



OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS



INSTRUMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO PARA SOCIEDADES QUE HAN SALIDO DE UN CONFLICTO

*Cartografía del sector
de la justicia*



NACIONES UNIDAS

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS



**INSTRUMENTOS DEL ESTADO DE DERECHO
PARA SOCIEDADES QUE HAN SALIDO
DE UN CONFLICTO**

Cartografía del sector de la justicia



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2006

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

*

El material contenido en esta serie puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación que contenga el material reproducido a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Palais des Nations, 8-14 Avenue de la Paix, 1211 Ginebra 10, Suiza.

*

La presente publicación ha sido producida con asistencia financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en ella no reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

HR/PUB/06/2

Prefacio	v
Introducción y antecedentes	1
I. PANORAMA GENERAL DE LAS INSTITUCIONES CLAVE DEL SECTOR DE LA JUSTICIA	7
A. Los tribunales	8
B. La policía y otros cuerpos encargados de hacer cumplir la ley (aduanas, fronteras, gendarmería)	19
C. Administración penitenciaria	23
II. ENTIDADES O MECANISMOS CONEXOS	29
III. CUESTIONES BÁSICAS Y PRIORITARIAS PARA EL SECTOR DE LA JUSTICIA PENAL Y LAS INSTITUCIONES CONEXAS	39
A. Vinculaciones entre las instituciones fundamentales	39
B. Fortalecimiento de las instituciones	40
IV. CONDUCTA DEL PERSONAL DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ	51
Conclusión	53
Anexos	57
I. Directrices sugeridas para trabajar con los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y la policía	57
II. Directrices sugeridas para la labor en materia de prisiones y centros de detención	61
III. Directrices específicas para investigar las denuncias de tratos crueles, inhumanos o degradantes infligidos por la policía o durante la privación de libertad	67

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) es cada vez más consciente de la necesidad de mejorar su asistencia en los esfuerzos que se realizan en todo el sistema de las Naciones Unidas para trabajar con rapidez y eficacia en el restablecimiento del imperio de la ley y la administración de justicia en el marco de las misiones destinadas a sociedades que han sufrido un conflicto. En los países que salen de un conflicto, el Estado de derecho suele ser débil o inexistente, apenas hay capacidad para la aplicación de la ley y la administración de justicia, y se dan más casos de violaciones de los derechos humanos. Esa situación a menudo se ve agudizada por la falta de confianza de la población en los poderes públicos y por la escasez de recursos.

En 2003, el ACNUDH, encargado de coordinar toda la labor del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley, comenzó a elaborar estos instrumentos del Estado de derecho para que las misiones de las Naciones Unidas y las administraciones de transición puedan disponer de medios institucionales viables a largo plazo que permitan atender esas necesidades. Los instrumentos proporcionarán orientación práctica a las misiones sobre el terreno y a las administraciones de transición en ciertos aspectos críticos de la justicia de transición y el Estado de derecho. Aunque cada uno de ellos puede utilizarse de forma independiente, todos ellos se inscriben en una perspectiva operacional coherente. Su propósito es definir los principios básicos propios de cada uno de los siguientes aspectos: *cartografía del sector de la justicia, iniciativas de enjuiciamiento, comisiones de la verdad, procesos de depuración y supervisión del sistema de justicia.*

El presente documento aborda específicamente la cuestión de la cartografía del sector de la justicia y algunas de las principales instituciones conexas, y tiene por objeto ayudar al personal de las Naciones Unidas en el terreno a comprender el funcionamiento real del sector de la justicia en un Estado antes y durante un conflicto, y cómo debería funcionar para que se implante el imperio de la ley. Se ofrece un panorama general de las principales instituciones y las entidades y los mecanismos relacionados, y se definen prioridades como los vínculos entre las instituciones básicas y la utilidad de los órganos de supervisión.

Los principios utilizados en estos instrumentos del Estado de derecho son fruto de la experiencia adquirida y las enseñanzas extraídas a lo largo de las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Es evidente que el presente documento no puede dictar decisiones estratégicas y programáticas, pues éstas han de adoptarse sobre el terreno a la luz de las circunstancias particulares de cada situación posterior a un conflicto. Lo que se pretende es proporcionar a las misiones sobre el terreno y las administraciones de transición la información básica que necesitan para

orientar debidamente sus intervenciones relacionadas con la reforma del sector de la justicia, de acuerdo con las normas y las mejores prácticas internacionales de derechos humanos.

