

La aportación de las Naciones Unidas a la internacionalización del derecho a la justicia

por **Dña. Victoria Abellán**

*Conferencia pronunciada
el 27 de octubre de 1998*

Forum Deusto

La aportación de las NU a la internacionalización del derecho a la justicia¹

por Dña. Victoria Abellán Honrubia*

Mis primeras palabras quiero que sean para expresar mi agradecimiento al Forum Deusto, en la persona de su presidente, el profesor Alejandro Martínez Chaterina, y al profesor Jaime Oraá Oraá, director del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, que han tenido la deferencia de invitarme a participar en este ciclo de conferencias, junto a tan prestigiosos ponentes.

También quiero decirles a Uds. que me siento muy honrada por su presencia en este acto, y que es un placer para mí poder compartir con Uds. mis reflexiones sobre los Derechos Humanos. Concretamente sobre «la aportación de las NU a la internacionalización del derecho a la justicia» que es el título de mi conferencia.

Pero antes de entrar en materia quiero hacer dos precisiones a fin de aclarar, desde el principio, cuál es el sentido que doy a ese título: la primera, es que bajo la expresión «derecho a la justicia» no me refiero

¹ Transcripción de la versión oral de la conferencia impartida el 27-10-98. En esta conferencia se reproducen, en parte, ideas e informaciones contenidas en otros trabajos de la autora publicados con anterioridad.

* Victoria Abellán es Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona. Es además titular de la Cátedra Jean Monnet y Directora del Departamento de Derecho y Economía Internacionales de la Universidad de Barcelona. Su vida académica se ha desarrollado fundamentalmente en esta Universidad, en la que ha sido Vice-Rectora del año 79 al 81 y Presidenta de la División de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales entre los años 85 y 89. Entre los años 91 al 96 fue Presidenta del Instituto de Derechos Humanos de Cataluña, y todavía hoy y desde 1982 es Miembro del Tribunal Permanente de los Pueblos. Bajo su dirección se lleva la Biblioteca Depositaria de las Naciones Unidas de la Universidad de Barcelona. Tiene muchísimas publicaciones en materia de derecho internacional público y privado, y derecho comunitario europeo.

a la justicia material, sino al derecho a la justicia en tanto que derecho instrumental; esto es, el derecho a que se establezcan y funcionen mecanismos jurídicos que garanticen la salvaguarda y el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos; y la segunda precisión es que, dado mi oficio, estas reflexiones las hago desde la perspectiva jurídica internacional.

De modo que el objeto de mi exposición es plantear en qué medida el derecho a la justicia, así entendido, es reconocido internacionalmente como un derecho humano fundamental, y qué consecuencias conlleva para el orden jurídico internacional. Dentro de estas coordenadas limito mi exposición al ámbito de las Naciones Unidas, desarrollándola en torno a tres puntos:

- I. La Declaración Universal de Derechos Humanos y la internacionalización del Derecho a la justicia.
- II. La dimensión internacional de las violaciones del Derecho a la justicia.
- III. La acción de las Naciones Unidas en pro del Derecho a la justicia.

I. **La Declaración de los Derechos Humanos y el Derecho a la justicia**

Hace cincuenta años, la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de las NU significó un paso ideológico importante en el ámbito internacional: por primera vez en la historia los representantes de la mayoría de los Estados elaboraron y aprobaron un catálogo de derechos y libertades fundamentales del hombre; por primera vez en las relaciones entre Estados se elabora un texto internacional que servirá para forjar un acuerdo común sobre los contenidos de la «dignidad humana y el valor de la persona humana».

Esta Declaración no supuso, sin embargo, ningún cambio conceptual ni de contenido de los Derechos Humanos; en ella se incluyen los derechos civiles, políticos, económicos sociales y culturales reconocidos en las constituciones estatales, y cuyo ejercicio y protección sigue situándose en el ámbito estatal. La novedad de la Declaración, consiste precisamente en incluir en el ámbito jurídico internacional la consideración de unos derechos cuya realización y garantía corresponde a los ordenamientos jurídicos de los Estados. Es el primer paso hacia «la internacionalización de los Derechos Humanos».

