tanto, precisa que «es especialmente importante diseñar y aplicar los programas de investigación de

antecedentes escrupulosamente, respetando criterios procesales estrictos, en consulta con la sociedad civil y con la mayor transparencia posible, al tiempo que se garantiza la confidencialidad a la que tienen derecho tanto los que son investigados como las posibles víctimas», y analiza los contextos en que debe darse la remoción de personal y su sustitución por nuevo personal.

Sobre el tercer pilar de su mandato, centrado en las reparaciones, propone la formulación de programas administrativos de carácter no judicial destinados a reconocer diversas prestaciones —«materiales y simbólicas, individuales y colectivas»— a las víctimas.

Finalmente, sobre el último pilar, la justicia, analiza las dificultades específicas que suelen existir para el enjuiciamiento de los autores afirmando con contundencia que «Huelga justificar la contribución que para el estado de derecho supone la justicia penal por violaciones graves de los derechos humanos e infracciones graves del derecho internacional humanitario».

En cualquier caso, incide principalmente en entender como partes de un todo los cuatro elementos configuradores de su mandato —verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición— y no como una simple «colección aleatoria de iniciativas». El papel unitario en el retorno a la confianza en el estado de derecho y la reorganización de la sociedad civil en torno a él implica, como exigencia ineludible, la necesidad de que las medidas de justicia de transición que se adopten se ajusten escrupulosamente al estado de derecho.

Se suele citar la Sentencia de 29 de julio de 1988, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso del estudiante Velásquez Rodríguez contra Honduras, como el texto de referencia para explicitar las obligaciones que competen a los estados en materia de derechos humanos:⁴²

- a)* el deber de reprimir y perseguir las violaciones de derechos humanos;
- b)* el deber de investigar e informar sobre las violaciones de derechos humanos;
- c)* el deber de reparar los daños causados;
- d)* y el deber de prevenir o la garantía de no repetición.

39 ONU, Doc. A/67/368, Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, de 13 de septiembre de 2012.

40 «Un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal.» ONU, Doc. S/2004/616, párr. 6.

41 «[...] el Consejo de Seguridad ha pedido que se restablezca y mantenga el estado de derecho y ha establecido mandatos para operaciones de mantenimiento de la paz con componentes de estado de derecho que incluyen la aplicación de medidas de justicia de transición en el Afganistán (resoluciones 1401 (2002) y 2041 (2012)), Côte d'Ivoire (resoluciones 1528 (2004) y 2062 (2012)), Guatemala (resolución 1094 (1997)), el Iraq (resoluciones 1500 (2003) y 2061 (2012)), Liberia (resoluciones 1509 (2003) y 2008 (2011)) y la República Democrática del Congo (resoluciones 1291 (2000) y 2053 (2012)) entre otros». ONU, Doc. A/67/368, párr. 20.

42 Siguiendo la síntesis de Rosa Ana Alija en la monografía ya citada: ALIJA FERNÁNDEZ, R. A.: «La multidimensionalidad de...», *op. cit.*, pág. 109.

4. El informe de su visita a España

Entre el 21 de enero y el 3 de febrero de 2014 el relator especial Pablo de Greiff realizó una visita oficial a España con el fin de valorar las medidas de justicia transicional en torno a los cuatro ejes de su mandato —verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición— que tuvieran que ver con las violaciones graves y masivas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario ocurridas tanto durante la Guerra Civil (1936-1939) como durante la larga dictadura franquista (1939-1976). Durante su visita se reunió con responsables gubernamentales tanto del Estado como de diferentes comunidades autónomas, con instituciones públicas que trabajan en temas relacionados con la memoria histórica y con expertos universitarios, representantes de la sociedad civil, asociaciones, víctimas y familiares.

El relator constata lo profundamente politizado que se halla el debate, dominado por una visión de simetría de hechos violentos entre dos bandos opuestos que «parten de una posición deliberadamente difundida por el franquismo que durante décadas impidió una confrontación abierta y directa con el pasado», lo que, a su juicio, además de politizar el debate, «ha contribuido a la asimilación de las reivindicaciones de las víctimas con afiliaciones políticas y partidarias, en detrimento de una consideración de derechos.»⁴³

En relación con las garantías de no repetición,⁴⁴ el relator analiza en primer lugar la consolidación democrática y la reforma de las Fuerzas Armadas. Señala que la democracia no presenta ningún riesgo de quiebra institucional proveniente de las Fuerzas Armadas, que han sido sometidas con éxito al imperio de la Constitución. El proceso de transformación, que duró más de una década y que no estuvo exento de problemas, encontró su principal fractura en el intento de golpe militar del 23 de febrero de 1981. No obstante, el relator considera que el amplio apoyo social a la transición democrática y el consenso social existente hicieron posibles las graduales reformas estructurales de las Fuerzas Armadas, circunstancia a la que contribuyó el ingreso de España en la OTAN y en la Comunidad Europea.

