

VÍCTIMAS DE LA GUERRA CIVIL Y EL FRANQUISMO: NO HAY DERECHO

PREOCUPACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE
"DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE LA GUERRA CIVIL Y DEL FRANQUISMO"





Foto de portada: Presos realizando trabajos forzados en el ensanchamiento del Stadium Metropolitano de Madrid, donde se celebrará la II Demostración Nacional de Organizaciones Juveniles. Madrid, 17/10/1939.

© EFE/Vidal

Índice

1. Introducción	5
2. El largo camino del Proyecto de Ley	9
2.1 Labores de la Comisión Interministerial: participación insuficiente	10
2.2 Pendientes del proyecto: medidas en las que se podría haber avanzado	11
3. El Proyecto de Ley: un grave paso atrás	15
3.1 Al margen de los derechos humanos	16
3.2 Una amnistía general encubierta sobre crímenes contra el derecho internacional	18
Disposiciones de "punto final": el encubrimiento de la identidad de los autores	19
Las amnistías generales, proscritas en el derecho internacional	19
3.3 ¿Dónde está la responsabilidad del Estado?	23
4. Víctimas sin derechos	25
4.1 El derecho a la verdad	27
Reconocimiento general y Declaración de reparación y reconocimiento personal	27
Acceso a la información de archivos y fondos documentales	28
Víctimas de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales	29
4.2 El derecho a la justicia	30
Sobre condenas, penas y ejecuciones	31
4.3 El derecho a obtener reparación	32
5. Conclusiones y recomendaciones	35

Introducción

« [...] Para poder pasar la página, hay que haberla leído antes [...] »

Louis Joinet, *Informe final sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de derechos humanos (civiles y políticos)*

Ante el próximo debate parlamentario del Proyecto de Ley remitido por el Consejo de Ministros el 28 de julio de este año a las Cortes Generales sobre la cuestión de los derechos de las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo, Amnistía Internacional expone con este informe un conjunto de observaciones y preocupaciones que solicita sean tenidas en cuenta antes de la aprobación definitiva de una ley sobre la materia.

Setenta años después del comienzo de la Guerra Civil, el Proyecto de Ley cuyo origen fue reconocer los derechos de esas víctimas será, si no es modificado, no sólo la pérdida de una oportunidad histórica nacida por impulso de las víctimas y sus familiares en su búsqueda de verdad, justicia y reparación, sino un grave paso atrás.

Durante los casi dos años que se han prolongado los trabajos de la Comisión Interministerial encargada de elaborar el Proyecto de Ley, el Gobierno podría haber dado pasos que hubieran mostrado su voluntad de abordar seriamente la deuda pendiente con las víctimas del franquismo y la Guerra Civil; sin embargo, lejos de ello, algunas medidas han supuesto un retroceso mientras que cuestiones como la firma y ratificación del *Convenio para la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad* o la anulación de las condenas a muerte dictadas tras juicios injustos, se supeditaban a la finalización de las tareas de la Comisión Interministerial y al Proyecto de Ley en proceso de elaboración.

Sin embargo, ni éstas ni otras cuestiones son abordadas en el texto de un Proyecto de Ley en el que se obvian por completo los derechos humanos y el derecho internacional y más bien se proponen obstáculos a los derechos de las víctimas. Amnistía Internacional alerta de que tales obstáculos, unidos a la omisión de disposiciones para garantizar los derechos de las víctimas a contar con recursos eficaces y obtener reparaciones, son incompatibles con el derecho internacional y más propios de una ley de "punto final", situando al Gobierno español a la zaga de las tendencias mundiales en materia de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Con ello, además, se envía un peligroso mensaje a otros países en los que leyes de impunidad continúan vigentes o que están considerando formular y aplicar legislación de esta índole. A la vez, en el plano interno, se abren interrogantes en torno al tratamiento a los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos que hayan podido ocurrir dentro del Estado español, por ejemplo en el contexto de la situación en el País Vasco, o puedan ocurrir en el futuro.

Amnistía Internacional recuerda a las autoridades españolas que el derecho internacional no admite limitaciones legales por parte de los Estados dirigidas al perdón u olvido cuando se trata de crímenes

contra el derecho internacional como lo son los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. El deber de los Estados de respetar los derechos humanos incluye la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno compatibles con el derecho internacional. Legislar o aplicar amnistías, excepciones *rationae temporis* u otras medidas que tengan el propósito de sustraer de la justicia dichos crímenes, va en sentido contrario. La jurisprudencia internacional ¹ ha reforzado de modo consistente este concepto. Aquellos crímenes que por su naturaleza y gravedad constituyen una ofensa contra la humanidad no pueden ser saldados por decisión o disposición interna de un Estado. Es una regla que España, como cualquier otro Estado, debe cumplir y hacer cumplir.

El Gobierno español no ha pretendido con este Proyecto de Ley avanzar hacia el esclarecimiento de la verdad sobre crímenes que respondieron a una metodología represiva sistemática y a gran escala, que usó los recursos del Estado para llevar a cabo violaciones a los derechos humanos, legisló para reprimir, denegó recursos para la protección judicial a las víctimas, empleó el sistema judicial para perseguir a los opositores, colocando a la sociedad en una situación de grave indefensión y creando una atmósfera de terror y control sobre la población. Llama la atención que un Proyecto de Ley "*por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*", proponga fórmulas que desvirtúan y ponen límites a los derechos de las víctimas, mientras se garantiza a los autores de graves abusos de que sus nombres no serán revelados. Es inquietante que en el Año de la "Memoria Histórica" ² y tras tres décadas de democracia, se ofrezca una propuesta legislativa para sustraer de la memoria colectiva una realidad de crímenes atroces, con cargas sobre las víctimas y sus familiares para obtener por todo resultado una declaración carente de fuerza jurídica y alejada de elementos esenciales del derecho a la reparación.

El Proyecto de Ley insiste y agrava la tendencia hacia la "privatización de la verdad", legislando la inacción y la ausencia de responsabilidad del Estado en la investigación de graves crímenes como las desapariciones forzadas o las ejecuciones extrajudiciales. Sin embargo, según diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, el Estado es responsable de investigar los graves abusos contra los derechos humanos, llevar ante la justicia a sus autores y asegurar que las víctimas disponen de recursos eficaces y obtienen las reparaciones apropiadas. Tales obligaciones son interdependientes y no es posible que el Estado elija cuál de estas obligaciones habrá de cumplir. Trasladar al ámbito privado —a las víctimas y sus familiares— la responsabilidad de localizar las fosas y los restos de personas desaparecidas refleja desprecio a la dignidad de las víctimas y una confirmación de su indefensión por parte del Estado español.

En cuanto a la justicia, el Proyecto de Ley sencillamente carece de disposición alguna al respecto y renuncia a desarrollar mecanismo alguno para garantizar el derecho de las víctimas y sus familiares a

¹ Entre la jurisprudencia internacional reciente, destacan las sentencias dictadas este año por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*ECHR, Case Kolk and Kislyiy v. Estonia*, Judgment of 17 January 2006, Applications Nos. 23052/04 and 24018/04) y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile* del 26 de septiembre de 2006), con relación a limitaciones legales internas y derecho aplicable sobre crímenes de lesa humanidad por hechos ocurridos en 1949 y 1973 respectivamente.

² En julio de 2006 el Congreso de los Diputados aprobó una Proposición de Ley para declarar 2006 como "Año de la Memoria Histórica", tras superar una serie de reveses en su tramitación, fue aprobada y entró en vigor el 8 de julio de este mismo año. Dicha Ley, en su Artículo único establece que "*Con motivo del 75º aniversario de la proclamación de la Segunda República en España, se declara el año 2006 como Año de la Memoria Histórica, en homenaje y reconocimiento de todos los hombres y mujeres que fueron víctimas de la guerra civil, o posteriormente de la represión de la dictadura franquista, por su defensa de los principios y valores democráticos, así como de quienes, con su esfuerzo a favor de los derechos fundamentales, de la defensa de las libertades públicas y de la reconciliación entre los españoles, hicieron posible el régimen democrático instaurado con la Constitución de 1978*", y que "*Los poderes públicos promoverán y apoyarán la celebración de actos conmemorativos que estimulen la reflexión sobre aquellos hechos y el recuerdo y reconocimiento de la labor de aquellas personas, asociaciones e instituciones*".

interponer recursos, mientras que los obstáculos a la verdad que incluye afectan gravemente también al derecho a obtener justicia.

Las reparaciones constituyen un elemento de la justicia transicional, incluyendo enjuiciamientos y revelación de la verdad, disculpas públicas y medidas de carácter general, entre otras cuestiones. Ninguno de estos elementos se debe considerar por separado. Amnistía Internacional se ha expresado en términos muy críticos con relación a experiencias en otros países en las que se han planteado programas de reparaciones desprovistos de vínculos con otros aspectos de la justicia.³ Un Estado que acepte sus obligaciones legales puede proporcionar reparaciones de diversos modos: garantizando que las víctimas y sus familiares no encuentran obstáculos a la hora de reclamar reparaciones ante los tribunales nacionales; complementariamente mediante el establecimiento de comisiones de la verdad, así como a través de mecanismos administrativos para distribuir reparaciones económicas y no económicas. Los actos materiales y simbólicos de reparación están estrechamente relacionados, y no se debe desatender ninguno de ellos. Con todo, el mayor homenaje a las víctimas y a sus familiares será el esclarecimiento de la verdad sobre los abusos cometidos, sus responsables y en qué circunstancias tuvieron lugar.

Aunque Amnistía Internacional acoge favorablemente algunas medidas de reconocimiento moral y económico —entre estas últimas, algunas que amplían las compensaciones económicas o los grupos beneficiarios de las mismas— ofrecidas en el texto, señala al mismo tiempo que el Proyecto de Ley no hace sino confirmar la tendencia establecida en los últimos treinta años hacia una reparación económica parcial y sin conexión con los graves abusos contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cometidos, y con ello refleja la falta de voluntad política del Gobierno para cumplir con su obligación constitucional e internacional de garantizar de manera efectiva el derecho de las víctimas a reparaciones.

Amnistía Internacional, al lado de muchas otras organizaciones de derechos humanos y asociaciones de víctimas, ha intervenido activamente en el debate público en torno a esta cuestión. A esta preocupación responden sus informes *España: Poner fin al silencio y a la injusticia. La deuda pendiente con las víctimas de la Guerra Civil española y del régimen franquista*, presentado el 18 de julio de 2005, y *Víctimas de la Guerra Civil y el régimen franquista: El desastre de los archivos, la privatización de la verdad*, presentado el 30 de marzo de 2006, cuyas reflexiones, conclusiones y recomendaciones siguen a disposición del Estado y de la sociedad civil.

Con este nuevo informe, en el que se analiza el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno, la organización quiere contribuir al debate parlamentario sobre el mismo haciendo recomendaciones para que sean tenidas en cuenta durante su tramitación, y recuerda que, sin necesidad de esperar la aprobación de ley alguna, el Gobierno español puede, con voluntad política, impulsar avances importantes a favor de los derechos de las víctimas.

3 Amnistía Internacional: *Japón: Continúa la espera 60 años después. Justicia para los sobrevivientes del sistema de esclavitud sexual militar*, Octubre de 2005 (Índice AI: ASA 22/012/2005).

El largo camino del Proyecto de Ley

El 28 de julio de 2006 el Consejo de Ministros aprobó la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley *"por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la dictadura"*,⁴ en adelante el Proyecto de Ley.

Dicha propuesta legislativa constituye la respuesta gubernamental a la Proposición No de Ley de 1 de junio de 2004 aprobada por acuerdo unánime en sede parlamentaria, por la cual el Congreso de los Diputados instó al Gobierno a llevar un estudio de carácter general para sistematizar los derechos reconocidos a las víctimas y a elaborar un informe con propuestas específicas de programas, medidas y actuaciones concretas para la mejora de la situación actual, informe que debía ser remitido al Congreso de los Diputados antes de fin de año de 2004, para su debate y propuestas al Pleno de la Cámara, incluido *"un Proyecto de Ley de Solidaridad con las víctimas que sufrieron daños personales en el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas prohibidos por el régimen franquista y reconocidos posteriormente por nuestra Constitución, para rendirles de este modo un tributo de reconocimiento y justicia."* La Proposición instaba expresamente a que en el Proyecto se estableciese una indemnización económica para los fallecidos de forma violenta en la época de la transición a la democracia, a percibir de una sola vez, cuando el hecho causante se hubiera producido entre el 1 de enero de 1968⁵ y el 6 de octubre de 1977.⁶ Igualmente la Proposición No de Ley de junio de 2004 instó al Gobierno a facilitar el acceso a los datos que consten en los archivos tanto públicos como privados, que resulten necesarios para *"recuperar la verdad en los casos particulares y con carácter general recordar y proyectar en la cultura social de nuestro país lo ocurrido durante la guerra civil y la posterior represión franquista"*.