Hay dos aspectos que me interesa destacar de la Declaración:

En primer lugar, la lectura de la Declaración nos permite afirmar que la formulación de los Derechos en ella contenidos tiene como presupuesto necesario la existencia de una sociedad democrática. Así, tanto del preámbulo de la Declaración como de su art. 29 puede deducirse el reconocimiento expreso de que «es esencial que los Derechos Humanos sean protegidos en un régimen de derecho en una sociedad democrática». Se trata como diría Rene Casin, de «una Declaración que, aun reconociendo el predominio de la ley sobre la acción arbitraria, propone afirmar que la ley no puede tener otra fuente que la voluntad popular».

En segundo lugar, hay que destacar que la Declaración —coherente con esta filosofía— incluye en su articulado las garantías jurídicas y procesales del Estado de Derecho. Concretamente en sus arts. 8 a 11 reconocen expresamente: el derecho a un recurso efectivo ante tribunales competentes; el derecho a ser oído públicamente ante un tribunal independiente e imparcial; el derecho a la presunción de inocencia mientras no se demuestre la culpabilidad y el derecho a un juicio donde se aseguren todas las garantías a la defensa.

Y es a partir de estas coordenadas —sociedad democrática y Estado de derecho— cómo la Declaración introduce en el orden jurídico internacional, el derecho a la justicia. Idea que paso a exponer brevemente.

En efecto, la inclusión en la Declaración de las garantías jurídicas y procesales contenidas en sus arts. 8 a 11, tiene una significación especial: ya que la Declaración formula esta garantía en términos de derechos subjetivos «toda persona tiene derecho», y en el contexto de la internacionalización de los Derechos Humanos.

Esto significa, elevar las garantías jurídicas y procesales propias del derecho estatal, a la categoría de Derechos Humanos internacionalmente reconocidos. O dicho de otro modo: significa que el acceso a la administración de justicia como conjunto de garantías jurídicas internas para la salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales, se convierte en un derecho internacionalmente reconocido como Derecho Humano fundamental: el Derecho a la justicia.

Este Derecho a la justicia reconocido en la Declaración, ha sido posteriormente reafirmado en el pacto de Derechos civiles y políticos adoptado por la Asamblea General en 1966, y reiterado insistentemente por la práctica de las NU, en particular en el seno de la Comisión de Derechos Humanos. Lo que en mi opinión, nos lleva a una primera afirma-

ción: y es que, en la actualidad el Derecho a la justicia así formulado, ha pasado a formar parte del Derecho Internacional general en tanto que integrante de los principios generales del Derecho reconocidos in foro doméstico y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Pero además, hay que tener en cuenta que la peculiaridad de la internacionalización del Derecho a la justicia viene dado por el hecho de que este Derecho a la justicia no sólo afecta a «toda persona» que es su titular, sino que compromete directamente la organización interna del Estado y el funcionamiento de su propia administración de justicia; esto es, la internacionalización del Derecho a la justicia, supone la incorporación al ordenamiento jurídico internacional de un derecho humano fundamental cuya realización y contenido son tributarias en gran medida de la administración y organización interna del Estado.

Lo que nos lleva a formular una segunda afirmación, impuesta por la propia lógica jurídica, y es que la organización y funcionamiento de las instituciones estatales de administración de justicia —en la medida en que configuran el contenido mismo de un derecho humano internacionalmente reconocido— no puede ser competencia exclusiva del Estado. En este punto, la soberanía del Estado tiene un límite que le viene impuesto por el propio Derecho Internacional de los Derechos Humanos; límite que se sitúa en la obligación internacional del Estado de asegurar la existencia y funcionamiento de las garantías jurídicas y procesales internacionalmente reconocidas como integrantes del Derecho a la justicia.

Quiero señalar que las afirmaciones anteriores no son una mera elucubración teórica deducida de los artículos de la Declaración Universal y del Pacto de Derechos civiles y políticos, sino que se apoyan en la práctica seguida por las Naciones Unidas en el desempeño de su función de protección y promoción de los Derechos Humanos; y que es a partir de esta práctica, cómo a nivel de las Naciones Unidas se han conformado una serie de criterios sobre los mínimos que la organización del Estado y las garantías jurídicas y procesales de su ordenamiento interno, deben cumplir para ajustarse a las exigencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Recapitulando lo hasta ahora dicho, sí el Derecho a la justicia es un derecho humano internacionalmente reconocido y su ejercicio compromete la organización misma del Estado, la cuestión inmediata que se plantea es hasta qué punto y en qué supuestos la violación del Derecho a la justicia por los Estados es también un problema de alcance internacional. Paso con este interrogante a la segunda parte de mi exposición.