43 ONU, Doc. A/HRC/27/56/Add.1, *Informe del Relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. Misión a España*, de 22 de julio de 2014, párr. 9.

44 *Ibidem*, párrafos 11 a 42.

La creación de un Ministerio de Defensa con una composición progresiva de civiles, la transformación de órganos colegiados militares en órganos consultivos, el control civil de los servicios de inteligencia, la profesionalización de los cuadros y la disminución de la presencia militar en sectores civiles fueron medidas que ayudaron a lograr ese objetivo, así como a distinguir entre las funciones de seguridad y las de defensa. Hay que destacar, por otra parte, que no hubo depuraciones en las Fuerzas Armadas, aunque sí se promovió una renovación generacional con la reducción de la edad de jubilación. Se introdujeron también importantes cambios en la formación de las academias militares. Especial importancia tuvo asimismo la aplicación del principio de unidad jurisdiccional, que restringía la justicia militar a ámbitos puramente internos.

Otro aspecto analizado de las garantías de no repetición es la remoción de los símbolos o monumentos conmemorativos de la exaltación de la sublevación militar, la Guerra Civil y la dictadura militar. El relator celebra la adopción de la Ley 52/2007 y su aplicación, que conllevó una importante retirada de símbolos y monumentos inventariados. Sin embargo, el relator constata la existencia de una todavía larga lista de trabajos pendientes para dar pleno cumplimiento a la ley. Constata asimismo el trabajo que realiza la Comisión de Expertos para el Futuro del Valle de los Caídos, pero informa de que los trabajos para darle un nuevo significado en favor de la promoción de la verdad y la memoria, tremendamente complejos, todavía no se han iniciado.

En materia de educación, el relator confirma una vez más su idea de que la educación es un instrumento poderoso en favor de la no repetición. Durante el franquismo, el currículum escolar fue utilizado como instrumento de adoctrinamiento y control social. Las leyes educativas de la democracia han modificado sustancialmente esta línea, aunque el relator constata que en no pocos manuales se sigue manteniendo una visión de «responsabilidad simétrica» de ambos bandos. Entre las garantías de no repetición, el relator analiza también la formación de los funcionarios públicos y constata en primer lugar que los módulos de derechos humanos en la formación de los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado no hacen referencia a la Guerra Civil, al franquismo y a las violaciones graves perpetradas durante ese periodo. Constata asimismo las escasas reformas que ha visto el poder judicial. Tampoco la formación de jueces y fiscales introduce referencias a las responsabilidades del poder judicial, y a las jurisdicciones especiales durante la Guerra Civil y el franquismo; también

constata la escasa formación de jueces y fiscales sobre temas de justicia penal internacional.

En relación con el segundo pilar, la verdad,⁴⁵ el relator analiza en primer lugar los mecanismos institucionales para el esclarecimiento de la verdad. Constata el enorme trabajo académico y divulgativo llevado a cabo para conocer lo ocurrido, aunque falta unidad metodológica y sistemas claros de verificación. Destaca la ausencia de censos oficiales de víctimas, así como de estimaciones oficiales del número total de víctimas, y observa grandes lagunas o zonas oscuras en ámbitos referidos a los trabajos forzados de los presos, las muertes en bombardeos, los niños robados, las formas de represión y la complicidad de empresas privadas en las violaciones de derechos humanos. En conclusión, considera el relator que no ha existido una política de estado para la promoción de la verdad, y asegura que es necesario establecer un mecanismo o institución oficial de carácter independiente, con el objetivo de lograr un relato exhaustivo de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante este periodo; señala en este sentido que podría tener la forma de comisión de la verdad. Además, es urgente la recogida de testimonios orales de las víctimas y testigos directos de edad avanzada.

En relación con los archivos, que tienen una función central en la realización del derecho a la verdad, el relator celebra la creación del Centro Documental de la Memoria Histórica de Salamanca por el Real Decreto 1708/2011. Sin embargo, constata que las disposiciones de la Ley 52/2007, que garantizan el derecho a los fondos documentales de los archivos públicos, se cumplen escasamente, dada la disparidad de prácticas, la dispersión de la información, la falta de medios técnicos y de personal, así como las variadas restricciones de facto. Especialmente complejo es el acceso a los fondos militares, más aún a los relativos a justicia militar. A este respecto, considera necesaria una ley de archivos que reconozca el derecho a la verdad garantizando adecuadamente la privacidad y la confidencialidad, después de haber perdido una oportunidad de hacerlo por medio de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Analiza a continuación las instituciones de la memoria histórica. La Oficina de Víctimas de la Guerra Civil y la Dictadura, creada en el marco de la Ley 52/2007, dejó de funcionar en 2012 porque, según el Gobierno,

⁴⁵ *Ibidem*, párrafos 43 a 66.

había cumplido su función, mientras que asociaciones memorialistas y víctimas consideran que nunca llegó a desarrollar plenamente sus funciones. Instituciones similares de las comunidades autónomas han visto recortado su presupuesto por motivos de carácter político.