El 10 de septiembre de 2004, el gobierno expidió el Real Decreto 1891 por el cual fue creada la *Comisión Interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la guerra civil y del franquismo*. Bajo la coordinación de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, María Teresa Fernández de la Vega, e integrada por otros once altos cargos de la administración central, dicha Comisión Interministerial tuvo el mandato de responder a los tres aspectos principales de

⁴ Según el artículo 1 del Proyecto de Ley, el Objeto de la misma es *"reconocer y ampliar derechos y establecer medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la dictadura, promover su reparación moral y la recuperación de su memoria personal y familiar, y adoptar medidas complementarias destinadas a suprimir elementos de división entre los ciudadanos, todo ello con el fin de fomentar la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones de españoles en torno a los principios, valores y libertades constitucionales"*.

⁵ Fecha incluida como término inicial para la aplicación temporal de la Ley 32/1999 de *Solidaridad con las víctimas del terrorismo*. Así, en su artículo 2 sobre ámbito de aplicación fueron comprendidos los actos o hechos causantes acaecidos entre el 1 de enero de 1968 y la fecha en que entró en vigor la ley. Mediante esta ley el Estado español asumió *"con carácter extraordinario el abono de las correspondientes indemnizaciones, en concepto de responsabilidad civil"* a favor de las víctimas de *"actos de terrorismo o de hechos perpetrados por persona o personas integradas en bandas o grupos armados o que actuaran con la finalidad de alterar gravemente la paz y seguridad ciudadana"*. El primer acto con resultado de muerte atribuido a ETA ocurrió a mediados de 1968. Sin embargo, debe advertirse que dicha Ley es de carácter general y no se limita a las víctimas de una organización o grupo armado concreto.

⁶ Fecha de la Ley de Amnistía de 1977.

la Proposición No de Ley de junio del 2004 (derechos de los individuos damnificados, acceso a los archivos y "*medidas necesarias para ofrecer un adecuado reconocimiento y satisfacción moral a las víctimas*"). Para ello debía asegurar "*la audiencia y participación de las asociaciones u organizaciones representativas de las personas afectadas o vinculadas a la problemática objeto de sus trabajos*".⁷ Es de advertir que, mientras la Proposición No de Ley señala "*reparaciones morales, sociales, o económicas*", el Real Decreto 1891 emplea como expresión "*adecuado reconocimiento y satisfacción moral a las víctimas*".

Hay que señalar dos acontecimientos importantes que se produjeron mientras la Comisión Interministerial ultimaba ya sus trabajos. En marzo de 2006, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobaba una propuesta de condena internacional de las "*graves y múltiples violaciones de Derechos Humanos cometidas en España por el régimen franquista, entre 1939 y 1975*". La resolución, entre otras cuestiones, propone al Gobierno español que ponga en marcha "*una comisión nacional de investigación sobre las violaciones de Derechos Humanos cometidas bajo el régimen franquista*" para conseguir establecer "*la verdad sobre la represión*". Por otro lado, el 4 de julio de 2006, en sesión plenaria del Parlamento Europeo, su Presidente emitió una declaración de condena al franquismo con motivo del 70º aniversario del golpe de Estado del General Franco en España.

2.1 Labores de la Comisión Interministerial: participación insuficiente

La Comisión Interministerial inició sus actividades el 18 de octubre de 2004 y organizó su labor de acuerdo al artículo 4 del Real Decreto 1891 a través de la creación de diversos grupos de trabajo. El objeto de tales grupos sería elaborar estudios, a su entendimiento, sobre:⁸

1. *Las medidas concretas de recuperación de la memoria personal y familiar, así como posibles actuaciones en torno a los símbolos de la dictadura.*
2. *Las cuestiones jurídicas relativas a la rehabilitación general e individual de las personas que fueron sometidas a procesos sin garantías.*
3. *Las solicitudes de devolución de los bienes y derechos que fueron incautados en virtud de la legislación excepcional dictada por el régimen franquista.*
4. *Los diversos problemas relacionados con los archivos (localización de fondos, garantía de su conservación, apertura a los interesados).*
5. *La situación de colectivos concretos especialmente afectados: niños de la guerra, exiliados, maquis.*
6. *Las cuestiones relativas a la localización de desaparecidos y las exhumaciones de restos humanos enterrados.*
7. *Las pensiones e indemnizaciones de ámbito estatal que tienen su origen en la Guerra Civil.*

La Comisión Interministerial asumió la elaboración de dos informes. Uno de ellos, de carácter general, sobre los derechos hasta hoy reconocidos y otro, específico, sobre las facilidades de acceso de los archivos públicos y privados que guardan información sobre la Guerra Civil y el régimen franquista. Ambos informes, *Informe General de la Comisión Interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo* (en adelante, Informe General) e *Informe sobre Archivos*, fueron presentados al Consejo de Ministros el 28 de julio de 2006. Amnistía Internacional analiza en el presente informe, junto al Proyecto de Ley, solamente el primero de ellos.

A fin de desarrollar tales informes, "*la Comisión se propuso como tarea previa solicitar información a los diversos Ministerios para recabar datos, de manera amplia y exhaustiva, sobre las actuaciones des-*

⁷ Artículo 3, numeral 4 del Real Decreto 1891.

⁸ Informe General de la Comisión Interministerial, 28 de julio de 2006, página 11.

*arrolladas durante la dictadura, la Transición y durante los sucesivos Gobiernos de la etapa constitucional."*⁹

Igualmente, en cumplimiento del Artículo 3.4 del Decreto Real 1891 sobre la participación de asociaciones y organizaciones, la Comisión Interministerial, a partir del 26 de noviembre de 2004, recibió a treinta y seis asociaciones y organizaciones.¹⁰ En la relación reseñada en el Informe General¹¹ no está incluida Amnistía Internacional, a pesar de que la organización tuvo la oportunidad de ser escuchada por la Vicepresidenta del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, en dos ocasiones, una de ellas a finales de 2004 y otra, con la presencia de la Secretaria General de la organización, Irene Khan, en marzo de 2005.

Sin embargo, posteriormente, la organización intentó sin éxito en repetidas ocasiones reunirse con la Comisión Interministerial. Amnistía Internacional ha tenido noticia de los intentos de diversas organizaciones de víctimas y familiares, también sin resultado, de proseguir el contacto con la Comisión Interministerial. En conocimiento de que los resultados de la Comisión, incluido el anteproyecto de Ley, serían enviados directamente al Congreso de los Diputados, sin más oportunidad de escuchar a las asociaciones y organizaciones, Amnistía Internacional¹² afirmaba: *"Es esencial que la Comisión Interministerial comparta y presente a las organizaciones interesadas lo avanzado en los últimos meses y consulte sus opiniones sobre el alcance de la respuesta prevista. Esta sería la forma de garantizar de forma efectiva que la Comisión cumple con su mandato de asegurar la participación de las asociaciones u organizaciones representativas de las personas afectadas o vinculadas a la problemática objeto de sus trabajos"*. No hubo respuesta de la Comisión Interministerial, que remitió sus resultados al Consejo de Ministros el 28 de julio de 2006.

Amnistía Internacional lamenta que en el tramo final de sus trabajos la Comisión Interministerial no escuchara la opinión de las asociaciones u organizaciones afectadas sobre el alcance del Proyecto de Ley elaborado.

2.2 Pendientes del proyecto: medidas en las que se podría haber avanzado

Mientras la Comisión Interministerial excedía largamente los plazos comprometidos para presentar los informes y la propuesta normativa previstos, las autoridades gubernamentales supeditaron a tales resultados la posibilidad de avanzar sobre medidas legislativas, administrativas y actuaciones a cargo de los poderes públicos.

Durante los casi dos años de actividad de la Comisión Interministerial, cuestiones que no requerían aprobación legislativa, sino simples actos de gobierno, entre ellos medidas para la conservación de archivos y facilitar el acceso a víctimas y familiares, no fueron emprendidas. Tampoco España respondió al requerimiento del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de aportar información sustancial sobre los casos pen-

⁹ *Ibíd.*, p.11.

¹⁰ *Ibíd.*, pp. 12-14.

¹¹ *Ibíd.* pp. 13-14.

¹² Amnistía Internacional, *Víctimas de la Guerra civil y el régimen franquista: el desastre de los archivos, la privatización de la verdad*, 30 de marzo de 2006.

dientes.¹³ Ni sobre la ratificación del *Convenio para la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad* el Gobierno dio paso alguno: en respuesta escrita del 27 de octubre de 2005 a la pregunta del grupo parlamentario Izquierda Verde - Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya Verds, el Gobierno afirmó que podrían adoptarse decisiones sobre esta cuestión una vez se recibiera el informe de la Comisión Interministerial.

No se produjeron cambios en las actuaciones de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y administrar justicia. A este respecto, la respuesta del Fiscal General del Estado a una organización de derechos humanos es ilustrativa sobre la supeditación de las futuras actuaciones al resultado del trabajo de la Comisión Interministerial, "*la definición de la futura actuación de las administraciones públicas en relación con las víctimas de la guerra civil y del franquismo depende principalmente del resultado del trabajo de la Comisión Interministerial para el estudio de su situación, constituida por el R. D. 1891/2004.*"¹⁴

La cuestión de la anulación de condenas a muerte dictadas tras juicios injustos también fue supeditada al fin de los trabajos de la Comisión Interministerial, mientras que la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo continuaba rechazando los recursos de revisión presentados por familiares de víctimas. Ya antes de que ésta iniciara sus actividades, el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 28 de septiembre de 2004, con motivo del debate de una Proposición No de Ley de Esquerra Republicana, instó al Gobierno a la rehabilitación pública del honor del Presidente de la Generalitat, Lluís Companys, mediante un solemne acto de desagravio, así como a iniciar las acciones necesarias que permitieran la anulación del Consejo de Guerra a que fue sometido.

Con la Comisión Interministerial ya en marcha, algunos grupos parlamentarios plantearon iniciativas para la anulación de los juicios de personas concretas. El 27 de septiembre de 2005, el Grupo Parlamentario Catalán presentó ante el Congreso de los Diputados una Proposición No de Ley por la que se instaba al Gobierno a que se adoptaran medidas para la anulación del consejo de guerra sumarísimo al que fue sometido el Diputado en las Cortes Españolas y dirigente de Unió Democràtica de Catalunya Manuel Carrasco i Formiguera. El Grupo Parlamentario Socialista presentó una enmienda, con la que la Proposición fue aprobada, en la que finalmente se insta al Gobierno a iniciar las acciones necesarias para la anulación del consejo de guerra sumarísimo al que fue sometido Manuel Carrasco i Formiguera "*a la luz de los trabajos realizados por la Comisión interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo*", a la que también se pide que adopte las medidas necesarias para restituir la memoria histórica de Carrasco i Formiguera. El 28 de febrero de 2006, se aprobó una propuesta similar del Bloque Nacionalista Gallego, en relación con el dirigente galleguista Alexandre Bóveda, fusilado en 1936.

Mientras tanto, quienes han intentado entablar recursos de revisión con vistas a la nulidad de esas sentencias siguieron tropezando con trámites y argumentos adversos. En la actualidad continúan varios recursos de revisión pendientes de decisión en la Sala Militar del Tribunal Supremo.

¹³ En 2002 el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas recibió los casos de dos miembros de la Agrupación Guerrillera de Levante y Aragón. Las desapariciones habrían sido perpetradas por la Guardia Civil y ocurrieron en 1947 y 1949. Igualmente dicho Grupo de Trabajo recibió el caso de un jornalero que pertenecía a la Federación de Guerrillas Astur-Galaico-Leonesas, 2DA, Agrupación de Orense, quien habría desaparecido en 1950 en Ávila, al parecer a manos de la Guardia Civil. El Grupo de Trabajo transmitió estos casos al Gobierno español para que informara sobre los mismos. En su último informe, con fecha de diciembre de 2005, el Grupo de Trabajo indica que no ha recibido información alguna del Gobierno español con relación a ninguno de los tres casos.

¹⁴ Respuesta del 11 de febrero de 2005 del Fiscal General del Estado Cándido Conde-Pumpido Tourón, al informe del Equipo Nizkor sobre impunidad en España y crímenes franquistas. Acceder al documento en: <http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/fiscalia.html>.

Amnistía Internacional, en su informe de marzo de 2006,¹⁵ al valorar lo realizado por el gobierno español con relación a los derechos de las víctimas mientras la Comisión Interministerial realizaba sus tareas, concluyó que no había habido ningún avance sustantivo. Muy al contrario se señalaba que el Gobierno, en lugar de dar pasos en ese periodo en la dirección correcta con relación a sus obligaciones de acuerdo a las normas internacionales, había desviado hacia el ámbito personal, familiar y privado cuestiones que competen a la función pública. Así, el 16 de diciembre de 2005 el Gobierno español dictó la Orden del Ministerio de la Presidencia PRE/3945/2005, por la que se estableció un proceso de concesión de subvenciones para diversas actividades relacionadas con la "*recuperación de la memoria histórica y el reconocimiento moral a las víctimas*", así como las bases reguladoras para la concesión de tales subvenciones. Conforme al Artículo 5 de la Orden, uno de los proyectos subvencionables lo constituye "*la investigación, exhumación e identificación de las personas desaparecidas violentamente durante la guerra civil o durante la represión política posterior y cuyo paradero se ignore, a cargo de los particulares o agrupaciones de particulares que ostenten interés legítimo*".