II. La dimensión internacional de la violación del Derecho a la justicia

Dentro de los procedimientos seguidos en las Naciones Unidas para investigar las violaciones de los derechos humanos, quizás uno de los pasos más significativos fue la distinción efectuada en la Comisión de Derechos Humanos entre violaciones de los derechos humanos cuando se producen de forma aislada e individualizada, y aquellas «situaciones que revelan un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y las libertades fundamentales». A partir de esta distinción, cuyo origen se encuentra en la Res. 1235(XLII) del Consejo Económico Social de 1967, se acuña el concepto de «violaciones graves, masivas y sistemáticas de los Derechos Humanos», como una noción cuyas consecuencias superan el ámbito meramente estatal para convertirse en un problema de dimensión internacional.

Por lo que se refiere al Derecho a la justicia su violación puede ser individualizada y referida a supuestos aislados, pero también cabe considerar como noción específica «las situaciones que revelan un cuadro persistente de violación del Derecho a la justicia». Es esta noción de violación del derecho a la justicia lo que aquí nos interesa, dada su trascendencia internacional y la gravedad que reviste cuando la misma afecta a los derechos humanos fundamentales.

En este sentido, me voy a referir a dos situaciones alarmantes a nivel internacional: la denegación generalizada y permanente de justicia, de quienes son víctimas de violaciones graves, masivas y sistemáticas de los Derechos Humanos; y la impunidad de los autores, cómplices o encubridores de violaciones graves, masivas y sistemáticas de Derechos Humanos fundamentales.

a) *Denegación generalizada y permanente de justicia*

Dado el contenido del derecho a la justicia, sus violaciones son atribuibles en todo caso a los funcionarios o a los poderes públicos del Estado y pueden consistir conforme a los términos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en:

- inexistencia o negación de un recurso efectivo ante los tribunales frente a actos que violen los derechos fundamentales.
- la detención o prisión o destierro arbitrarios.

- la falta de independencia o imparcialidad de los órganos encargados de la administración de justicia.
- la ausencia de juicio público donde se aseguren todas las garantías de la defensa.

Pero cuando se trata de un «cuadro persistente de violación del derecho a la justicia» es frecuente que sea la propia concepción y organización del Estado la que intrínsecamente lleva a la negación de ese derecho; y que las violaciones más graves del mismo prevengan, precisamente de la inexistencia o la perversión de los mecanismos estatales de protección de los Derechos y libertades fundamentales. Concretamente podrían señalarse como manifestaciones de este cuadro persistente de violación del Derecho a la justicia:

- la instauración de regímenes militares de carácter dictatorial, o la implantación de regímenes permanentes de excepción, por cuanto implican, —como forma de organización del Estado— una concentración de poderes incompatible con las garantías de control necesarias para la administración de justicia.
- la ausencia de garantías en la detención o prisión, en cuanto atenta gravemente a la libertad personal y la seguridad jurídica. Piénsese que, una de las figuras más graves de la violación de los Derechos Humanos, la desaparición forzada de personas llevada a cabo por, o con la connivencia de los poderes públicos, encuentra su origen en la ausencia de dichas garantías.
- la inhibición de los Tribunales de justicia ordinarios para conocer de demandas sobre violaciones de Derechos Humanos por motivos políticos, por cuanto supone la negación a un recurso efectivo frente a tales violaciones. En este sentido es significativa la actitud de los tribunales chilenos con posterioridad a septiembre de 1973: de 5.000 recursos de amparo presentados entre esa fecha y 1979, sólo se otorgaron cuatro, y de las quinientas causas criminales que se incoaron relativas a la desaparición de personas detenidas, en ninguna de ellas se aclaró la suerte que había corrido la víctima ni a qué responsable se había castigado².