Con relación a las exhumaciones, el relator constata avances como la elaboración del mapa de fosas, pero al mismo tiempo considera que el Estado no ha actuado adecuadamente para facilitar las exhumaciones y la identificación de los restos, a pesar de que es técnica y materialmente factible. La inexistencia de presupuesto para implementar la ley hace que las exhumaciones sean irrealizables, y la ausencia de una política estatal deja en manos privadas los proyectos de exhumación, lo que genera inconvenientes en materia de protocolos técnicos y metodología unitaria que seguir. Tales exhumaciones privadas no quedan oficialmente registradas, de modo que el derecho a localizar y enterrar a las víctimas se opone al derecho al establecimiento de una verdad oficial.

En relación con el tercer pilar, la justicia,⁴⁶ el relator analiza en primer lugar los obstáculos en el acceso a la justicia para las víctimas y señala que nos encontramos ante el ámbito en que se observan mayores déficits, muchos de ellos basados en la ausencia de reformas del poder judicial. Una de las valoraciones más destacables es la existencia de la Ley 46/1977, conocida como Ley de Amnistía, que se ha convertido en un obstáculo insalvable para el acceso a la justicia de las víctimas. Así, en numerosas ocasiones, el Tribunal Supremo se ampara en la Ley de Amnistía, en el principio de no retroactividad o en la prescripción de delitos, para impedir investigaciones judiciales. La Ley 46/1977, nacida de un amplio consenso destinado a extinguir la responsabilidad penal por delitos políticos, curiosamente incluía también, en su artículo segundo, la extinción de la responsabilidad penal de los delitos cometidos por funcionarios contra las personas. Este artículo —señala el relator— fue introducido sin previo debate público ni discusión social. Sin embargo, como señala, las leyes de amnistía o de punto final no pueden imponerse a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado español, y en este sentido apunta que la ratificación de España al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se produjo el 27 de abril de 1977, meses antes de que se aprobara la Ley de Amnistía, de 15 de octubre del mismo año. Además, señala la existencia de claros estándares internacionales que establecen la imprescriptibilidad

⁴⁶ *Ibidem*, párrafos 67 a 84.

de los delitos de lesa humanidad, así como los casos de desapariciones forzadas, en que las obligaciones del Estado no cesan hasta que la persona desaparecida aparece viva o muerta. Considera el relator que el Tribunal Constitucional es la institución idónea para pronunciarse sobre las disposiciones de la Ley de Amnistía anulando aquellas que resulten incompatibles con las obligaciones internacionales exigibles a España.

Analiza a continuación la falta de investigaciones como obstáculo para el derecho a la verdad y constata que, en casi la totalidad de los casos sometidos a la jurisdicción por crímenes cometidos durante la Guerra Civil o el franquismo, o no se abren investigaciones o se archivan de oficio, en clara contradicción con las obligaciones internacionales en materia de derecho a la justicia. Se extraña el relator de que la mayoría de las autoridades políticas consideren que la investigación penal no es el camino adecuado para tratar estas cuestiones. Es más, nada en la Ley de Amnistía impide el inicio de estos procesos y la investigación de los hechos, ya que solo es posible amnistiar al que ha sido previamente juzgado y condenado.

Analiza finalmente, dentro del apartado dedicado a la justicia, la cuestión de la aplicación de la jurisdicción universal, materia en que los tribunales españoles han sido pioneros en casos como los de Scilingo y Pinochet. Las sucesivas reformas de 2009 y 2014 de la Ley Orgánica del Poder Judicial limitan significativamente el ejercicio de la justicia universal en España, que conlleva el cierre de algunas de las causas abiertas. En relación con la querrela argentina y las solicitudes de extradición cursadas, el relator recuerda la obligación internacional de España de extraditar o juzgar y señala que solo un proceso en la justicia española sería causa justificada para denegar la extradición.

Finalmente, en relación con el cuarto pilar del mandato del relator especial, referido a la reparación,⁴⁷ tres son las cuestiones analizadas. En primer lugar, la definición de víctima, señalando que en España muchas de las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo se siguen considerando de segunda categoría, en comparación con el trato recibido por otras víctimas de delitos graves como el terrorismo. En segundo lugar, analiza los programas de reparaciones, señalando que estos son los que más desarrollo han tenido por haberse articulado medidas de carácter asistencial y económico para personas víctimas de la guerra, o que habían sufrido prisión durante el franquismo o se habían visto abocadas al exilio. Sin em-

⁴⁷ *Ibidem*, párrafos 85 a 99.

bargo, algunas víctimas siguen excluidas, como las personas que estuvieron en campos de concentración y trabajo, las detenidas al amparo de las leyes de peligrosidad social o las que lo fueron por su orientación sexual. Asimismo, constata la escasa atención recibida por mujeres víctimas de violencia sexual.