En cuanto a iniciativas legislativas promovidas por el Gobierno español, dando continuidad a la tendencia iniciada en 1977 por el Estado español de ofrecer compensaciones económicas parciales y no derivadas en rigor de la categoría de víctimas de violaciones de las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, fue aprobada por unanimidad en el Senado, la Ley 3/2005 *por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional*. Por ella se reconoce una prestación económica de 6.090 euros anuales¹⁶ a favor de los llamados "niños de la guerra"¹⁷ y contempla prestaciones económicas adicionales y el establecimiento de mecanismos que permitan la cobertura de asistencia sanitaria cuando en el país de residencia carezcan de ella o cuando su contenido y alcance resulten insuficientes. La Comisión Interministerial en su *Informe General* del 28 de julio de 2006 ha mencionado que "[S]e trata en total de quinientas cuarenta y tres personas residentes en el extranjero. Y ha de tenerse en cuenta también a los casi trescientos que actualmente viven en España."¹⁸

En resumen, el Gobierno no ha tomado decisiones a favor del reconocimiento de los derechos de las víctimas del franquismo y la Guerra Civil para las que no era necesaria iniciativa legislativa alguna mientras se desarrollaban los trabajos de la Comisión Interministerial, al tiempo que eludía resolver cuestiones como la anulación de las condenas a muerte dictadas tras juicios injustos con el argumento de que serían abordadas en el futuro Proyecto de Ley, algo que finalmente no se ha producido.

Por último hay que reseñar que, en sede parlamentaria, a través de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006 (BOE de 30 de diciembre) se han introducido modificaciones relativas a los trabajos encargados a la Comisión Interministerial. En su estado de gastos, se incorporaron durante su tramitación parlamentaria dos enmiendas al Presupuesto del Ministerio de la Presidencia. La primera consignó un millón de euros para dotar un nuevo concepto presupuestario destinado a sufragar toda clase de gastos derivados de las propuestas de la Comisión Interministerial. La segunda incrementó en otro millón de euros el presupuesto para financiar la supresión de los símbolos franquistas en edificios de titularidad estatal.

¹⁵ Amnistía Internacional, *Víctimas de la Guerra civil y el régimen franquista: el desastre de los archivos, la privatización de la verdad*, 30 de marzo de 2006.

¹⁶ Equivalente a la pensión contributiva que reciben en España los mayores de 65 años.

¹⁷ De acuerdo al informe de la Comisión Interministerial, página 72, "[E]n julio de 2005 sobrevivían trescientos veintisiete en Rusia, cinco en Georgia y treinta y tres en Ucrania. En la misma fecha vivían ciento veintisiete en México, setenta y ocho en Venezuela y sesenta y tres en Chile".

¹⁸ Informe General de la Comisión Interministerial, página 73.

El Proyecto de Ley: un grave paso atrás

El Proyecto de Ley remitido el 28 de julio a las Cortes Generales ha sido largamente esperado por las asociaciones de víctimas y sus familiares como una oportunidad de encontrar cauces a la búsqueda de sus derechos. El texto presentado, sin embargo, ha sido recibido con decepción.¹⁹

En el Proyecto de Ley "*por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*",²⁰ en opinión de Amnistía Internacional y a pesar de su denominación, no hay tal reconocimiento ni ampliación de derechos, sino más bien limitaciones legales contrarias a normas de derecho internacional que desde hace un siglo han sido la base de derechos universales, inderogables e irrenunciables.

Ya en la Exposición de Motivos, la organización observa con profunda inquietud que pueda sostenerse que el marco del que proceden los derechos de las víctimas como también sus limitaciones radica en el "espíritu" de la Constitución política de 1978, "[E]l espíritu de la Transición da sentido, de este modo, al modelo constitucional de convivencia más fecundo que los españoles hayamos disfrutado nunca. Y es ese mismo espíritu el que explica también las diversas medidas y derechos que se han ido reconociendo, desde el origen mismo de todo el período democrático, en favor de las personas que, durante los decenios anteriores a la Constitución, sufrieron las consecuencias de nuestra devastadora guerra civil y del régimen dictatorial que la sucedió." En consonancia con esta afirmación, el Proyecto de Ley ignora que los derechos de las víctimas de graves crímenes contra el derecho internacional, como los crímenes de lesa humanidad o los crímenes de guerra, deben ser reconocidos y dichos crímenes no pueden ser borrados por actos de perdón u olvido.

Amnistía Internacional quiere recordar que en virtud del derecho internacional, toda violación de derechos humanos genera la obligación de proveer y garantizar un recurso efectivo. El derecho a un recurso ante graves violaciones de derechos humanos es inderogable, especialmente cuando se alega la violación del derecho a la vida.²¹ Sin embargo, el Proyecto de Ley renuncia a desarrollar disposiciones para garantizar el derecho de las víctimas y sus familiares a interponer recursos dirigidos a la obtención de justicia material e individualizada. De hecho, en el Informe General que acompaña al Proyecto de Ley se advierte que, "*la pretensión de lograr, en supuestos como el que ahora nos ocupa, una justicia*

¹⁹ La Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica, el equipo Nizkor (comunicado de prensa de 1 de septiembre de 2006), la Asociación Guerra y Exilio (Europa Press, 27 de octubre), además de plataformas de asociaciones de ámbito autonómico, como la Mesa de Diálogo para la Recuperación de la Memoria Histórica de Asturias, han hecho público su descontento con el Proyecto de Ley.

²⁰ Aunque la expresión "memoria histórica" ha sido ampliamente identificada con el proceso de elaboración del Proyecto de Ley, e incluso con su nombre, ha sido empleada profusamente, además de por organizaciones de víctimas y familiares, por diversos representantes y funcionarios públicos, la Exposición de Motivos del mismo descarta expresamente la referencia a la misma "*con la convicción de que no es tarea de la ley, o de las normas jurídicas en general, fijarse el objetivo de implantar una determinada 'memoria histórica', de que no le corresponde al legislador construir o reconstruir una supuesta 'memoria colectiva'. Pero sí es deber del legislador, y cometido de la ley, consagrar y proteger, con el máximo vigor normativo, el derecho a la memoria personal y familiar como expresión de plena ciudadanía democrática. Este es el compromiso al que el texto legal responde*".

²¹ Art. 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

*material e individualizada con eficacia retroactiva es asunto que se encuentra con la enorme dificultad que siempre comporta la revisión de hechos acaecidos en un tiempo lejano, la apreciación de su certeza y la valoración jurídica de sus consecuencias, sin generar, al tiempo, nuevas incertidumbres e injusticias y, sobre todo, sin menoscabar el principio de seguridad jurídica que consagra el artículo 9.3 de la Constitución".*²²

Amnistía Internacional expresa profunda decepción ante un Proyecto de Ley en el que la justicia material e individualizada no tiene cabida, ni se propone dar cumplimiento a obligaciones a cargo del Estado para esclarecer los abusos, sus circunstancias y la responsabilidad de sus autores.

Tres aspectos del Proyecto de Ley que se analizan a continuación suscitan una especial preocupación: un texto que ignora los derechos humanos y el derecho internacional; la inclusión de disposiciones de "punto final" o mecanismos de impunidad, al permitir el encubrimiento de la identidad de los autores de violaciones de derechos humanos; y la ausencia de responsabilidad por parte del Estado. Todo ello propicia que, como se verá más adelante, los derechos de las víctimas queden sin reconocimiento, cuando no obstaculizados.

3.1 Al margen de los derechos humanos

En el Proyecto de Ley no se encuentra mención alguna a normas internacionales de derechos humanos, ni ninguna otra norma de Derecho Internacional que España debe cumplir y hacer cumplir, como si dicho marco jurídico fuera ajeno a la materia sobre la cual legislar. Aunque en la Exposición de Motivos se admite que quedan medidas por adoptar en respuesta de "*peticiones legítimas y justas, que nuestra democracia, apelando de nuevo a su espíritu fundacional de concordia, y en el marco de la Constitución, no puede dejar de atender*", se obvia, sin embargo el marco jurídico internacional aplicable y las obligaciones por parte del Estado español sobre la materia.

También a lo largo de las casi cien páginas del Informe General se elude abordar la cuestión de los derechos humanos reconocidos internacionalmente y las obligaciones procedentes del derecho convencional y consuetudinario. Así, en materia de jurisprudencia internacional, solamente se menciona la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y se hace con el criterio de reforzar la "*conveniencia de establecer límites a las medidas reparadoras y de salvaguardar los derechos adquiridos de buena fe por terceros*".²³ En cambio, omite jurisprudencia reciente de dicho Tribunal con relación específica a crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. La decisión de enero de 2006 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Kolk y Kislyiy v. Estonia*, desarrolla argumentalmente y afirma con base en varias disposiciones de documentos internacionales²⁴ la compatibilidad de la Convención Europea de Derechos Humanos con la aplicación retroactiva para establecer la responsabilidad por crímenes contra la humanidad. Dicha sentencia del Tribunal Europeo es una confirmación de la tendencia que se había venido consolidando convencional y jurisprudencialmente.

²² Informe General de la Comisión Interministerial, p. 33.

²³ Texto incluido en tales términos en el informe de la Comisión Interministerial, p. 34, sin citar las sentencias.

²⁴ El Tribunal señala que la deportación de población civil estaba expresamente reconocida como crimen contra la humanidad por el Estatuto del Tribunal de Nuremberg de 1945 (artículo 6 c). Si bien el Tribunal de Nuremberg se estableció para enjuiciar a los principales criminales de guerra de los Países Europeos del Eje, por los crímenes que habían cometido antes y durante la Segunda Guerra Mundial, el Tribunal destaca que la validez universal de los principios relativos a los crímenes contra la humanidad se vio posteriormente confirmada por, *inter alia*, la resolución 95 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (11 de diciembre de 1946) y más tarde por la Comisión de Derecho Internacional. Como consecuencia, la responsabilidad por crímenes contra la humanidad no puede verse limitada únicamente a los nacionales de ciertos países, ni exclusivamente a actos cometidos dentro del periodo específico de la Segunda Guerra Mundial (Sentencia Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso *Kolk y Kislyiy v. Estonia*).

El *Informe General*, de espaldas a esta tendencia mundial, estrecha su razonamiento jurídico al ámbito jurídico interno y se limita a acudir a sentencias del Tribunal Constitucional para resolver que los derechos y libertades fundamentales contenidos en la Constitución de 1978 tienen una retroactividad limitada, "[E]n la búsqueda de tan difícil compromiso, lo primero que ha de tenerse presente es la doctrina del Tribunal Constitucional. Para el supremo intérprete de la Constitución, ésta 'tiene la significación primordial de establecer y fundamentar un orden de convivencia política general de cara al futuro', por lo que sus disposiciones —incluidas las que regulan los derechos fundamentales y las libertades públicas— sólo tienen una retroactividad limitada, afectando a las situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a su entrada en vigor únicamente en la medida en que sus efectos todavía no se hayan agotado".²⁵

Asumiendo que los derechos y libertades fundamentales son concesiones de Estado dispuestas a partir de la Constitución de 1978, el Informe General rechaza la posibilidad de amparar pretensiones para remediar actos contrarios a los derechos y libertades fundamentales e incluso para revisar o anular sentencias firmes dictadas "conforme a la legalidad vigente" durante el período preconstitucional, cuando tales actos hubiesen "agotado plenamente sus efectos jurídicos". Así, indica que "[E]n virtud de todo ello, el Tribunal Constitucional ha negado sistemáticamente la posibilidad de aplicar directamente la Constitución en el enjuiciamiento de actos producidos antes de su entrada en vigor cuando éstos hubiesen agotado plenamente sus efectos jurídicos. Y, consecuentemente, ha rechazado que el recurso de amparo sea un instrumento idóneo para remediar toda aquella situación anterior a la Constitución, cualquiera que sea su fecha, que pudiera resultar vulneradora de los derechos fundamentales que en la misma se instauran, incluidas las que hubiesen sido objeto de pronunciamientos judiciales y mantenidas en Sentencias firmes de acuerdo con la legalidad vigente en su momento' (STC 35/1987). [...] La doctrina constitucional es, en este punto, tan clara como inequívoca: no cabe proyectar la eficacia de la Constitución sobre situaciones surgidas al amparo de leyes, disposiciones o actos preconstitucionales que hayan agotado ya su virtualidad jurídica, porque solo así es posible encontrar un punto de equilibrio entre dos realidades que necesariamente han de ser conjugadas: la justicia material y la seguridad jurídica. Esta solución ponderativa coincide, en lo sustancial, con otras fórmulas de justicia transicional acogidas en otros ordenamientos comparados que se han enfrentado a circunstancias similares a las nuestras." ²⁶

Amnistía Internacional recuerda al Estado español que los derechos humanos son anteriores a la Constitución de 1978, cuestión que la propia Constitución española admite a la hora de interpretar los derechos y las libertades fundamentales que el texto incluye.²⁷ No es posible considerar que tales derechos y libertades son concesiones del Estado español exigibles y amparables sólo desde que su Constitución entró en vigor y que las violaciones de derechos humanos durante el período preconstitucional pueden quedar blindadas en nombre de la "seguridad jurídica". El Proyecto de Ley supone prolongar los efectos de una denominada "legalidad vigente" que no puede ser opuesta por ningún Estado en la medida que incluye crímenes contrarios al derecho internacional. La "seguridad jurídica" invocada para no habilitar recursos eficaces y tutela efectiva a los derechos de las víctimas implica sancionar la indefensión preconstitucional de las víctimas y eludir dar respuesta a la violación de derechos reconocidos y protegidos por el derecho internacional desde hace un siglo. También debe advertirse que la privación de derechos a las víctimas es una segunda vulneración que ha continuado en el tiempo, y como tal debe ser reconocida, valorada como causa de reparación y sometida a la justicia.