La elaboración de estos instrumentos no es más que el primer paso en el compromiso sustantivo del ACNUDH en favor del desarrollo de políticas en materia de justicia de transición. Deseo manifestar mi aprecio y mi gratitud a todas las personas que han contribuido a la preparación de esta importante iniciativa.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Louise Arbour', with a large, sweeping initial 'L'.

Louise Arbour
Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

NOTA DE AGRADECIMIENTO

El ACNUDH desea expresar su agradecimiento a las personas y las organizaciones que han formulado observaciones, aportado sugerencias y prestado su apoyo para la preparación del presente documento. En particular, manifiesta su reconocimiento al consultor William G. O'Neill, principal responsable de su elaboración. El ACNUDH también desea expresar su gratitud al Centro de Estudios Jurídicos sobre Derechos Humanos de la Universidad de Nottingham, que proporcionó un apoyo fundamental al consultor.

También merece especial agradecimiento la Comisión Europea, cuya contribución financiera hizo posible la realización del presente proyecto y la publicación del conjunto de instrumentos del Estado de derecho.

INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

Los conflictos a menudo surgen a raíz de la incapacidad del sistema jurídico de un Estado para proteger los derechos y castigar a los autores de violaciones de los derechos humanos. La discriminación, la corrupción y los abusos de autoridad por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y los militares en muchos casos, desencadenan o agudizan los conflictos y hacen aún más difícil lograr la reconciliación posterior. La injusticia, literalmente, es la que lleva a los ciudadanos a tomar las armas.

Un objetivo fundamental de cualquier operación de mantenimiento de la paz debe ser comprender la forma en que el sector de la justicia funcionaba realmente en el Estado antes y durante el conflicto, y cómo debe funcionar para que el imperio de la ley arraigue verdaderamente. La complejidad de la cuestión exige que cada operación de mantenimiento de la paz cuente con expertos capaces de analizar las funciones de los distintos protagonistas fundamentales en el sector de la justicia: jueces, fiscales, abogados, administrativos judiciales, agentes de policía, funcionarios de prisiones y ministerios como los de justicia, interior y defensa. Con gran modestia, los funcionarios internacionales encargados de velar por la implantación del Estado de derecho pueden a continuación evaluar con franqueza qué es lo que pueden ofrecer a sus principales homólogos nacionales en el marco de un programa que debe ser dirigido desde el nivel nacional, mientras valoran objetivamente las carencias y deficiencias que contribuyeron a crear las injusticias y llevaron al conflicto en primer lugar. De este modo, la operación de mantenimiento de la paz podrá seguir de cerca los efectos de las actividades de reforma y al mismo tiempo promover iniciativas encaminadas a fortalecer la capacidad de las instituciones locales para administrar la justicia de forma imparcial, proteger los derechos humanos e instaurar el imperio de la ley. La mayoría de los mandatos de mantenimiento de la paz hoy incluyen ese doble propósito de supervisar el cumplimiento del imperio de la ley y los derechos humanos y el desarrollo de instituciones. Observar y evaluar el sistema de justicia como un sector completo es, por consiguiente, indispensable para el éxito de todas las operaciones de mantenimiento de la paz.

El derecho se encuentra en el centro mismo del mandato y la labor de una operación de mantenimiento de la paz. Las normas internacionales de derechos humanos y las leyes aplicables en caso de conflictos armados (derecho de la guerra) establecen la forma en que un Estado debe tratar a las personas que se encuentran en su territorio tanto durante un conflicto como después de él. La legislación y el sistema de justicia nacional deben garantizar y proteger los derechos humanos internacionales. Para la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz modernas, la supervisión de la administración de justicia es prioritaria.

Por ejemplo, en la resolución 1542 (2004) del Consejo de Seguridad, de 30 de abril de 2004, por la que se establece la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, se espe-

cifica que la Misión debe vigilar la situación de los derechos humanos e informar al respecto, apoyar el restablecimiento del sistema penitenciario e investigar las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario, ayudar en la supervisión, reestructuración y reforma de la Policía Nacional de Haití, en particular mediante el examen de los antecedentes y la certificación de que su personal no ha cometido graves violaciones de los derechos humanos, elaborar una «estrategia de reforma y fortalecimiento institucional del poder judicial» y «prestar asistencia en el restablecimiento y mantenimiento del Estado de derecho, la seguridad pública y el orden público».