Cualquiera de estas formas de violación del derecho a la justicia puede conducir a supuestos de indefensión de los individuos frente a

² Informe de ECOSOC. *Protección de los Derechos Humanos en Chile*. Doc. A/34/583/Add.1, p. 99 y Doc. E/CN.4/1365, p. 38.

violaciones de sus derechos fundamentales. Pero cuando todas estas formas de violación confluyen en un mismo régimen político [como ha sucedido en gran número de países de América Latina, en épocas no muy lejanas] se configura una situación generalizada de indefensión de la sociedad civil frente a los poderes públicos. Así prácticas como la tortura, o las ejecuciones extrajudiciales y sumarias, pueden generalizarse, precisamente, por la inexistencia o ineficacia de los mecanismos jurídicos de garantía.

La dimensión internacional de estas violaciones del Derecho a la justicia, era ya puesta de manifiesto por ERMACORA en 1979 al afirmar que «el gobierno de Chile es responsable de conformidad con el Derecho Internacional de la suerte de 600 personas desaparecidas, por lo menos, cuyos derechos básicos como seres humanos fueron infringidos y violados» y que «el gobierno de Chile tiene el deber de explicar y aclarar a la comunidad internacional la suerte de estas personas desaparecidas»³. Actualmente son reveladores del alcance internacional de la denegación de justicia algunos datos sobre la desaparición forzosa de personas tomados del informe de las NU de 1998; así, sólo los casos de desaparición de personas denunciados al grupo de trabajo de las NU, ascienden a casi 50.000, afectando de forma alarmante a países como Argentina, Colombia, Guatemala o Perú, con cifras superiores a 3.000 denuncias, Irak con 16.498, o Sri Lanka con 12.208⁴.

Magnitudes y datos cuya incidencia internacional, nos lleva a afirmar que la conducta del Estado consistente en obstaculizar, impedir, o pervertir el funcionamiento de las instituciones encargadas de la administración de justicia, cuando las mismas son requeridas para conocer los hechos constitutivos de violación de los Derechos Humanos, compromete la responsabilidad internacional del Estado, y constituye un delito que, en determinadas circunstancias podría ser calificado de «crimen internacional».

³ Informe del Experto sobre la suerte de las personas desaparecidas en Chile. Conclusiones. Naciones Unidas. Doc. A/34/583 Add. 1, p. 96.

⁴ Informe del Grupo de Trabajo sobre Desaparecidos forzados o involuntarios, 12-enero-1998. Doc. E/CN.4/1998/43. Anexo II, p. 89-90. Otras prácticas instituidas y legalizadas por el gobierno como *los tribunales sin rostro* en Perú, son en sí mismas un atentado al principio de independencia e imparcialidad del poder judicial. [Vid. Doc. E/CN.4/1998/39. Add.1. Informe relator Param Cumaraswamy sobre la misión especial en Perú].

Hasta aquí hemos puesto el acento en la denegación de justicia a las víctimas de las violaciones de los Derechos Humanos; es el momento de abordar la situación de impunidad de quienes directa o indirectamente perpetran esas violaciones de Derechos Humanos, y que viene a ser la otra cara o el reverso de la denegación de justicia.

b) *La impunidad de las violaciones graves, masivas y sistemáticas de los Derechos Humanos*

Por lo que respecta a la situación de impunidad, me interesa desde ahora hacer dos precisiones: en primer lugar, que la misma se da no sólo en países donde existen violaciones sistemáticas de los derechos humanos fundamentales, sino que persiste en países donde tal cuadro de violación ha sido erradicado; en segundo lugar, que la situación de impunidad no se circunscribe sólo a regímenes políticos autoritarios, sino que alcanza también a regímenes democráticos.

La extensión de la impunidad a nivel internacional resulta patente en los datos contenidos en el último informe NU sobre desapariciones forzadas. Así, entre 1980 y 1997 de los 47.758 casos sobre los que se ha solicitado información de los gobiernos, no llegan a 2.000 los que se han aclarado; y en la actualidad son 63 los países con casos pendiente de respuesta⁵. Datos semejantes se encuentran en supuestos de ejecuciones extrajudiciales o de tortura⁶.

Esta impunidad, no sólo se debe a factores de hecho (obstrucción o no colaboración con los Tribunales de justicia), sino que con frecuencia se articula a través del derecho. Los mecanismos jurídicos más denunciados al respecto, son los tribunales militares, la proliferación de instituciones públicas competente en materia de Derechos Humanos, la promulgación de leyes de amnistía.