Amnistía Internacional observa con preocupación que el Gobierno español proponga pasar página sobre abusos y crímenes pasados a costa de ignorar de modo manifiesto normas internacionales rela-

²⁵ Informe de la Comisión Interministerial, p. 33.

²⁶ Informe de la Comisión Interministerial, pp. 33–34.

²⁷ Constitución española, Artículo 10.2. 2: "Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España".

tivas al *derecho a la verdad y el deber de recordar y al derecho de las víctimas a interponer recursos y obtener reparaciones*.²⁸

3.2 Una amnistía general encubierta sobre crímenes contra el derecho internacional

Particular gravedad reviste el enfoque adoptado por el Proyecto de Ley, asumiendo que las normas de amnistía dictadas durante la transición política española comprendieron en definitiva la cancelación y el olvido de crímenes contra el derecho internacional. Así, en el Informe General se señala:

"Aunque la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, constituye el más significativo hito de todo el proceso de reparación y restitución de la libertad personal a quienes fueron privados de ella por razones políticas vinculadas a la guerra y a la dictadura, desde el inicio mismo de la transición a la democracia se habían adoptado ya algunas importantes decisiones en esa dirección. [...] Tres días después de la coronación de Su Majestad el Rey D. Juan Carlos I, por medio del Real Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre, se promulgó un indulto general, vinculado al hecho de la proclamación del monarca, si bien no contemplaba de forma expresa medidas de gracia para los delitos de carácter político. El 5 de diciembre de ese mismo año, una Orden Ministerial amplió los beneficios de aquella disposición normativa al ámbito académico, aunque habrá que esperar al Real Decreto-Ley 10/1976, de 30 de julio, de Amnistía, para poder hablar de la existencia de un verdadero salto cualitativo: el perdón, como acto de gracia que permite recuperar la libertad, ya no se reserva al ejercicio de una prerrogativa del Ejecutivo (indulto), sino que ahora se manifiesta como expresión de una decisión adoptada en sede parlamentaria y, por tanto, directamente conectada a la voluntad ciudadana de 'olvidar', (que no otra cosa significa amnistía), de borrar, desde el punto de vista penal, la realidad de un pasado que, por injusto, se pretende, a estos efectos, como inexistente. No es de extrañar, en consecuencia, que en la exposición de motivos de aquella norma se declarase que la amnistía de ciertos delitos de carácter político era expresión 'de la voluntad de convivencia y reconciliación de todos los españoles'".

Tal interpretación pretende asimilar e incluir como delitos políticos crímenes contra el derecho internacional que a lo largo del siglo XX se han tenido por excluidos de cualquier beneficio que favorezca la impunidad. La propuesta legislativa del gobierno español equivaldría a cerrar el círculo a modo de "ley de punto final" sobre crímenes que no admiten para el derecho internacional la posibilidad de ser amnistiados.²⁹ Dos mecanismos de impunidad específicos incluidos en el

²⁸ Entre otros instrumentos internacionales, el *Conjunto de principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos*; los *Principios de Naciones Unidas relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias*; los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*; la *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*.

²⁹ Conforme la Ley 46/1977, la amnistía fue extendida a "todos los actos de intencionalidad política, cualquiera que fuese su resultado, tipificados como delitos y faltas, realizados con anterioridad al día 15 de diciembre de 1976", a los actos similares realizados "entre el 15 de diciembre de 1976 y el 15 de junio de 1977 cuando en la intencionalidad política se aprecie además un móvil de restablecimiento de las libertades públicas o de reivindicación de autonomía de los pueblos de España", y a los actos de idéntica naturaleza e intencionalidad realizados hasta el 6 de octubre de 1977 "siempre que no hayan supuesto violencia grave contra la vida y la integridad de las personas". El artículo segundo de la Ley 46/1977 estableció que "[E]n todo caso están comprendidos en la amnistía:

- a. Los delitos de rebelión y sedición, así como los delitos y faltas cometidos con ocasión o motivo de ello, tipificados en el Código de Justicia Militar.
- b. La objeción de conciencia a la prestación del servicio militar, por motivos éticos o religiosos.
- c. Los delitos de denegación de auxilio a la justicia por la negativa a revelar hechos de naturaleza política, conocidos en el ejercicio profesional.

Proyecto de Ley se dirigen a materializar ese "punto final", negando el derecho a la verdad y a la justicia.

Disposiciones de "punto final": el encubrimiento de la identidad de los autores

a) La "Declaración de reparación y reconocimiento personal", sin nombres

Los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 del Proyecto de Ley se refieren a una "*Declaración de reparación y reconocimiento personal*" de aplicación a un variado conjunto de situaciones dentro de un ámbito temporal que comprende hechos durante la Guerra Civil y posteriores hasta 1975. Las personas afectadas pueden tramitar su solicitud de Declaración, aportando la documentación pertinente, a un Consejo integrado por "*cinco personalidades de reconocido prestigio en el ámbito de las ciencias sociales*" elegidas por mayoría de tres quintos del Congreso de los Diputados.

Además de eludir la obligación del Estado de reparar a las víctimas de los abusos contemplados,³⁰ especialmente grave resulta la inclusión de una disposición expresa para salvaguardar la identidad de quienes tuvieron participación en los hechos, lo que contraviene el derecho a la verdad y parece dirigido a eludir obligaciones jurídicas que se derivan de la violación del derecho internacional. Así lo dispone el artículo 7.3 del Proyecto de Ley, por el que se establece que "[L]a Declaración omitirá toda referencia a la identidad de cuantas personas hubiesen intervenido en los hechos o en las actuaciones jurídicas que dieron lugar a las sanciones o condenas". La protección de la identidad es un obstáculo a la justicia a la hora de establecer responsabilidades individuales de orden criminal y civil.

b) Acceso a documentos de archivos, excepto si incluyen la identidad de los autores

El encubrimiento de la identidad de presuntos autores de abusos no sólo está regulado a efectos del procedimiento para obtener la "*Declaración de reparación y reconocimiento personal*". La salvaguarda de que las identidades no serán reveladas se garantiza también en el artículo 25.3 del Proyecto de Ley sobre acceso a los fondos de los archivos públicos y privados. Así, aunque el Proyecto de Ley incluye el derecho "*a los interesados y sus herederos*" a consultar los archivos públicos y los archivos privados con financiación estatal, a renglón seguido lo restringe "*cuando los documentos identifiquen a los autores o a otras personas intervinientes en los hechos o en las actuaciones jurídicas sobre los mismos, en cuyo caso los responsables de los archivos públicos sustituirán la entrega de una copia de los mismos por un certificado sobre su contenido, con el fin de preservar la identidad de aquellos.*"³¹

Las amnistías generales, proscritas en el derecho internacional

El derecho internacional público contemporáneo proscribire las amnistías generales (denominadas *blanket amnesties* en inglés) para los crímenes más graves contra el propio derecho internacional, como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, incluso si tales medidas

-
- d. Los actos de expresión de opinión, realizados a través de prensa, imprenta o cualquier otro medio de comunicación.
 - e. Los delitos y faltas que pudieran haber cometido las autoridades, funcionarios y agentes del orden público, con motivo u ocasión de la investigación y persecución de los actos incluidos en esta Ley.
 - f. Los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas.

³⁰ Ver Apartado 3.3 de este informe.

³¹ Artículo 25.3 del proyecto de Ley.

son adoptadas a través de la ley u otro procedimiento democrático.³² La *Declaración y Programa de Acción de Viena* que recoge los consensos internacionales alcanzados en el marco de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (1993), ha señalado que "[L]os gobiernos deben derogar la legislación que favorezca la impunidad de los responsables de violaciones graves de los derechos humanos, como la tortura, y castigar esas violaciones, consolidando así las bases para el imperio de la ley".³³

El *Conjunto de principios actualizado para la protección y promoción de los derechos humanos*, se ocupa de las restricciones y otras medidas relativas a la amnistía.³⁴ Algunos instrumentos internacionales han prohibido expresamente el otorgamiento de amnistías y otras medidas similares para los autores de graves violaciones de los derechos humanos como las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales.³⁵ La Observación General 20 sobre el artículo 7 del *Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, ratificado por España, aborda la concesión de amnistías de actos de tortura, y ha expresado que "*Las amnistías son generalmente incompatibles con la obligación de los Estados de investigar tales actos, de garantizar que no se cometan tales actos en su jurisdicción y de velar por que no se realicen tales actos en el futuro. Los Estados no pueden privar a los particulares del derecho a una reparación efectiva, incluida la indemnización y la rehabilitación más completa posible*". La ONU, en el marco de la superación de conflictos armados o de la transición a la democracia, ha rechazado la adopción de amnistías, indultos o medidas análogas que dejen impunes las graves violaciones a los derechos humanos y los crímenes internacionales.³⁶

³² En su Informe 10.029 sobre el caso *Hugo Leonardo et al.* (1993), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que, al adoptar una amnistía general, el Estado uruguayo incumplió la obligación de proteger los derechos humanos que tiene como signatario de la Convención Americana de 1969, aunque la medida de impunidad hubiera sido aprobada por la ciudadanía mediante referéndum.

³³ Parte II. Sección B.5.

³⁴ Principio 24. *Restricciones y otras medidas relativas a la amnistía. Incluso cuando tenga por finalidad crear condiciones propicias para alcanzar un acuerdo de paz o favorecer la reconciliación nacional, la amnistía y demás medidas de clemencia se aplicarán dentro de los siguientes límites:*

- a) *Los autores de delitos graves conforme al derecho internacional no podrán beneficiarse de esas medidas mientras el Estado no cumpla las obligaciones enumeradas en el Principio 19 o los autores hayan sido sometidos a juicio ante un tribunal competente, sea internacional o internacionalizado o nacional, fuera del Estado de que se trata.*
- b) *La amnistía y otras medidas de clemencia no afectan el derecho de las víctimas a reparación previsto en los principios 31 a 34, y no menoscabarán el derecho a saber.*
- c) *Como la amnistía puede interpretarse como un reconocimiento de culpa, no podrá imponerse a las personas enjuiciadas o condenadas por hechos acaecidos durante el ejercicio pacífico del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Cuando esas personas no hayan hecho más que ejercer ese derecho legítimo, garantizado por los artículos 18 a 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y 18, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, una ley deberá considerar nula y sin valor respecto de ellas toda decisión judicial o de otro tipo que les concierna; se pondrá fin a su reclusión sin condiciones ni plazos.*
- d) *Toda persona condenada por infracciones que no sean las previstas en el apartado c) del presente principio y que entren en el ámbito de aplicación de la amnistía podrá rechazar la amnistía y solicitar que se revise su proceso si no ha tenido un juicio imparcial y con las debidas garantías, previstas en los artículos 9, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o si ha sido condenada sobre la base de una declaración que, según se haya establecido, ha sido hecha como resultado de interrogatorios inhumanos o degradantes, especialmente bajo tortura.*

³⁵ *Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*, cuyo artículo 18 (1) prescribe: "*los autores o presuntos autores de actos [constitutivos del crimen de desaparición forzada] no se beneficiarán de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que tengan por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal.*" Igualmente, los *Principios de Naciones Unidas relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias* prescriben que "*en ninguna circunstancia, ni siquiera en estado de guerra, de sitio o en otra emergencia pública, se otorgará inmunidad general previa de procesamiento a las personas supuestamente implicadas en ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (Principio N° 19.)*"

³⁶ Séptimo Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Misión de Observación en Sierra Leona, documento de Naciones Unidas S/1999/836, de 30 de julio de 1999, párrafo 7.

En su sentencia del caso *Barrios Altos* (2001) contra el Estado peruano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en materia de amnistías generales en los siguientes términos: "*Todas las disposiciones de amnistía o prescripción y las medidas orientadas a eliminar la responsabilidad son inadmisibles porque pretenden evitar la investigación y el castigo de los responsables de serias violaciones de los derechos humanos como la tortura, la ejecución extrajudicial, sumaria o arbitraria y la desaparición forzada, todas ellas proscritas porque violan los derechos inderogables reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos*".

En su sentencia del caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (2006), la Corte Interamericana desarrolló ampliamente la cuestión de las amnistías respecto de crímenes de lesa humanidad, asumiendo criterios que sintetizan así la tendencia internacional:

106. Al ser el individuo y la humanidad las víctimas de todo crimen de lesa humanidad, la Asamblea General de las Naciones desde 1946³⁷ ha sostenido que los responsables de tales actos deben ser sancionados. Resaltan al respecto las Resoluciones 2583 (XXIV) de 1969 y 3074 (XXVIII) de 1973. En la primera, la Asamblea General sostuvo que la "investigación rigurosa" de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, así como la sanción de sus responsables, "son un elemento importante para prevenir esos crímenes y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, y para fomentar la confianza, estimular la cooperación entre pueblos y contribuir a la paz y la seguridad internacionales".³⁸ En la segunda Resolución, la Asamblea general afirmó:

Los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, dondequiera y cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido, serán objeto de una investigación, y las personas contra las que existan pruebas de culpabilidad en la comisión de tales crímenes serán buscadas, detenidas, enjuiciadas y, en caso de ser declaradas culpables, castigadas.