Este mandato recoge los principales elementos de la labor en materia de justicia de transición y reforma para instaurar el imperio de la ley después de un conflicto: ocuparse simultáneamente de instituciones clave como el poder judicial, la policía y el servicio penitenciario, depurar el personal con el fin de reformar las instituciones y garantizar que los autores de pasadas injusticias no sigan ocupando puestos de autoridad, y elaborar estrategias de reforma de base amplia para esas instituciones.

La metodología también es fundamental. La resolución del Consejo de Seguridad sobre Haití incorpora una enseñanza extraída de muchas misiones posteriores a conflictos de los años noventa: existe una relación íntima entre la supervisión y el desarrollo o la reforma de instituciones. Aunque los encargados de supervisar los derechos humanos investigan y verifican si la policía, las cárceles y los tribunales se conducen correctamente, su objetivo primordial no consiste en acumular pruebas contra los responsables de abusos. Se necesita una sólida labor de supervisión para comprender los puntos fuertes y débiles del sistema de justicia, de modo que los proyectos encaminados a la reforma estén basados en un profundo conocimiento de las prácticas reales, incluidas las carencias y los problemas que aún persisten. Los esfuerzos por reformar el sistema de justicia están condenados al fracaso a menos que la operación de mantenimiento de la paz conozca las virtudes y los defectos de los tribunales, la policía, los fiscales y el servicio penitenciario, la influencia que ejerce el ministro de justicia en el nombramiento de jueces, las causas fundamentales de la corrupción o simplemente el mal funcionamiento administrativo de los tribunales. Esos conocimientos se adquieren gracias a una observación intensa y sostenida y al trabajo del personal civil de mantenimiento de la paz cuyo trabajo consiste en conocer y seguir de cerca a los principales protagonistas del sector de la justicia.

Un grupo de expertos en derechos humanos, reforma institucional y mantenimiento de la paz concluyó lo siguiente:

Tal vez la lección más importante que se deriva de las experiencias de misiones sobre el terreno es la complementariedad esencial entre la vigilancia de los derechos humanos y el establecimiento de instituciones. La vigilancia dio a las misiones la capacidad de determinar las fuentes y el alcance de los problemas en materia de derechos humanos en todo el país. Esa información pudo utilizarse después para diseñar medidas de reforma y

programas de capacitación. Por último, la vigilancia sobre el terreno proporcionó información directa sobre la eficacia de las estrategias o los programas de reforma a medida que se iban aplicando¹.

Supervisar la administración de justicia también es importante como forma de comprobar la buena fe y las intenciones de un gobierno. Por ejemplo, una operación de mantenimiento de la paz presenta a las autoridades un análisis del sistema de justicia, en el que subraya un problema particular, la excesiva duración de la prisión preventiva antes de que un sospechoso sea llevado ante el juez. La operación de mantenimiento de la paz organiza numerosos talleres para jueces, fiscales y la policía, distribuye copias de las leyes pertinentes (nacionales e internacionales) en los idiomas locales e incluso ofrece sus vehículos para que los sospechosos sean trasladados al juzgado dentro del plazo legalmente establecido. Sin embargo, a pesar de todos esos esfuerzos, el gobierno persiste en sus prácticas e incluso niega que haya un problema. En esas circunstancias, la operación de mantenimiento de la paz puede interpretar sin demasiado temor a equivocarse que las declaraciones del gobierno en las que encomia un sistema jurídico libre, imparcial y respetuoso de los derechos humanos no son más que palabras vacías. La mejor manera de comprobar el verdadero compromiso del gobierno en la defensa de las garantías judiciales es su voluntad o su negativa a la hora de efectuar reformas legales cuando la operación de mantenimiento de la paz le presenta información sólida y documentada junto con recomendaciones y soluciones viables al problema.