Así, el relator especial Amos Wako en su informe de 1992 sobre ejecuciones extrajudiciales sumarias y arbitrarias, recoge la afirmación en relación a Perú de que «los miembros de las fuerzas armadas habían gozado de casi total impunidad, puesto que la competencia en caso de

⁵ Doc. cit. E/CN.4/1998/43. Anexo II.

⁶ Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Informe relator especial Bacre Waly Nadiaye de 23-12-1997. Doc. E/CN.4/1998/68, pf. 27 a 29.

violación de los Derechos Humanos, seguía siendo reclamada y ejercida por los Tribunales militares»⁷.

Junto a ello y, paradójicamente, otro mecanismo de impunidad es la proliferación de instituciones públicas competentes en materia de Derechos Humanos en la medida en que las mismas, más que investigar y aclarar, tienen por efecto dilatar la investigación y diluir las responsabilidades. Así, en Colombia, además de la Procuraduría delegada para los Derechos Humanos con facultades para investigar las violaciones cometidas por los funcionarios públicos, existen la procuraduría especial para las fuerzas armadas; la procuraduría especial para la policía; e incluso, si ésta actúa como policía judicial, la investigación sobre la violación de los Derechos Humanos correrá a cargo de la Procuraduría para la policía judicial. Investigaciones que, en su caso, conocerán los tribunales militares competentes, cerrando así el círculo de la impunidad⁸. Exponente de la situación de impunidad en este país son los datos contenidos en el informe del relator especial Sr. Param Cumaraswamy, según el cual «en octubre de 1996 se informó que la tasa de impunidad era superior al 99,5 %; se investigaba apenas el 20 % de los delitos cometidos, y en sólo el 5 % de estos casos el Fiscal General había requerido instrucción sumaria ... Fuentes oficiales indicaron que a fines de 1997, estaban pendientes de ejecución 214.907 órdenes de detención ... Pero la jurisdicción militar es una de las razones principales de la impunidad en Colombia»⁹.

Una atención especial merecen las leyes de amnistía. Es frecuente la adopción de estas leyes con distintas finalidades: unas se enmarcan dentro de la estrategia de lucha contra la guerrilla (así, los Decretos leyes de 24 y 27 de mayo de 1982 en Guatemala), otras las denominadas de «autoamnistía» han sido promulgadas por las juntas militares en el poder en beneficio propio (Decreto ley chileno de 18 de abril de 1978; ley de pacificación de 25 de septiembre de 1983 promulgada por la junta militar argentina); otras, en fin, se justifican en aras de consolidar la democracia o de conseguir la reconciliación nacional (Ley de caducidad, promulgada en Uruguay el 22 de diciembre de 1986; las le-

⁷ Ejecuciones sumarias o arbitrarias. Décimo informe del relator especial Amos Wako. Doc. E/CN.4/1992/30, de 31-enero-1992, pf. 451.

⁸ Vid. Andreu, F. *Sistema judicial y Derechos Humanos en Colombia*. Bogotá: Comisión Andina de juristas. Sección el Colombia, 1992. p. 225 y ss.

⁹ Informe del relator especial encargado de la cuestión de la independencia de los jueces y abogados Sr. Param Cumaraswamy. Adición. Informe de la misión a Colombia. Doc. E/CN.4/1998/39/Add.2, de 30 marzo 1998, pf. 126, 127 y 130.

yes argentinas de punto final de 24 de diciembre de 1986, y de obediencia debida de 8 de junio de 1987).

Aunque los motivos sean distintos, todas ellas conducen al mismo resultado: la renuncia del Estado a ejercer cualquier acción penal por los delitos de violación de los Derechos Humanos cometidos por las fuerzas armadas, o la policía en el ejercicio de sus funciones; así como impedir la investigación y enjuiciamiento de tales hechos delictivos.

Es significativo al respecto el informe de 1993 del grupo de trabajo sobre desapariciones forzosas, al referirse a Argentina, según el cual «en virtud de diversas leyes de amnistía dictadas por los gobiernos constitucionales, y como resultado del indulto concedido en diciembre de 1990 a los miembros de las juntas militares responsables de las desapariciones, el gobierno había consagrado la impunidad total»¹⁰.