[...]

Los Estados no adoptarán medidas legislativas ni tomarán medidas de otra índole que puedan menoscabar las obligaciones internacionales que hayan contraído con respecto a la identificación, la detención, la extradición y el castigo de los culpables de crímenes de guerra o de crímenes de lesa humanidad.³⁹

³⁷ Cfr. O.N.U., *Extradición y castigo de criminales de guerra*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 3 (I) de 13 de febrero de 1946; *Confirmación de los principios de derecho internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Nuremberg*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 95 (I) de 11 de diciembre de 1946; *Extradición de delincuentes de guerra y traidores*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 170 (II) de 31 de octubre de 1947; *Cuestión del Castigo de los criminales de guerra y de las personas que hayan cometido crímenes de lesa humanidad*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2338 (XXII) de 18 de diciembre de 1967; *Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de la humanidad*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2391 (XXIII) de 25 de noviembre de 1968; *Cuestión del castigo de los criminales de guerra y de las personas que hayan cometido crímenes de lesa Humanidad*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2712 (XXV) de 14 de diciembre de 1970; *Cuestión del castigo de los criminales de guerra y de las personas que hayan cometido crímenes de lesa humanidad*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2840 (XXVI) de 18 de diciembre de 1971, y *Prevención del delito y la lucha contra la delincuencia*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 3020 (XXVII) de 18 de diciembre de 1972.

³⁸ Cfr. O.N.U., *Cuestión del castigo de los criminales de guerra y de las personas que hayan cometido crímenes de lesa Humanidad*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2583 (XXIV) de 15 de diciembre de 1969.

³⁹ Cfr. O.N.U., *Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad*, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 3074 (XXVIII) 3 de diciembre de 1973.

107. Igualmente, las Resoluciones 827 y 955 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,⁴⁰ junto con los Estatutos de los Tribunales para exYugoslavia (Artículo 29) y Ruanda (Artículo 28), imponen una obligación a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas de cooperar plenamente con los Tribunales en la investigación y persecución de personas acusadas de haber cometido serias violaciones de Derecho Internacional, incluidos crímenes contra la humanidad. Asimismo, el Secretario General de las Naciones Unidas ha señalado que en vista de las normas y los principios de las Naciones Unidas, los acuerdos de paz aprobados por ella nunca pueden prometer amnistías por crímenes de lesa humanidad.⁴¹

108. La adopción y aplicación de leyes que otorgan amnistía por crímenes de lesa humanidad impide el cumplimiento de las obligaciones señaladas. El Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe sobre el establecimiento del Tribunal Especial para Sierra Leona, afirmó que

[a]unque reconocen que la amnistía es un concepto jurídico aceptado y una muestra de paz y reconciliación al final de una guerra civil o de un conflicto armado interno, las Naciones Unidas mantienen sistemáticamente la posición de que la amnistía no puede concederse respecto de crímenes internacionales como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad o las infracciones graves del derecho internacional humanitario.⁴²

109. El Secretario General también informó que no se reconoció efectos jurídicos a la amnistía concedida en Sierra Leona, "dada su ilegalidad con arreglo al derecho internacional".⁴³ En efecto, el artículo 10 del Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona dispuso que la amnistía concedida a personas acusadas de crímenes de lesa humanidad, infracciones al artículo 3 común de los Convenios de Ginebra y Protocolo Adicional II,⁴⁴ así como otras infracciones graves del derecho internacional humanitario, "no constituirá un impedimento para [su] procesamiento".
(...)

114. Por las consideraciones anteriores, la Corte estima que los Estados no pueden sustraerse del deber de investigar, determinar y sancionar a los responsables de los crímenes de lesa humanidad aplicando leyes de amnistía u otro tipo de normativa interna. Consecuentemente, los crímenes de lesa humanidad son delitos por los que no se puede conceder amnistía.

La jurisprudencia vigente en materia de amnistías generales no implica que los Estados no puedan utilizar tales instrumentos en sus procesos de paz y transición a la democracia para facilitar la reconciliación. Pero la amnistía sólo puede utilizarse legítimamente bajo estrictas condiciones: nunca puede ser general o indiscriminada; no puede extenderse a crímenes atroces que el derecho internacional proscribe; y sólo puede recaer sobre delitos de índole nacional, de carácter menor o puramente "político",

⁴⁰ Cfr. O.N.U., Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/827 para el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia de 25 de marzo de 1993; y Resolución del Consejo de Seguridad, S/RES/955 para el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, 8 de noviembre de 1994.

⁴¹ Cfr. O.N.U., Informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, S/2004/616 de 3 de agosto de 2004, párrafo 10.

⁴² Cfr. O.N.U., Informe del Secretario General sobre el establecimiento de un Tribunal para Sierra Leona, S/2000/915 de 4 de octubre de 2000, párrafo 22.

⁴³ Cfr. O.N.U., Informe del Secretario General sobre el establecimiento de un tribunal para Sierra Leona, S/2000/915, 4 de octubre de 2000, párrafo 24.

⁴⁴ Cfr. O.N.U., Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

como la rebelión, la sedición, la traición o la simple pertenencia a fuerzas irregulares o ejércitos rebeldes. Así lo contempla el artículo 6(5) del *Protocolo Adicional II* de Ginebra de 1997 al extender la "inmunidad del combatiente" a los conflictos armados internos en los siguientes términos: "A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados con el conflicto armado". La jurisprudencia y la doctrina coinciden hoy en que esta última disposición no favorece la impunidad ni autoriza la adopción de amnistías generales, pues se refiere tan sólo a las eventuales medidas de gracia dictadas en favor de los combatientes que no se hayan visto involucrados en crímenes de derecho internacional (como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra) porque estos delitos, como hemos visto, no pueden ser objeto de amnistía, prescripción u otros tratamientos lenitivos.

Entre los crímenes contra el derecho internacional cometidos durante la Guerra Civil y el régimen franquista se encuentran, entre otros, las ejecuciones masivas de detenidos, como por ejemplo las llevadas a cabo en la plaza de toros de Badajoz, tras la toma de esta ciudad, el 14 de agosto de 1936; los bombardeos indiscriminados de población civil, como el que tuvo lugar en Guernica el 26 de abril de 1937 o el de Granollers el 31 de mayo de 1938; o las numerosas detenciones arbitrarias, torturas y juicios sumarios sin garantías procesales.

Con los mecanismos de impunidad incluidos en el Proyecto de Ley, el Gobierno español se sitúa a la zaga de las tendencias mundiales en materia de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Con ello, además, se envía un peligroso mensaje a otros países en los que leyes de impunidad continúan vigentes o que están considerando formular y aplicar legislación de esta índole. A la vez, en el plano interno, se abren interrogantes en torno al tratamiento a los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos que hayan podido ocurrir dentro del Estado español, por ejemplo en el contexto de la situación en el País Vasco, o puedan ocurrir en el futuro.

3.3 ¿Dónde está la responsabilidad del Estado?

En consonancia con la ausencia de referencias al derecho internacional el Proyecto de Ley apuesta por eludir cualquier tipo de responsabilidad del Estado relacionada con las obligaciones contraídas en virtud del mismo.

En su artículo 2 el Proyecto de Ley propone ofrecer un reconocimiento general⁴⁵ de naturaleza "moral" o "simbólica", sin consecuencias jurídicas ni obligaciones económicas a cargo del Estado. Con ello el Estado español se limitaría a reconocer el "carácter injusto" de cualquier forma de violencia, sin el propósito de contribuir a la verdad sobre la naturaleza de los abusos y crímenes, sus circunstancias y responsables. El texto se limita a responder al "*derecho de todos los ciudadanos a la reparación de su memoria personal y familiar*" y no a la reparación por abusos graves contra los derechos humanos que el Estado español tenía y tiene la obligación de garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción. El Proyecto de Ley elude esta dimensión como si España no hubiera estado ni estuviera obligada a res-

⁴⁵ "[C]omo expresión del derecho de todos los ciudadanos a la reparación de su memoria personal y familiar, del carácter injusto de las condenas, sanciones y cualquier forma de violencia personal producidas, por razones políticas o ideológicas, durante la Guerra Civil, cualquiera que fuera el bando o la zona en la que se encontraran quienes las padecieron, así como las sufridas por las mismas causas durante la dictadura que, a su término, se prolongó hasta 1975" (artículo 2.1 del Proyecto de Ley).

ponder por los derechos de las víctimas de graves abusos contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

El texto ignora la obligación del Estado de investigar los crímenes contra el derecho internacional y los crímenes contra la humanidad cometidos durante la Guerra Civil y durante la represión posterior del régimen franquista, vinculados al derecho de las víctimas a obtener justicia. En lo que se refiere a las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales (artículos 13, 14 y 15 del Proyecto de Ley), la responsabilidad del Estado se limita a facilitar las gestiones para la localización e identificación de las víctimas, pero en ningún caso el Estado asume una responsabilidad directa en esta tarea.

Incluso cuando se trata de víctimas que acrediten su condición, el proyecto incluye específicamente la exoneración de la responsabilidad del Estado en lo que se refiere a su derecho a ser reparadas: en el artículo 7, referente al contenido de la "*Declaración de reparación y reconocimiento personal*", el numeral 2 dispone que en ningún caso esa declaración "*constituirá título para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial del Estado ni de cualquier Administración pública, ni dará lugar a efecto, reparación o indemnización de índole económica o profesional*".

Víctimas sin derechos

Las víctimas de violaciones de derechos humanos tales como los crímenes de lesa humanidad o los crímenes de guerra tienen derecho, según las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, a saber la verdad, a obtener justicia y a ser reparadas por el daño sufrido. Puesto que el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno ignora en todo momento el derecho internacional, no incluye medidas para el reconocimiento de esos derechos, largamente negados a las víctimas del franquismo y la Guerra Civil, y sí disposiciones que obstaculizan acceder a ellos.

Por Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la versión final de los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*.⁴⁶ Por el carácter unánime de su adopción (la Resolución 60/147 fue aprobada sin votación, es decir, por aclamación) y por la naturaleza normativa de su contenido, puede afirmarse que esta decisión de la ONU constituye *opinio juris communitatis* (la opinión jurídica común o de la comunidad) y es, por tanto, de índole general y obligatoria.

La Resolución 60/147 empieza por recordar que el derecho de las víctimas a la justicia está firmemente establecido desde hace años en numerosos instrumentos internacionales. En tal virtud, los *Principios y directrices* no entrañan obligaciones nuevas para los Estados, ni derechos nuevos para los ciudadanos, sino más bien medios y métodos más eficaces para el cumplimiento de aquéllas y la práctica de éstos. Al reiterar su compromiso con estas garantías fundamentales, se lee en el décimo párrafo del preámbulo de la Resolución: "*la comunidad internacional hace honor a su palabra respecto del sufrimiento de las víctimas, los supervivientes y las generaciones futuras, y reafirma los principios jurídicos internacionales de responsabilidad, justicia y Estado de derecho*".

A partir de su obligación básica de "*respetar, asegurar que se respeten y aplicar*" las normas internacionales de derechos humanos y derecho humanitario, el Estado debe garantizar el acceso igual y efectivo a la justicia; la reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido; y el acceso a información pertinente sobre los abusos y los mecanismos de reparación.

⁴⁶ Basada en los trabajos de la antigua Comisión de Derechos Humanos a partir de los informes de Louis Joinet, Theo Van Boven y Cherif Bassiouni.

La reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido, comprende cinco tipos de prestaciones: la restitución,⁴⁷ la indemnización,⁴⁸ la rehabilitación,⁴⁹ la satisfacción⁵⁰ y las garantías de no repetición.⁵¹

Dada la amplitud de las reparaciones, no todas las medidas serán adecuadas o necesarias en todos los casos. Las decisiones relativas a cuáles serán las medidas pertinentes, cuándo se adoptarán y a cargo de quién correrán, se tomarán, al menos en parte, en función de un planteamiento basado en las víctimas, en estrecha consulta con ellas, para determinar sus necesidades y expectativas.

La justicia no se puede desligar de la revelación de la verdad, y una disculpa resultaría "vacía" si no va acompañada del reconocimiento de los hechos. Amnistía Internacional cree que la verdad es parte fundamental de la justicia. Como señaló en un informe sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos, Louis Joinet, relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a saber: "[...] *No se trata sólo del derecho individual [...] es también un derecho colectivo que hunde sus raíces en la historia, para evitar que puedan reproducirse en el futuro las violaciones. Como contrapartida, al Estado le incumbe, el 'deber de recordar', a fin de protegerse contra esas tergiversaciones de la historia que llevan por nombre revisionismo y negacionismo*".