Otro importante instrumento para los funcionarios que velan por el establecimiento de un Estado de derecho es promover las consultas entre los distintos homólogos nacionales para debatir cuáles deben ser sus propias prioridades y estrategias. Esta función facilitadora de las consultas nacionales entre los representantes de muchas de las instituciones señaladas en la presente publicación es una de las más útiles y apropiadas que pueden desempeñar las entidades internacionales en el sector de la justicia después de un conflicto. Ayudar a identificar y alentar a agentes locales que estén a favor de la reforma es una de las tareas básicas de los agentes internacionales. Crear y dar capacidad de acción a un bloque de partidarios de la reforma y el imperio de la ley debe ser una de las prioridades en las primeras fases de cualquier operación de mantenimiento de la paz.

Como parte de esta labor consultiva en el nivel nacional en favor de la reforma, los funcionarios internacionales que trabajan para restablecer el Estado de derecho deben alentar a sus homólogos nacionales para que preparen su estrategia, en particular la secuenciación de actividades prioritarias. Por ejemplo, habrá que estudiar y debatir en detalle cuestiones como cuándo celebrar elecciones, cómo aplicar los distintos elementos del acuerdo de paz y cuándo recurrir a instrumentos de la justicia de transición como una comisión de la verdad, el

¹ Alice Henkin (ed.), *Honoring Human Rights: From Peace to Justice*, Washington D.C., Aspen Institute, 1999, edición resumida, pág. 19.

enjuiciamiento de los responsables de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, o el resarcimiento de las víctimas. Lo más conveniente es que los dirigentes nacionales definan la estrategia y las prioridades, sirviéndose de la ayuda, la orientación y el apoyo de la operación de mantenimiento de la paz. De este modo se determinará la mejor manera de secuenciar las reformas, tarea siempre difícil para la que no existe una fórmula única. Una de las grandes paradojas de la labor de establecimiento del Estado de derecho es que requiere mucho tiempo, cuando el tiempo es con frecuencia el peor enemigo ya que persiste la situación de inseguridad, ilegalidad y corrupción que menoscaba todos los esfuerzos de mantenimiento de la paz.

Las decisiones estratégicas también determinan el modo en que se gastarán los fondos, por lo que las deliberaciones sobre el presupuesto destinado al establecimiento del imperio de la ley no sólo darán forma a las políticas, sino que servirán como instrumento de coordinación. Es frecuente la crítica de que resulta muy difícil coordinar a todos los donantes que participan en los proyectos de restablecimiento del imperio de la ley. En promedio, hay al menos media docena de donantes bilaterales además de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y las propias Naciones Unidas. Alentar al Estado anfitrión para que formule un plan y un presupuesto puede aliviar parte de la carga, el despilfarro y la duplicación. El Gobierno de Rwanda, por ejemplo, presentó a los donantes una estrategia bien planificada y les pidió que decidieran qué partes deseaban apoyar. La coordinación no fue un problema. En Haití, en cambio, no había plan y los donantes aplicaron sus propias prioridades y sus propios intereses, haciendo imposible la coordinación.

La reforma para establecer un Estado de derecho requiere apoyo político. Garantizar que los ciudadanos comprendan la naturaleza de las reformas refuerza el argumento de que la reforma tiene una dimensión política. Algunas personas saldrán perdiendo con la reforma. Las relaciones de poder cambiarán. Los que hasta ahora estaban acostumbrados a controlar la policía y a utilizarla para hacer su voluntad, reprimir a la población o robar verán la reforma como una amenaza. Lo mismo sucederá con los que han utilizado los tribunales para garantizar su dominancia económica o política. El informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en sociedades que sufren o han sufrido conflictos representa un avance considerable en el apoyo público y político al imperio de la ley; lo mismo puede decirse de la entusiasta acogida que dio el Consejo al informe². Hasta entonces, el Consejo a menudo se había abstenido de abordar cuestiones relacionadas con el imperio de la ley porque ello podría verse como una injerencia en los asuntos internos de un Estado Miembro. Otro apoyo fundamental es el del Representante Especial del Secretario General y otras personas más implicadas en cuestiones puramente políticas.

² S/2004/616.

Si se hace correctamente, la reforma encaminada a conseguir el imperio de la ley llevará años y requerirá cuantiosos fondos, pero siempre menos que las operaciones militares. Si no se consigue que en las instituciones locales arraigue el respeto por los derechos humanos y la capacidad de prevenir los delitos, todo el dinero y el esfuerzo invertidos por las operaciones de mantenimiento de la paz habrán sido derrochados. Hoy se considera que propagar el imperio de la ley y profundizar el respeto por los derechos humanos no sólo son la manera correcta de proceder, sino también un elemento indispensable para conseguir una paz y una seguridad internacionales duraderas en el mundo posterior a la guerra fría.