Ante este cuadro persistente de violaciones graves del Derecho a la justicia y su generalización a nivel internacional, es obligado referirnos ahora a la labor llevada a cabo por las NU en aras de promover y garantizar el derecho a la justicia. Abordo así, el III y último punto de mi exposición.

III. La acción de las NU en pro del Derecho a la justicia

Para referirnos a la acción de las Naciones Unidas en pro del Derecho a la justicia, creo conveniente abordar de forma separada dos aspectos distintos pero complementarios: uno, relativo a las medidas adoptadas por las NU para incidir en la organización de la administración de justicia en el interior de los Estados, consistentes en promover el establecimiento o fortalecimiento de mecanismos jurídicos que garanticen el efectivo ejercicio de los Derechos y libertades fundamentales; tarea llevada a cabo, fundamentalmente en el seno de la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social. Otro aspecto es el relacionado con las medidas tendentes a asegurar, a nivel internacional, el enjuiciamiento y castigo de quienes han cometido o participado en la comisión de ciertas violaciones graves de los Derechos Humanos calificadas como crimen internacional; tarea llevada a cabo fundamentalmente por la Asamblea General, la Comisión de Derecho Internacional, y de forma excepcional por el Consejo de Seguridad.

¹⁰ Grupo de trabajo sobre desapariciones forzosas. 1993. Doc. E/CN.4/1993/25, pf. 25.

a) *La promoción de garantías jurídicas internas para la protección de los Derechos Humanos*

La percepción de la situación de denegación generalizada del derecho a la justicia y de impunidad se ha evidenciado sobre todo en el ámbito de competencia de la «Subcomisión de Minorías» y la Comisión de Derechos Humanos, al examinar cuestiones tales como la desaparición forzosa de personas, la violación de los derechos de las personas sometidas a cualquier clase de detención o prisión, o la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, ya que en el origen de todas estas violaciones aparece clara la ausencia o perversión de las garantías jurídicas de la defensa y del acceso a los tribunales. En estos supuestos, los órganos competentes de las NU encargados de la investigación —relator especial, grupos de trabajo— han entrado en el examen de la propia organización de los Estados implicados, con objeto de determinar la relación existente entre la concepción y funcionamiento de las instituciones estatales y la situación de violación de los Derechos humanos y libertades fundamentales.

A partir de estas investigaciones, tanto la Asamblea General de las NU, como el Consejo Económico Social y bajo su autoridad la Comisión de Derechos Humanos, han adoptado resoluciones, promovido estudios y realizado informes referidos a las garantías jurídicas internas de protección de los derechos fundamentales. Entre los resultados más significativos hay que hacer mención expresa de la adopción de: el conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (adoptado por la Asamblea General en su res. 45/173 de 1988); el código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (adoptado en 1979 por res. 34/169 de la Asamblea General); y, los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, confirmados en 1985 por la Asamblea General en las res. 32 y 146 de su 40 período de sesiones.

No es el momento de entrar en el contenido de estos textos, ni en un estudio de la actividad de las NU en estos ámbitos, pero sí cabe deducir que, tratándose de violaciones permanentes del derecho a la justicia, la acción de las NU se orienta hacia un reforzamiento internacional de las garantías jurídicas y procesales de los sistemas estatales de administración de justicia. Es decir, el derecho a la justicia se consolida internacionalmente a través de las NU, mediante la formulación de un «standard mínimo» internacional de garantías jurídicas estatales para la salvaguarda de los derechos humanos. Estándar mínimo que de forma

específica afecta a la organización y funcionamiento de la administración de justicia en el ordenamiento estatal.

Junto a ello, también ha sido objeto de atención de la Comisión de Derechos Humanos, el efecto que las leyes de amnistía tienen sobre los derechos humanos y el derecho a la justicia. Ya en 1985 el relator especial Sr. Joinet opinaba que: «Tratándose de torturas, desapariciones involuntarias o forzosas, o de ejecuciones extrajudiciales, el atentado a la condición humana es tal que el derecho al olvido amenaza con transformarse en derecho a la impunidad»¹¹.