La cuestión de la memoria colectiva ha sido abordada por el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, también aprobado en 2005. Los Principios 2 y 3 aluden a la memoria colectiva,⁵² mientras que el Principio 4 lo hace sobre el derecho de las víctimas a saber.⁵³

⁴⁷ Medidas destinadas a devolver a la víctima a la situación previa a la violación. La restauración comprende, según proceda, lo siguiente: restablecimiento de la libertad, disfrute de los derechos humanos, identidad, vida familiar y ciudadanía, regreso al lugar de residencia, reintegración en el empleo y devolución de bienes.

⁴⁸ Medidas económicas encaminadas a corregir los daños evaluables en términos económicos resultantes de las violaciones, como los siguientes: daño físico o mental; pérdida de oportunidades, ya sean éstas laborales, educativas o relativas a prestaciones sociales; daños materiales y pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; perjuicios morales; gastos derivados de la asistencia letrada o de expertos, medicamentos y servicios médicos, y servicios psicológicos y sociales.

⁴⁹ Se refiere a la atención médica y psicológica, así como a los servicios sociales y jurídicos.

⁵⁰ Se trata de una categoría amplia que abarca la verificación de los hechos, la difusión pública y completa de la verdad, una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; el enjuiciamiento de los responsables de la violación; conmemoraciones y homenajes a las víctimas y la inclusión de documentación precisa sobre las violaciones de los derechos humanos en los manuales de enseñanza y en los archivos históricos.

⁵¹ Esta categoría comprende también una amplia gama de medidas para evitar la repetición de las violaciones. Trata de prevenir situaciones futuras, e incluye medidas como reformas jurídicas, ratificación de tratados de derechos humanos o de derecho internacional humanitario, reformas estructurales relativas a la independencia del poder judicial, formación en derechos humanos para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y protección para los defensores de los derechos humanos.

⁵² *Principio 2. El derecho inalienable a la verdad:* Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de esos crímenes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad proporciona una salvaguardia fundamental contra la repetición de tales violaciones.

Principio 3. El deber de recordar: El conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y por ello se debe conservar. Para ello se deben adoptar medidas adecuadas, en aras del deber de recordar que incumbe al Estado, para preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de derechos humanos y el derecho humanitario y para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Estas medidas deben estar encaminadas a preservar del olvido la memoria colectiva y, en particular, evitar que surjan tesis revisionistas o negacionistas.

⁵³ *Principio 4. El derecho de las víctimas a saber:* Independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas y sus familias tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones, y en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima.

El derecho de las víctimas a la justicia está inextricablemente unido a la obligación del Estado de investigar, y tal obligación es una de aquellas llamadas “de medio” por las que un Estado debe realizar. Se trata de una obligación jurídica y no de una mera gestión de intereses particulares, como ha sido señalado por el Comité de Derechos Humanos.⁵⁴

A continuación se abordan los aspectos del Proyecto de Ley que, alejados de lo dispuesto por el derecho internacional, niegan el derecho a verdad, justicia y reparación de las víctimas del franquismo y la Guerra Civil.

4.1 El derecho a la verdad

Reconocimiento general y “*Declaración de reparación y reconocimiento personal*”

El Proyecto de Ley se propone ofrecer un “*reconocimiento general*” (artículo 2) y una “*Declaración de reparación y reconocimiento personal*” (artículos 3, 4, 5, 6 y 7), ambos de naturaleza “moral” o “simbólica”, sin consecuencias jurídicas ni obligaciones económicas a cargo del Estado.

El primero consiste en reconocer y declarar “*el carácter injusto de las condenas, sanciones y cualquier forma de violencia personal producidas, por razones políticas o ideológicas, durante la Guerra Civil, cualquiera que fuera el bando o la zona en la que se encontraran quienes las padecieron, así como las sufridas por las mismas causas durante la dictadura que, a su término, se prolongó hasta 1975*”,⁵⁵ con lo que, como ya se ha dicho, el Estado español se limitaría a reconocer el “*carácter injusto*” de cualquier forma de violencia, sin el propósito de contribuir a la verdad sobre la naturaleza de los abusos y crímenes, sus circunstancias y responsables. Al referirse a hechos “*cualquiera que fuera el bando o la zona en la que se encontraran quienes las padecieron*”, pierde además la oportunidad de reconocer la segunda vulneración de derechos que sufrieron aquellas víctimas que fueron privadas de recursos efectivos, situación que se ha prolongado en el tiempo más allá de la transición. Conforme la experiencia mundial muestra, es la desigualdad en el trato hacia las víctimas lo que divide a una sociedad, y no la verdad. En opinión de Amnistía Internacional, no reconocer el trato desigual y discriminatorio sufrido por buena parte de las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo, con la revictimización que ello conlleva, es incompatible con cualquier intento sincero de satisfacer el derecho a la verdad.

Como ya se ha mencionado en este informe, el “*reconocimiento personal*” incluido en el Proyecto de Ley se concreta para las víctimas y sus familiares en la posibilidad de solicitar una “*Declaración de reparación y reconocimiento personal*” de aplicación a un variado conjunto de situaciones que se produjeran durante la Guerra Civil y hasta 1975,⁵⁶ cuya definición en el texto es ajena a lo dispuesto desde hace al menos un siglo por el derecho internacional. El único objeto de la Declaración, según el artículo

⁵⁴ Comité de Derechos Humanos, decisión de 19 de julio de 1994, Comunicación No. 322/1988, Caso *Hugo Rodríguez* (Uruguay), documento de las Naciones Unidas CCPR/C/51/D/322/1988, párrafo 12(3).

⁵⁵ Con la indicación adicional de que “[L]as razones políticas o ideológicas a que se refiere [...] incluyen la pertenencia o colaboración con partidos políticos, sindicatos, organizaciones religiosas o militares, minorías étnicas, sociedades secretas, logias masónicas y grupos de resistencia, así como el ejercicio de conductas vinculadas con opciones culturales, lingüísticas o de orientación sexual” (Artículo 2.2 del proyecto de Ley).

⁵⁶ El carácter injusto podrá atribuirse a “*penas o sanciones de carácter personal impuestas durante la Guerra Civil por Juzgados, Tribunales u órganos administrativos de cualquier naturaleza*”, así como para las ejecuciones “*llevadas a cabo por cualquier organización o grupo durante el mismo periodo*”, siempre que ambos casos se vinculen “*directa o indirectamente con motivaciones políticas o ideológicas*” (artículo 3.2). Esas motivaciones son las mismas que en el caso del reconocimiento general. También será de aplicación en relación con “*las ejecuciones, penas y sanciones de carácter personal que se hubiesen producido tras el fin de la Guerra Civil, cuando hubiesen tenido como objeto la represión o persecución de quienes defendieron la legalidad institucional anterior al 18 de julio de 1936, pretendieron el restablecimiento en España de un régimen democrático o intentaron vivir conforme a opciones amparadas por derechos y libertades hoy reconocidos por la Constitución. En todos los casos, será necesario que los comportamientos en su día enjuiciados o sancionados resulten conformes a los principios y valores constitucionales hoy vigentes*” (artículo 3.3. del proyecto de Ley).

lo 7, será la constatación, por parte de un Consejo formado por cinco personalidades elegidas en sede parlamentaria, de que *"las ejecuciones, condenas o sanciones sufridas son manifiestamente injustas por contrarias a los derechos y libertades que constituyen el fundamento del orden constitucional hoy vigente y son la base de la convivencia de la sociedad"*. Tales constataciones no pueden sustituir las exigencias de verdad conforme al derecho internacional. Resulta un procedimiento que, además de no ser idóneo para la verdad, ha sido concebido como una mera gestión de intereses privados que impone condiciones de legitimación procesal a las víctimas y sus familiares o a terceros y la aportación de documentación, a riesgo de inadmisión o denegación.

El derecho a la verdad exige que los hechos sean investigados y esclarecidos para que conforme a su naturaleza reciban el nombre de su ilicitud. Tal como se plantea, la *"Declaración de reparación y reconocimiento personal"* contraviene en sí misma el derecho a la verdad, además de suponer una disposición de punto final ⁵⁷ al garantizarse que *"La Declaración omitirá toda referencia a la identidad de cuantas personas hubiesen intervenido en los hechos o en las actuaciones jurídicas que dieron lugar a las sanciones o condenas"* (artículo 7.3).

Amnistía Internacional quiere también señalar que el *"reconocimiento personal"* no equivale a disculpas públicas ni supone una expresión de arrepentimiento, en la medida en que no precisa la naturaleza de los actos criminales ni sus circunstancias ni la realidad concreta de los daños infligidos. El Gobierno español no ha pretendido el esclarecimiento de la verdad sobre crímenes que respondieron a una metodología represiva sistemática y a gran escala, que usó los recursos del Estado para llevar a cabo violaciones a los derechos humanos, legisló para reprimir, denegó recursos para la protección judicial a las víctimas, empleó el sistema judicial para perseguir a los opositores, colocando a la sociedad en una situación de grave indefensión y creando una atmósfera de terror y control sobre la población. El Proyecto de Ley en este sentido encubre la responsabilidad de los mandos y los principales criminales ⁵⁸ y no sólo la de los individuos que participaron o intervinieron en los actos, penas y sanciones "injustas" a través de juzgados, tribunales u órganos administrativos de cualquier naturaleza, incluidas las ejecuciones llevadas a cabo por cualquier organización o grupo.

Acceso a la información de archivos y fondos documentales

El derecho a la verdad también se ve obstaculizado por lo que, a su vez, es un mecanismo de impunidad,⁵⁹ cuando el acceso de víctimas y familiares a la documentación de los archivos se sustituye por una certificación del contenido de los documentos, en el caso de que éstos incluyan nombres propios con los que se pueda identificar a autores o *"personas intervinientes en los hechos"* (artículo 25.3).

⁵⁷ Ver apartado 3.2 de este informe.

⁵⁸ La "doctrina sobre responsabilidad del mando" se apoya en derecho internacional consuetudinario y convencional, y ha sido aplicada por jurisdicciones nacionales e internacionales. Alcanzó importante desarrollo tras la II Guerra Mundial, lo que contribuyó a precisar sus alcances. Jurisprudencia internacional reciente ha aplicado esta doctrina. Así, la sentencia de la Sala de Primera Instancia (II) del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia de fecha 16 de noviembre de 1998, en el caso conocido como *"Celebici"*, sintetiza el concepto del siguiente modo: *"El hecho de que los comandantes militares y otras personas que ocupen cargos investidos de autoridad en base a una jerarquía, puedan ser declarados penalmente responsables de la conducta ilegal de sus subordinados, es una norma ya establecida tanto en derecho internacional consuetudinario como convencional. Esta responsabilidad penal puede surgir, bien de los actos positivos del superior (lo que se suele denominar responsabilidad del comandante 'directa') o de sus omisiones culposas (responsabilidad del comandante 'indirecta' o strictu sensu). Por tanto, un superior puede ser tenido por penalmente responsable, no sólo por ordenar, instigar o planificar los actos criminales que lleven a cabo sus subordinados, sino también por no haber adoptado las medidas encaminadas a impedir o reprimir la conducta ilegal de sus subordinados."*

⁵⁹ Ver apartado 3.2 de este informe.

Con esta disposición se ignora el mandato de la Proposición No de Ley de junio de 2004 que dio origen a este Proyecto de Ley y que instaba al Gobierno a facilitar el acceso a los datos que consten en los archivos tanto públicos como privados que resulten necesarios para "*recuperar la verdad en los casos particulares*".

Amnistía Internacional lamenta que el Proyecto de Ley contenga disposiciones contrarias al pleno acceso a la información y a la documentación de los archivos y que obstaculizan la búsqueda de sus derechos por parte de las víctimas.

Víctimas de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales

Entre las disposiciones que contravienen el derecho a la verdad destacan también las que conciernen a la localización e identificación de las víctimas de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales (artículos 13 a 17). En este caso, el Proyecto de Ley limita las obligaciones del Estado español a facilitar las gestiones de los descendientes en la búsqueda de los restos mortales de sus familiares mediante la autorización de subvenciones —insistiendo así en la "privatización de la verdad" que ya supuso la Orden del Ministerio de la Presidencia de diciembre de 2005—, la elaboración de mapas, y la regulación de las pesquisas y de la eventual ocupación temporal de los terrenos respectivos. Pero el Estado mismo no asume ninguna responsabilidad directa en esta tarea; no entra a establecer, conforme a la jurisprudencia internacional, un Protocolo de exhumación, identificación e inhumación de los cadáveres; y deja al arbitrio de los interesados la preservación de la cadena de custodia de los restos humanos y de otros elementos, sin disponer su manejo como pruebas judiciales.

«Tras más de 60 años sin saber nada, hace unos años supe por casualidad a través del reportaje de una revista que mi padre, desaparecido durante la Guerra Civil, está enterrado en una fosa común de un pueblo cercano a Toledo. Quiero recuperar sus restos, pero nadie me ayuda. El ayuntamiento del pueblo dice que no tiene medios para hacerlo. Ahora el gobierno subvenciona a las asociaciones para exhumar fosas, pero yo no tengo ninguna asociación. Soy sólo una hija en busca de los restos de su padre. ¿Qué puedo hacer?»