Finalmente, en sede de reparación, el relator analiza la anulación de sentencias de tribunales creados durante la Guerra Civil y el franquismo, y a este respecto constata la inexistencia de procedimientos para declarar la nulidad de estas sentencias. La Abogacía del Estado, en una nota de 3 de noviembre de 2004, niega la posibilidad de revisión-nulidad de sentencias sobre la base de los principios de seguridad jurídica, cosa juzgada y no retroactividad, pero plantea dos alternativas que el relator cree que son dignas de ser estudiadas. El relator considera que es una cuestión que debe recuperarse para dar con una solución adecuada, pues, más allá del carácter simbólico de la nulidad, esta tiene efectos prácticos constatables.

En sus conclusiones y recomendaciones⁴⁸ el relator constata la gran distancia existente entre las posiciones oficiales y las de las víctimas. El discurso oficial de no reabrir heridas del pasado no hace justicia, en su opinión, a los avances logrados por España en su proceso democratizador. Afirma que «la fortaleza de las instituciones democráticas no puede ser adecuadamente medida por su capacidad de dejar al lado algunos temas, especialmente aquellos que se refieren a derechos fundamentales, sino por su capacidad de gestionarlos efectivamente, aunque sean complejos e incómodos».

Recomienda evaluar rigurosamente la implementación de la Ley de Memoria Histórica, buscar mecanismos para oficializar y resolver la fragmentación de la construcción de la memoria histórica, sistematizar las iniciativas en relación con símbolos y monumentos franquistas, fortalecer los programas educativos a todos los niveles, reconocer y dar cobertura a todas las categorías de víctimas y buscar mecanismos para hacer efectiva la nulidad de las sentencias. Especial importancia tienen sus recomendaciones de privar de efecto las disposiciones de la Ley de Amnistía que obstaculizan el acceso a la justicia, promover una mayor conciencia acerca de las obligaciones asumidas por España en esta materia y asegurar la colaboración con procedimientos judiciales iniciados en el exterior.

⁴⁸ *Ibidem*, párrafos 100 a 104.

El Estado español respondió a este informe con un conjunto de comentarios y observaciones⁴⁹ basados en la idea de que el objetivo de la transición democrática, que era la consolidación de las instituciones democráticas, se había cumplido plenamente. Se afirma literalmente que “el equilibrio entre los distintos intereses, paz y democracia, justicia y reconciliación, se encontró en España a costa de renunciar a la justicia penal”. El Estado considera que son el principio de irretroactividad y las garantías penales, y no la ampliamente consensuada Ley de Amnistía, los verdaderos obstáculos para iniciar procesos penales. Finalmente, considera que el proceso penal no está pensado para la investigación de los hechos, como propone el relator, sino para la identificación y el castigo de los responsables.

5. Conclusiones

El desarrollo paralelo del principio de justicia universal —en la justicia penal internacional— y de internacionalización de los derechos humanos, junto con el desarrollo multinivel de las operaciones de mantenimiento de la paz buscando la restauración del estado de derecho y la reconciliación de las sociedades fracturadas por violaciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, han dado como resultado la progresiva institucionalización de una nueva línea de trabajo en las Naciones Unidas en torno a la justicia transicional. La figura del relator especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición es un hito decisivo de esta nueva aproximación onusiana al tratamiento posconflicto, donde se combinan ideas vinculadas con la no impunidad y el castigo a los culpables, con el derecho a la justicia y a la reparación de las víctimas, y con la reconstrucción consensuada de la confianza y la cohesión social en torno a las instituciones de un estado de derecho.

Las conclusiones y recomendaciones realizadas por el relator especial en su visita a España sirven como caso de estudio, en el que una explicación «idílica» del proceso de transición omite importantes incumplimientos de las obligaciones internacionales asumidas por España, en especial las referidas a la prohibición de leyes de punto final que garantizan la impunidad, y a la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad, así como la insatisfacción por el abandono que sienten las víctimas. Conviene subrayar, ya en sede de conclusiones, que en el mismo sentido se han

pronunciado diferentes comités del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, y en especial el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzosas y el Comité de Desapariciones Forzosas en su evaluación del primer informe periódico presentado por España.

⁴⁹ ONU, Doc. A/HRC/27/56/Add.3, de 17 de diciembre de 2014.