En el mismo sentido, y de forma muy clara se ha pronunciado el Comité de Derechos Humanos (órgano encargado del control de la aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos). Así, en 1994 en sus observaciones en referencia a la Comunicación Hugo-Rodríguez contra Uruguay, el Comité declara que: «la llamada ley de caducidad infringe las disposiciones del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ya que impide que el Estado cumpla su obligación de facilitar un recurso efectivo a las víctimas de esas violaciones»; y en su informe de 1994 a la Asamblea General, el Comité recomienda a El Salvador que modifique o deroga la ley de amnistía, ya que en su opinión «la ley de amnistía promulgada en El Salvador supone una clara contravención del art. 2, pf. 3 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, al impedir el enjuiciamiento y castigo de los individuos responsables, la concesión de una indemnización a las víctimas o sus familiares ...»¹². También en el informe de 1995, el Comité de Derechos Humanos insiste, esta vez refiriéndose a Argentina, en que: «no es admisible, de acuerdo con las obligaciones internacionales asumidas por Argentina, la promulgación de leyes que han impedido todo procedimiento judicial contra los responsables de violaciones de los Derechos Humanos».

Una línea de razonamiento semejante, ha sido seguida también en el seno de la Comisión de Derechos Humanos por otros relatores especiales, entre ellos el Sr. Rodley relator especial sobre la tortura. En su informe de 1996 señala: «en cuanto a la amnistía, tanto conforme al Derecho Internacional general, como a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, los Estados es-

¹¹ Estudio sobre las leyes de amnistía y el papel que desempeñan en la salvaguarda y la promoción de los derechos humanos. Informe del relator especial Louis Joinet 21-junio-1985. Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/16, pf. 72.

¹² *Vid.* Informe del Comité de Derechos Humanos a la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones. Doc. A/49/40. Vol. I, p. 40-41.

tán obligados a investigar las denuncias de tortura, asegurar que los perpetradores comparezcan ante la justicia, y facilitar la reparación incluida la indemnización a las víctimas»; razonamiento que reitera ese mismo año en el informe sobre su visita a Chile, donde deja claro que: «la impunidad sigue siendo la regla general para los autores de violaciones de Derechos Humanos durante la dictadura militar chilena»¹³.

Es decir, conforme a la práctica de las NU, podemos afirmar que, cuando se trata de violaciones masivas y sistemáticas de los Derechos Humanos, las leyes de amnistía son contrarias al Derecho Internacional y constituyen, en sí mismas, una violación del derecho a la justicia internacionalmente reconocido como un Derecho Humano. Y ello, por cuanto que las mismas consagran una situación generalizada de impunidad para los autores, y de indefensión para las víctimas y sus familiares.

Señalados así los datos más significativos de la acción de las NU para promover el derecho a la justicia en el interior de los Estados, paso a referirme a las medidas dirigidas a todos los Estados, en cuanto miembros de la Comunidad Internacional, y cuyo objetivo es evitar la impunidad de ciertas violaciones masivas y sistemáticas de los Derechos Humanos calificados como «crímenes internacionales».

b) *Medidas tendentes a asegurar, a nivel internacional, el enjuiciamiento y castigo de los responsables de violaciones graves y masivas de los Derechos Humanos*

Un aspecto distinto de la acción de las NU a favor del derecho a la justicia, es el promovido por la Asamblea General y la Comisión de Derecho Internacional. Se trata de establecer a nivel internacional, los mecanismos para que el derecho a la justicia se haga efectivo, cuando por su naturaleza, la violación de Derechos Humanos puede considerarse como un crimen internacional. La acción de las NU en este sentido se ha desarrollado en torno a tres núcleos de interés que paso a reseñar muy brevemente.

—En primer lugar, la tipificación de los crímenes de Derecho Internacional: acción que ha constituido una constante en las tareas de la Asamblea General, desde que confirmara en 1946 los

¹³ Informe del relator especial. 1996. Doc. E/CN.4/1996/35, p. 32-33.

principios de Derecho Internacional reconocidos en el Estatuto y la Sentencia del Tribunal de Nuremberg. Así, podemos recordar la adopción por la Asamblea General de la Convención para la prevención y la sanción del Delito de Genocidio (adoptada por res. 260A(III) de 9-12-1948), la Convención internacional sobre la represión y castigo del crimen de apartheid (adoptada por Res. 3068(XXVIII) de 30-noviembre-1973), el Convenio contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (adoptado por Res. 39/46 el 10 diciembre 1994) o el Proyecto de Código de delitos contra la paz y la Seguridad de la Humanidad, elaborado en el seno de la Comisión de Derecho Internacional y aprobado en 1996.