Carta recibida por Amnistía Internacional en abril de 2006

Amnistía Internacional recuerda a las autoridades españolas que, de acuerdo a las normas internacionales, las acciones a cargo del Estado deben ponerse en marcha siempre que haya motivos razonables sobre la desaparición forzada de personas, para lo cual debe disponer de todas las facultades y recursos necesarios para llevar a cabo la investigación.⁶⁰

⁶⁰ Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Artículo 13. 1: "Los Estados asegurarán a toda persona que disponga de la información o tenga un interés legítimo y sostenga que una persona ha sido objeto de desaparición forzada el derecho a denunciar los hechos ante una autoridad estatal competente e independiente, la cual procederá de inmediato a hacer una investigación exhaustiva e imparcial. Toda vez que existan motivos para creer que una persona ha sido objeto de desaparición forzada, el Estado remitirá sin demora el asunto a dicha autoridad para que inicie una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal. Esa investigación no podrá ser limitada u obstaculizada de manera alguna."

4.2 El derecho a la justicia

En cuanto al derecho de las víctimas a la justicia, el Proyecto de Ley sencillamente omite disposición alguna al respecto, opción defendida en el *Informe General* de la Comisión Interministerial.⁶¹ Igualmente, los límites dispuestos por el Proyecto de Ley al acceso a la información mencionados en el apartado anterior, además de contravenir el derecho a la verdad, imponen barreras prácticas al derecho a la justicia, en concreto a la determinación de responsabilidades individuales de orden criminal como civil.

El derecho de las víctimas a la justicia está vinculado a la obligación del Estado de impartirla. Tal como lo expresara el Experto de las Naciones Unidas sobre el derecho de restitución, indemnización y rehabilitación: "*resulta difícil imaginar un sistema judicial que vele por los derechos de las víctimas y se mantenga al mismo tiempo indiferente e inactivo ante los flagrantes delitos de quienes los han violado*".⁶²

La responsabilidad del Estado no sólo se encuentra comprometida cuando el Estado lesiona un derecho a través de la conducta de sus agentes, sino también cuando el Estado omite ejercer las acciones pertinentes para investigar los hechos, procesar y sancionar a los responsables y a reparar, o cuando entraba la acción de la Justicia. Estas obligaciones, que integran el deber de garantía, son de naturaleza complementaria y no son alternativas ni sustitutivas. Así, por ejemplo, lo ha explicado el Relator Especial sobre las Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, de las Naciones Unidas: "*el reconocimiento del derecho de las víctimas o de sus familiares a recibir una reparación adecuada equivale a reconocer la responsabilidad del Estado por los actos de sus órganos y es expresión de respeto hacia el ser humano. Conceder una reparación presupone el cumplimiento de la obligación de investigar las denuncias de violaciones de derechos humanos para identificar y procesar a los autores. Sin embargo, el pago de una compensación monetaria o de otro tipo a las víctimas o sus familiares antes o al finalizar esas investigaciones no exime a los gobiernos de la obligación de llevarlas a término*".⁶³

Por su parte, el Comité contra la Tortura, al considerar casos de tortura cometidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, recordó que la obligación de castigar a los responsables de actos de tortura era ya exigible antes de la entrada en vigor de la Convención, toda vez que "*existía una norma general de derecho internacional que obliga a los Estados a tomar medidas eficaces [...] para castigar su práctica [de la tortura]*".⁶⁴ La Asamblea General de las Naciones Unidas ha recordado reiteradamente esta obligación internacional de los Estados.⁶⁵ Desde el ángulo del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, el Comité de Derechos Humanos ha recordado que: "*[...] el Estado Parte tiene el deber de investigar a fondo las presuntas violaciones de derechos humanos, en particular las desapariciones forzadas de personas y las violaciones del derecho a la vida, y de encausar penalmente, juzgar y castigar a quienes sean considerados responsables de esas violaciones. Este deber es aplicable a fortiori en los casos en que los autores de esas violaciones han sido identificados.*" *La Declaración para la protección de todas las personas contra*

⁶¹ Ver al respecto lo señalado en el apartado 3.1 de este informe.

⁶² Documento de las Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/1992/8, párrafo 5.5.

⁶³ Relator Especial sobre las Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, documento de las Naciones Unidas, E/CN.4/1994/7, párrafos 688 y 711.

⁶⁴ Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, Decisión relativa a las comunicaciones 1/1988, 2/1988 y 3/1988 (Argentina), de 23 de noviembre de 1989, párrafo 7.2, en documento de las Naciones Unidas, Asamblea General, Informes oficiales, Cuadragésimo quinto periodo de sesiones, Suplemento N° 44 (A/45/44), 1990.

⁶⁵ Ver, entre otras: Resolución 49/193, de 23 de diciembre de 1994; Resolución 51/94, de 12 de diciembre de 1996; Resolución 53/150, de 9 de diciembre de 1998; y Resolución 55/111, de 4 de diciembre de 2001.

las desapariciones forzadas y los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales arbitrarias o sumarias reiteran esta obligación.

La obligación de juzgar y sancionar a los autores de violaciones a los derechos humanos se ejecuta a través de la acción de los tribunales, los cuales asimismo deben garantizar el derecho a la justicia y a un recurso efectivo para las víctimas de violaciones a los derechos humanos y sus familiares, además de las garantías judiciales de los justiciables. En este marco jurídico, la obligación de juzgar y sancionar y la garantía del derecho a la Justicia y a un recurso efectivo pasa por un tribunal independiente e imparcial.

Debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios.

Sobre condenas, penas y ejecuciones

A través del Informe General de la Comisión Interministerial se alega por un lado que la anulación de las penas y condenas dictadas durante la Guerra Civil y el régimen franquista no puede ser aceptada porque ello supondría poner en peligro los principios de seguridad jurídica y de cosa juzgada, e invoca la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.⁶⁶ De otro lado, con relación a los recursos existentes tampoco se consideran factibles estos medios para alcanzar la anulación.⁶⁷

La Comisión Interministerial, sin embargo, se interroga sobre un procedimiento especializado a establecer por Ley: "[P]uesto que la anulación que se demanda no puede ser acogida en sus propios términos, por así impedirlo la Constitución, ni tampoco resulta factible alcanzar ese objetivo a través de los recursos actualmente existentes en nuestro ordenamiento jurídico, sólo cabría pensar en el establecimiento por ley de un cauce judicial ad hoc, de carácter excepcional y extraordinario que permitiese la revisión de las condenas dictadas durante la Guerra Civil y la posterior dictadura." Pero a continuación vuelve a cerrar la posibilidad de un procedimiento ante la justicia con consecuencias jurídicas: "Ahora bien, las mismas razones que movieron a los constituyentes a buscar un equilibrio entre las exigencias de justicia material y la preservación de la seguridad jurídica, desaconsejan ahora la instauración de un procedimiento extraordinario de revisión, que rescinda retroactivamente la cosa juzgada, con peligro del valor que la no remoción del ayer tiene en el Estado de Derecho. Además, una eventual revisión judicial de las condenas se enfrentaría a grandes dificultades de orden técnico y práctico, muchas veces insalvables y que comprometerían gravemente la consecución de los fines propuestos. El tiempo transcurrido y la peculiaridad de los procesos a revisar hacen muy difícil aplicar a un tiempo pasado los estándares y las garantías que nuestra Constitución ahora exige. A lo que ha de añadirse la carga que tendrían que soportar las personas interesadas para conseguir y aportar los documentos y demás elementos probatorios en los que fundamentar su pretensión en cada uno de los procesos de revisión que se sustanciasen. Todas estas razones desaconsejan, en criterio de esta Comisión, que se dispongan fórmulas específicas de revisión judicial, considerándose

⁶⁶ Informe General de la Comisión Interministerial, pp. 33 y 34.

⁶⁷ Criterio compartido por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, la que mediante carta fechada el 21 de junio de 2006 en respuesta al segundo informe publicado por Amnistía Internacional sobre las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo, sostiene que el recurso de revisión de sentencias tan sólo procede en caso de errores de hecho y no de derecho, por lo cual no es aplicable a las condenas dictadas durante la guerra civil como por la justicia del Estado bajo el período preconstitucional.

*mucho más adecuada y ajustada a la Constitución la posibilidad de arbitrar otras fórmulas de reparación que no pongan en cuestión el principio de seguridad jurídica ni la garantía de la cosa juzgada."*⁶⁸

Con ello se viene a sugerir que hoy no cabe revisar por errores de hecho o de derecho sentencias dictadas durante la Guerra Civil y la represión judicial del franquismo, porque los unos no estarían documentados o no podrían documentarse, y los otros habrían sido saneados por la convalidación de la legalidad preconstitucional que emana de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

El capitán de Infantería Luis Casado y Escudero, oficial superviviente del "desastre de Annual" de 1921, fue fusilado el 23 de julio de 1936 en Melilla, tras un juicio en el que apenas transcurrieron veinticuatro horas entre el inicio de las actuaciones y la ejecución. A través del expediente de la causa — encontrado tras mucho esfuerzo, puesto que estaba sin numerar, en el Archivo Militar de Ceuta —, sus familiares han podido reconstruir el desarrollo del proceso y las irregularidades del mismo, como por ejemplo que algunos miembros del tribunal que dictó su condena a muerte fueron también testigos en la causa sumarísima. Los restos mortales nunca fueron entregados a la familia. El pasado mes de octubre los familiares de Luis Casado presentaron un recurso para la revisión de esa condena ante la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo. Según consta en dicho recurso de revisión, el único argumento de la condena fue "*la posesión de una serie de libros y las manifestaciones de varios militares diciendo que el Sr. Casado y Escudero era el encargado de la propaganda comunista, sin figurar en las actuaciones el tipo de propaganda que se menciona*".

En opinión de Amnistía Internacional, las sentencias condenatorias durante la Guerra Civil y el franquismo pueden y deben ser cuestionadas hoy tanto por errores de hecho como por errores de derecho,⁶⁹ y se deben habilitar recursos para obtener su nulidad. Si las más graves violaciones de los derechos humanos no están sujetas a prescripción o limitaciones temporales, la revisión de las sentencias condenatorias firmes que han violado tales derechos tampoco está sometida a plazo o vencimiento alguno. La seguridad jurídica no puede convertirse en un valor formal o ritual al cual se sacrifique la tutela judicial efectiva de la dignidad humana. Al igual que la soberanía de los Estados, la seguridad de las sentencias judiciales sólo es respetable si es respetuosa de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

4.3 El derecho a obtener reparación

En general lo dispuesto en materia de reparaciones en el Proyecto de Ley obvia varios de los elementos de reparación que incluyen los *Principios y directrices* de las Naciones Unidas en los artículos 15 a 23 de la Resolución 60/147, como ya se ha señalado, abordando el derecho a la reparación bajo una triple exclusión de partida: obvia la posibilidad de acceder a recursos efectivos e idóneos; excluye reconocimientos con consecuencias jurídicas; y excluye reconocimientos que impliquen la responsabilidad patrimonial del Estado.

⁶⁸ *Informe General* de la Comisión Interministerial, páginas 34-35

⁶⁹ La legislación vigente incluye las normas de Derecho Internacional. En todo caso, llama la atención que se afirme la legalidad vigente interna de un período mientras se desconoce que durante la Guerra Civil, en miles de casos se castigaron conductas que no eran delictivas según la ley penal entonces vigente en España, y se quebrantaron, de manera flagrante, las garantías del debido proceso judicial. La convalidación selectiva de la "legalidad" dispuesta por el régimen franquista resulta así una opción contradictoria en sí misma y ajena al Derecho.

Así, la "*Declaración de reparación y reconocimiento personal*" (artículos 3 a 7) formulada como una constatación no judicial ajena a lo dispuesto en el derecho internacional, cuyo objeto se limita a un reconocimiento moral sin consecuencias jurídicas,⁷⁰ con una cláusula de exclusión expresa de responsabilidad patrimonial a cargo del Estado⁷¹ y con limitaciones al derecho a saber,⁷² carece de toda capacidad reparadora.

Con relación a la localización e identificación de las víctimas de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, como ya se ha dicho, en lugar de mecanismos apropiados conforme a las normas internacionales sobre la materia, el Proyecto de Ley se limita a incluir disposiciones para derivar a la acción de particulares lo que es función pública (artículos 13 a 16). Con ello se afecta el derecho a saber, a la vez que dificulta el derecho a la restitución de los restos, dimensión sustancial en términos de reparación para las familias.

En cuanto a reparaciones económicas, el *Informe General* de la Comisión Interministerial repasa de forma detallada las indemnizaciones ofrecidas en este ámbito por el Estado español en los últimos treinta años. En efecto, durante ese periodo el Estado español ha ofrecido, de forma parcial, algunas compensaciones económicas a víctimas —a las que se han sumado además algunas normativas de ámbito autonómico complementarias—, pero sin relación con la condición de víctimas de violaciones de derechos humanos.

El Proyecto de Ley da continuidad a esa tendencia de reparación económica parcial y sin conexión con los graves abusos contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cometidos. Las mejoras relativas que introduce el texto respecto de derechos económicos ya reconocidos anteriormente a ciertas categorías de beneficiarios, reproducen el estilo casuístico de toda la legislación asistencial española aplicable a los damnificados de la Guerra Civil y del franquismo. Así, el artículo 8 mejora las prestaciones reconocidas por la Ley 5/1979 respecto a pensiones, asistencia médico-farmacéutica y asistencia social de viudas, hijos y demás familiares de españoles fallecidos como consecuencia o con ocasión de la Guerra Civil; el artículo 9 aumenta el importe de determinadas pensiones de orfandad; y los artículos 11 y 12 se refieren a exenciones fiscales o ayudas para compensar las tribuciones efectuadas por las indemnizaciones recibidas por privación de libertad bajo los supuestos de la Ley de Amnistía de 1977.