I. PANORAMA GENERAL DE LAS INSTITUCIONES CLAVE DEL SECTOR DE LA JUSTICIA

El hecho de que cada situación posterior a un conflicto es única se ha convertido en un axioma. No es menos cierto que ciertas dificultades y problemas surgen una y otra vez en la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz y que al analizar esas situaciones se pueden extraer principios generales que, utilizados de manera inteligente y juiciosa, pueden proporcionar cierta orientación a los encargados de la enorme y compleja tarea de apoyar el imperio de la ley en sociedades recientemente desgarradas por conflictos intensos y brutales. A menudo, el conjunto de problemas y dificultades abarca los siguientes:

- el poder judicial no funciona debidamente, sus funcionarios han abandonado el país o están completamente desacreditados a los ojos de los ciudadanos;
- la policía ha sido parte del problema: en lugar de observar los derechos humanos, sus miembros han sido los principales infractores. También ellos han abandonado el país o son completamente rechazados por la población;
- las prisiones son lugares atestados e insalubres en los que reina la brutalidad y los reclusos llevan años languideciendo sin acusación formal o sin ser juzgados;
- la sociedad civil local está destrozada; después de soportar años de brutal represión, está aterrorizada, carece de recursos de todo tipo y los dirigentes más valiosos han sido asesinados o forzados al exilio;
- reina la corrupción, la delincuencia organizada controla gran parte de lo que queda de la economía, la trata de seres humanos, el tráfico de drogas y el contrabando están generalizados y
- las minas terrestres suponen un peligro permanente que inhibe la libertad de circulación y la actividad económica, especialmente en las zonas rurales, donde las mejores tierras de cultivo a menudo están minadas.

El personal de mantenimiento de la paz que trabaja en el sector del establecimiento del Estado de derecho debe conocer a fondo la historia del conflicto, sus causas fundamentales y el papel que han desempeñado las distintas instituciones. En algunos casos, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas habrán publicado informes y conclusiones que puedan resultar útiles; del mismo modo, organizaciones regionales como el

Consejo de Europa, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos pueden proporcionar información valiosa.

En el estudio realizado para la presente publicación, se determinó que hay hasta 42 instituciones relacionadas con el imperio de la ley después de un conflicto. Mientras que cada operación de mantenimiento de la paz afronta dificultades específicas, 3 de esas 42 instituciones serán invariablemente prioritarias en todos los contextos: el poder judicial, la policía y el servicio penitenciario. Las actividades encaminadas a la reforma de esas tres instancias deben proceder de forma simultánea, conjunta y preferiblemente coordinada, cuidando de que ninguna avance excesivamente en relación con las otras.

Las distintas instituciones presentarán diversas dificultades, según cuáles hayan sido su trayectoria y sus prácticas en el Estado o territorio de que se trate: las fuerzas militares en los lugares donde han actuado como policía (Bosnia y Herzegovina, El Salvador, Guatemala, Haití, Rwanda, la ex República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Serbia y Montenegro), milicias y ejércitos no estatales en los lugares donde han de ser integrados en los órganos, nuevos o reformados, encargados de hacer cumplir la ley (Angola, Bosnia y Herzegovina, Camboya, la República Democrática del Congo, El Salvador, Liberia, Sierra Leona, Timor-Leste), instituciones nacionales de derechos humanos como comisiones nacionales y mediadores (el Afganistán, Bosnia y Herzegovina, El Salvador, Guatemala, Haití, Kosovo), medios de información, parlamentos y organizaciones profesionales (de abogados, contables, profesores de derecho, agentes de policía, médicos). En muchos países, las leyes y los procedimientos tradicionales o consuetudinarios pueden ocupar un lugar importante en la reforma judicial después del conflicto (el Afganistán, Burundi, Guatemala, Rwanda, Sierra Leona, Timor-Leste). Sin embargo, en todos y cada uno de los casos, una operación de mantenimiento de la paz debe dedicar tiempo, atención, personal y recursos considerables a los tribunales, la policía y el servicio penitenciario.