- En segundo lugar, las medidas tendentes a promover el principio de jurisdicción universal y la cooperación entre Estados para el enjuiciamiento y castigo de los culpables de estos crímenes. Entre estas medidas, las más significativas son: la ampliación de la competencia de los tribunales estatales para el enjuiciamiento y castigo del apartheid, o la tortura, prevista en las Convenciones adoptadas por las NU en relación a estas materias; la Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad (adoptada por res. 2391(XXIII) AG de 26-11-1968) y los principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad (adoptados por res. 3074 (XXVII) AG. de 3 diciembre 1973).

A través de estos instrumentos, no sólo se amplía la competencia de los tribunales estatales sino que se organiza un sistema de cooperación entre Estados que excluye la posibilidad de conceder asilo territorial a los presuntos culpables, así como la de denegar la extradición invocando el carácter político de los crímenes perpetrados.

- Finalmente, y en tercer lugar, hay que hacer mención expresa al importante papel desempeñado por las NU, a través de la Comisión de Derecho Internacional, para la creación del Tribunal Penal Internacional como jurisdicción internacional para juzgar a los responsables de cometer crímenes internacionales, y evitar que estos comportamientos queden impunes; así como la creación por el Consejo de Seguridad de los tribunales para la antigua Yugoslavia, y para Rwanda. Cuestión que ha sido objeto de una ponencia específica en el marco de este ciclo, impartida por el prof. Alain Pellet, miembro de la Comisión de Derecho Inter-

nacional y a la que me remito. Remisión con la que doy por finalizada la información general que quería transmitirles sobre las distintas medidas adoptadas por las Naciones Unidas en aras de promover el derecho a la justicia.

Al principio de mi exposición, les decía que mi objetivo era examinar cuál había sido la aportación de las NU a la internacionalización del Derecho a la justicia, y cuál su incidencia en el ordenamiento jurídico internacional.

Permítanme Vds. que retome ahora esta cuestión para cerrar estas reflexiones con las siguientes consideraciones finales .

Por lo que se refiere a las aportaciones de las NU a la internacionalización del Derecho a la justicia pueden concretarse en:

1. La consideración del Derecho a la justicia como un Derecho Humano internacionalmente reconocido; y la creación de instancias para la denuncia, investigación y publicidad de los supuestos de violaciones graves de este derecho con amplia trascendencia internacional, tales como las situaciones generalizadas de impunidad o de denegación permanente de justicia.
2. La elaboración de principios y criterios sobre los estándares internacionales que los Estados deben asegurar en la organización y funcionamiento de sus instituciones de administración de justicia, a fin de que se garanticen los derechos humanos fundamentales.
3. La elaboración de un entramado de medidas e instituciones internacionales tendentes a organizar la cooperación internacional para prevenir la impunidad en supuestos de violaciones graves, masivas y sistemáticas de los Derechos Humanos fundamentales.

En cuanto a la incidencia de esta práctica de las NU, en el Derecho Internacional, la misma nos lleva a dos conclusiones generales que son:

Primera: el reconocimiento internacional del Derecho a la justicia como Derecho Humano, conlleva la obligación de los Estados de organizar sus instituciones de administración de justicia de conformidad con el contenido de dicho derecho. Lo que significa que las poderes discrecionales del Estado vienen limitados por el Derecho Internacional en el doble sentido de: a) la exigencia de que la administración de justicia incluya y asegure el funcionamiento efectivo de las garantías jurídicas de

defensa y salvaguarda de los Derechos Humanos fundamentales; y, b) por la exigencia de excluir del ámbito de aplicación personal y material de las leyes de amnistía a los autores, inductores, cómplices y encubridores de violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos Humanos.

Segunda: la práctica de las NU ofrece elementos suficientes para avalar la existencia de una obligación internacional general que concierne a todos los Estados de prevenir, investigar, y castigar las violaciones graves, masivas y sistemáticas de los Derechos Humanos fundamentales.

Nada más, muchas gracias por su atención.