Por lo demás, aparte de estas mejoras de compensaciones ya reconocidas, las dos únicas novedades se refieren a la inclusión de nuevas categorías de beneficiarios:

- El artículo 10 modifica el ámbito de aplicación de los supuestos establecidos en la Ley 46/1977 para acceder a compensaciones por privación de libertad, incluyendo ahora a quienes acrediten "*haber sufrido privación de libertad en establecimientos penitenciarios o en Batallones Disciplinarios, en cualquiera de sus modalidades, durante tres o más años*".⁷³

⁷⁰ Proyecto de Ley, artículo 7.2: "*Las Declaraciones de reparación y reconocimiento personal tendrán por único objeto la constatación de que las ejecuciones, condenas o sanciones sufridas son manifiestamente injustas por contrarias a los derechos y libertades que constituyen el fundamento del orden constitucional hoy vigente y son la base de la convivencia de la sociedad.*"

⁷¹ Proyecto de Ley, artículo 7.2: "*En ningún caso la Declaración a que se refiere este artículo constituirá título para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial del Estado ni de cualquier Administración Pública, ni dará lugar a efecto, reparación o indemnización de índole económica o profesional.*"

⁷² Proyecto de Ley, artículo 7.3: "*La Declaración omitirá toda referencia a la identidad de cuantas personas hubiesen intervenido en los hechos o en las actuaciones jurídicas que dieron lugar a las sanciones o condenas.*"

⁷³ Se trata de una compensación única de 6.010,12 euros por tres o más años de prisión, y 1.202,02 euros más por cada tres años completos adicionales.

- La disposición adicional segunda reconoce el derecho a una indemnización para los familiares de los fallecidos "*en defensa y reivindicación de las libertades y derechos democráticos*" entre el 1 de enero de 1968 y el 6 de octubre de 1977. A partir de la entrada en vigor de la Ley los familiares dispondrían del plazo de un año para solicitar una indemnización por una cuantía de 135.000 euros.

En resumen, aunque Amnistía Internacional acoge favorablemente las medidas tendentes a ampliar las compensaciones económicas o los grupos beneficiarios de las mismas, señala al mismo tiempo que el Proyecto de Ley no hace sino confirmar la tendencia establecida en los últimos treinta años y con ello la falta de voluntad política del Gobierno para cumplir con su obligación constitucional e internacional de garantizar de manera efectiva el derecho de las víctimas a reparaciones.

En cuanto a lo establecido en la disposición adicional segunda, resulta evidente que el Proyecto de Ley no puede ignorar la distinción arbitraria que el Estado español mantiene respecto de víctimas de actos violentos desde 1999 a través de la Ley 32/1999 de *Solidaridad con las víctimas del terrorismo*. Sin embargo, la limitación temporal para la concesión de una indemnización a cargo del Estado crea una distinción artificial entre las víctimas. Con el criterio de hacer justicia y brindar un tratamiento igualitario a quienes han sido objeto de abusos contra los derechos humanos, Amnistía Internacional reclama que el Estado español responda respecto de todas aquellas personas que fueron objeto de abusos en el marco de una acción sistemática contra los derechos humanos durante el período preconstitucional.

Conclusiones y recomendaciones

El Proyecto de Ley "*por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*" remitido el 28 de julio a las Cortes Generales ha sido largamente esperado por las asociaciones de víctimas y sus familiares como una oportunidad histórica de dar respuesta a su derecho a saber la verdad y obtener justicia y reparación, tal como establece el derecho internacional.

Sin embargo, el Proyecto de Ley, a pesar de su denominación, no contempla en opinión de Amnistía Internacional ni reconocimiento ni ampliación de derechos, y sí incluye disposiciones claramente contrarias al derecho internacional hasta el punto de poder convertirse, si no es modificado sustancialmente, en una especie de "ley de punto final".

El texto remitido al Congreso —así como el *Informe General* elaborado al mismo tiempo por la Comisión Interministerial— obvia por completo los derechos humanos y el derecho internacional y más bien propone obstáculos a los derechos de las víctimas. Especialmente preocupantes son los "mecanismos de impunidad" incluidos en el proyecto, dirigidos a encubrir la identidad de los autores de violaciones de derechos humanos.

El Gobierno español no ha pretendido con este Proyecto de Ley avanzar hacia el esclarecimiento de la verdad sobre crímenes que respondieron a una metodología represiva sistemática y a gran escala, que usó los recursos del Estado para llevar a cabo violaciones a los derechos humanos, legisló para reprimir, denegó recursos para la protección judicial a las víctimas, empleó el sistema judicial para perseguir a los opositores, colocando a la sociedad en una situación de grave indefensión y creando una atmósfera de terror y control sobre la población. Llama la atención que un Proyecto de Ley "*por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*", proponga fórmulas que desvirtúan y ponen límites a los derechos de las víctimas, mientras se garantiza a los autores de graves abusos que sus nombres no serán revelados. Es inquietante que en el Año de la "Memoria Histórica" y tras tres décadas de democracia, se ofrezca una propuesta legislativa para sustraer de la memoria colectiva una realidad de crímenes atroces, con cargas sobre las víctimas y sus familiares para obtener por todo resultado una declaración carente de fuerza jurídica y alejada de elementos esenciales del derecho a la reparación.

La "*Declaración de reparación y reconocimiento personal*" que se propone como vía para que las víctimas y sus familiares obtengan una "constatación" de los abusos sufridos no tiene como objeto esclarecer la verdad de los mismos ni su naturaleza, ni proporcionar una reparación que el Estado español tenía y tiene la obligación de garantizar. Más aún, incluye una disposición específica para salvaguardar la identidad de los autores de los abusos. Del mismo modo, el acceso a los archivos y fondos documentales queda restringido cuando los documentos contengan información sobre esa identidad. Cuando se trata de crímenes sobre los que el derecho internacional no admite limitaciones legales por parte de los Estados dirigidas al perdón u olvido, estas medidas representan una amnistía incompatible con el derecho internacional.

Amnistía Internacional alerta de que tales obstáculos, unidos a la omisión de disposiciones para garantizar los derechos de las víctimas a contar con recursos eficaces y obtener reparaciones, sitúan al Gobierno español a la zaga de las tendencias mundiales en materia de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

El Proyecto de Ley insiste y agrava la tendencia hacia la "privatización de la verdad", legislando la inacción y la ausencia de responsabilidad del Estado en la investigación de graves crímenes como las desapariciones forzadas o las ejecuciones extrajudiciales. Sin embargo, según diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, el Estado es responsable de investigar los graves abusos contra los derechos humanos, llevar ante la justicia a sus autores y asegurar que las víctimas disponen de recursos eficaces y obtienen las reparaciones apropiadas. Trasladar al ámbito privado —a las víctimas y sus familiares— la responsabilidad de localizar las fosas y los restos de personas desaparecidas refleja desprecio a la dignidad de las víctimas y una confirmación de su indefensión por parte del Estado español.

En cuanto a la justicia, el Proyecto de Ley sencillamente carece de disposición alguna al respecto y renuncia a desarrollar mecanismo alguno para garantizar el derecho de las víctimas y sus familiares a interponer recursos, mientras que los obstáculos a la verdad que incluye obstaculizan también el derecho a obtener justicia.

Aunque Amnistía Internacional acoge favorablemente algunas medidas de reconocimiento moral y económico —entre estas últimas, algunas que amplían las compensaciones económicas o los grupos beneficiarios de las mismas— ofrecidas en el texto, señala al mismo tiempo que el Proyecto de Ley no hace sino confirmar la tendencia establecida en los últimos treinta años hacia una reparación económica parcial y sin conexión con los graves abusos contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cometidos, y con ello refleja la falta de voluntad política del Gobierno para cumplir con su obligación constitucional e internacional de garantizar de manera efectiva el derecho de las víctimas a reparaciones.

Por todo lo expuesto, Amnistía Internacional hace las siguientes **recomendaciones a los representantes ante las Cortes Generales** para ser tenidas en cuenta durante la tramitación del Proyecto de Ley:

- Crear un órgano oficial temporal de carácter no judicial, con el mandato de investigar y calificar los abusos graves cometidos durante la Guerra Civil y el régimen franquista según el derecho internacional y cuyo objetivo debe ser contribuir al esclarecimiento de la verdad sin sustituir el derecho de las víctimas a la justicia.
- Incluir en el Proyecto de Ley disposiciones para garantizar los derechos de las víctimas de graves abusos contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario a reparaciones y recursos efectivos e idóneos, lo que incluye acceso a justicia material e individualizada, mencionando expresamente la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad.
- Incluir en el Proyecto de Ley medidas expresas con relación a las víctimas de abusos por razones políticas, religiosas, étnico-raciales, o por orientación sexual real o presunta, así como medidas para abordar el impacto que la Guerra Civil y el régimen franquista ocasionaron sobre las mujeres, sus derechos y libertades fundamentales, arbitrando los medios apropiados para que las mujeres víctimas de graves abusos, incluidos aquellos basados en el género, accedan a reparación en condiciones de igualdad.
- Incluir en el Proyecto de Ley la creación, en la Fiscalía General del Estado, de una Fiscalía especializada en las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario durante la Guerra Civil y el régimen franquista, y en particular en las desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, con la dotación de recursos apropiados y con un Protocolo de exhumaciones para la búsqueda.

queda, localización e identificación de los restos mortales de las víctimas de desaparición forzada y ejecución extrajudicial de acuerdo con las normas de Naciones Unidas y el llamado *Protocolo de Minnesota*, para apoyar así las labores de la Fiscalía especializada.

- Introducir en el Proyecto de Ley un procedimiento idóneo que permita la revisión y eventual anulación, por errores de hecho o de derecho, de las sentencias condenatorias a penas mayores proferidas durante la Guerra Civil y por la justicia del Estado durante el régimen franquista.

En todo caso, y **para evitar que el Proyecto de Ley, de ser aprobado, suponga una amnistía general encubierta**, Amnistía Internacional pide a los representantes ante las Cortes Generales que se eliminen los mecanismos de impunidad incluidos en el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno, y para ello recomienda:

- *Respecto a la "Declaración de reparación y reconocimiento personal"*. Suprimir el numeral 3 del artículo 7 del Proyecto de Ley, que ordena omitir los nombres de las personas presuntamente responsables de crímenes causados a las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo, así como el numeral 3 del artículo 4 que establece el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley para tramitar la solicitud, y en su lugar disponer que la *"Declaración de reparación y reconocimiento personal"* contendrá toda la información relevante sobre los crímenes del pasado y no sustituirá en modo alguno el derecho de las víctimas a obtener justicia.
- *Respecto al acceso a los archivos*. Eliminar el numeral 3 del artículo 25 del Proyecto de Ley, que ordena omitir los nombres de los presuntos autores de crímenes cometidos durante la Guerra Civil y el régimen franquista cuando aparecen en documentos depositados en archivos públicos o en archivos privados sostenidos con fondos públicos, y disponer en su lugar que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a tales archivos y obtener copias completas y fidedignas de todos los documentos que les conciernan o a los cuales demuestren tener interés legítimo.

Por otro lado, durante el tiempo en el que se han prolongado los trabajos de la Comisión Interministerial hasta la presentación de este Proyecto de Ley, el Gobierno español podría haber demostrado su voluntad de actuar a favor de los derechos de las víctimas del franquismo y la Guerra Civil tomando medidas para las que no se requiere una iniciativa legislativa.

Por ello, Amnistía Internacional incluye a continuación una serie de **recomendaciones al Gobierno español** que podría poner en práctica de forma inmediata sin necesidad de que se apruebe o no el Proyecto de Ley presentado:

- Iniciar los pasos necesarios para la adhesión del Estado español a la *Convención de las Naciones Unidas sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad*.
- Cooperar con el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas de la antigua Comisión de Derechos Humanos, hoy Consejo de Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, en el esclarecimiento, la sanción y la reparación de las desapariciones forzadas bajo investigación de dicho grupo.
- Tomar medidas para preservar los archivos y otras pruebas relativas a crímenes contra el derecho internacional, perpetrados durante la Guerra Civil española y el régimen franquista y para proceder a un inventario, catalogación y reorganización, de ser el caso, con medios adecuados a la tecnología actual de los diversos archivos que contengan información relevante para la recuperación de la memoria colectiva y para que las víctimas de abusos graves puedan ejercer sus derechos, sin restricciones injustificadas.
- Reconocer que el Estado español privó de recursos efectivos a ciertas víctimas de la Guerra Civil española y del régimen franquista y tomar medidas para la rehabilitación de sus derechos, en la

mayor medida posible, de acuerdo a los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*.

- Tomar medidas para asegurar que la administración de justicia, a través de sus juzgados y tribunales, adopta las medidas necesarias para que se proceda a la exhumación de las fosas, se identifiquen los restos mortales y se devuelvan a sus familiares.