A. Los tribunales

Aunque los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, los Principios básicos sobre la función de los abogados y las Directrices sobre la función de los fiscales de las Naciones Unidas son instrumentos fundamentales, no existe ninguna guía general universalmente aceptada para fortalecer la independencia y la eficacia del poder judicial *en un entorno posterior a un conflicto*. El personal de mantenimiento de la paz que trabaje en el establecimiento del Estado de derecho deberá asistir al poder judicial de distintos modos, entre ellos: mejora de la gestión y administración de los tribunales; ayuda en la contratación de jueces, fiscales y personal de los tribunales; capacitación de todo el personal judicial; establecimiento o fortalecimiento de mecanismos independientes de supervisión y disciplina; creación y distribución de los recursos materiales auxiliares necesarios para el funcionamiento del sistema judicial, y mejora de la capacidad de las facultades de derecho en las universidades para formar a futuros jueces y abogados. El personal civil de las operaciones de mantenimiento de la paz a menudo debe

participar en actividades de depuración de funcionarios públicos para examinar las calificaciones y la conducta pasada del personal judicial a fin de velar por que cuente con las calificaciones y la integridad profesional necesarias y no hayan sido cómplices en pasados abusos de los derechos humanos o crímenes de lesa humanidad. Conviene designar personal encargado de supervisar el sistema judicial con el fin de detectar cualquier problema como la inobservancia de las normas de derechos humanos, la corrupción, las injerencias políticas o la intimidación, el ausentismo y la falta de recursos.

Los jueces, los fiscales, los abogados, el personal administrativo de los tribunales, los notarios, los oficiales de justicia, todas las categorías de personal del sistema judicial del Estado serán interlocutores fundamentales. La observación de juicios y la supervisión de otras diligencias previas al juicio para garantizar el cumplimiento de las garantías internacionales y nacionales respecto de los límites a la prisión preventiva, el acceso a un abogado y la rapidez de los juicios, son parte integral del trabajo de una misión. La búsqueda de esa información debe compaginarse con ciertas limitaciones a la capacidad del sistema de justicia para hacer públicos los detalles de las investigaciones. También es importante para cualquier actividad en el sector judicial que la operación de mantenimiento de la paz entable una sólida relación de trabajo con todos los funcionarios de la justicia, desde el ministro hasta el magistrado de rango más bajo o el funcionario de un juzgado.

Habrá que designar a miembros de la operación de mantenimiento de la paz para que vigilen el funcionamiento del sistema de justicia y tomen nota de los problemas y los casos de injerencia o intimidación de terceros que intenten influir en la actuación de un juez o en el resultado de un proceso. La corrupción, el soborno y la extorsión redundan en menoscabo del imperio de la ley, de manera que esos casos deben ser investigados y documentados. Toda amenaza, agresión u otro acto violento contra cualquier persona que trabaje en el sistema judicial debe ser investigado a fondo y declarado. Por ejemplo, en Rwanda un fiscal fue apaleado y destituido por no obedecer la orden de un político local de detener a personas aunque no hubiera motivo para ello. Los miembros de la misión de derechos humanos de las Naciones Unidas en Rwanda investigaron el caso y emitieron un comunicado en el que se pedía una investigación oficial. El fiscal manifestó su agradecimiento a la misión y afirmó que su caso habría sido olvidado de no ser por su intervención. Del mismo modo, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en Kosovo ha denunciado injerencias en el poder judicial motivadas por el odio étnico, lo que ha llevado a una mayor participación internacional y en algunos casos a una mayor protección para jueces y fiscales.

El personal asignado al sector de la justicia también puede tener la función de asesorar o cooperar en el establecimiento de mecanismos para abordar presuntos crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y violaciones graves de los derechos humanos cometidos en el pasado. Su labor puede consistir en proporcionar información acerca de lo que han hecho otros Estados enfrentados a situaciones parecidas y sugerir posibles soluciones, como tribu-

nales especiales, comisiones de la verdad y la reconciliación, programas de resarcimiento y procedimientos judiciales tradicionales. Junto con sus homólogos nacionales, el personal de mantenimiento de la paz puede colaborar en el examen y la revisión de la legislación penal y civil nacional. Los expertos en derechos humanos de una operación de mantenimiento de la paz pueden estudiar las leyes existentes o nuevas para garantizar que sean compatibles con las obligaciones establecidas en los tratados principales como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, la *Convención sobre los Derechos del Niño* y la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*³. En las operaciones de administración de transición con autoridad ejecutiva (Timor-Leste, Kosovo), el personal de mantenimiento de la paz puede llegar a participar en el funcionamiento efectivo del poder judicial, la policía y las prisiones durante un período determinado.

El acceso a la justicia a menudo está reservado a las personas ricas, a las que tienen contactos políticos o a las poblaciones urbanas. Es frecuente que después de un conflicto, la gran mayoría de la población nunca haya tenido un acceso efectivo a los tribunales. El poder judicial se ve más bien como una institución extranjera que utiliza un idioma que las personas comunes no comprenden (el francés en Haití, por ejemplo, donde la población habla criollo), y apenas hay abogados disponibles o sus servicios son excesivamente caros. Acercar la justicia a la gente, especialmente a los grupos marginados (por motivos de género, etnia, geografía, religión, raza, ingresos), de modo que los litigios se resuelvan de forma rápida, imparcial y poco costosa, será un cambio no sólo necesario sino revolucionario. Además, contribuirá a impedir que resurja el conflicto.

1. Justicia penal

Por razones evidentes, la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz se centrarán primordialmente en el sector de justicia penal del sistema judicial. Después de un conflicto, en la mayoría de los casos la ley y el orden están ausentes y hay una necesidad acuciante de proporcionar seguridad a las poblaciones traumatizadas y destrozadas por la guerra. Muchas personas pasean armadas y no está claro quién las controla. Además, los responsables de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y otras graves violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado deben ser capturados, detenidos y sometidos a los procesos previstos para esos casos. Así, la función y la responsabilidad del sistema de justicia penal serán fundamentales en cualquier situación posterior a un conflicto.

³ Si un Estado ha declarado que suspende alguna de las obligaciones que le impone el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los funcionarios sobre el terreno deben conocer cabalmente el alcance exacto de la suspensión. El Comité de Derechos Humanos, no obstante, en una importante observación general, estableció estrictos límites al uso de las suspensiones, y los funcionarios sobre el terreno quizá deseen confirmar si las suspensiones son válidas de acuerdo con las normas y con la jurisprudencia establecida por el Comité. Véase la observación general n.º 29 del Comité (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11).

Las esferas del derecho penal más apropiadas para el mandato de una operación de mantenimiento de la paz serán la detención y la prisión preventiva, el tratamiento de los reclusos y los detenidos, el acceso de los abogados a sus clientes, el acceso de los profesionales médicos y los miembros de la familia a las personas privadas de libertad, las normas del juicio imparcial, las prácticas en la imposición de penas, los derechos de las víctimas a participar en los procedimientos, los programas de reparación y las posibles leyes en materia de amnistía o perdón.

Otras cuestiones jurídicas que a menudo surgen son las leyes y las prácticas que rigen las manifestaciones, la libertad de prensa y las leyes relativas a los medios de información en general, las leyes sobre la constitución de asociaciones u organizaciones no gubernamentales, la libertad de circulación y la posibilidad llevar a los tribunales a los funcionarios públicos, incluidos los miembros de la policía y los militares, por violaciones de los derechos humanos.

Varias misiones, como las de Bosnia y Herzegovina, la República Democrática del Congo y Sierra Leona, han observado un incremento de la trata de mujeres y muchachas para la explotación sexual, de modo que es fundamental que conozcan las leyes internacionales y locales aplicables a este problema. Del mismo modo, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben incluir a especialistas con conocimientos y experiencia en la forma de entrevistar y asesorar a víctimas de este tipo de delitos, normalmente mujeres o niños que han padecido abusos sexuales. En algunos casos, un trato torpe y poco sensible ha causado nuevos sufrimientos a estas víctimas de los derechos humanos y de abusos criminales. En lugar de ofrecer compasión y asistencia a las mujeres víctimas de estas prácticas, algunos funcionarios judiciales tanto locales como internacionales, incluida la policía, las trataban como a delincuentes (por ejemplo, en Bosnia-Herzegovina o en la ex República Yugoslava de Macedonia).

Las dimensiones de género de la violencia son muy pronunciadas en la mayoría de los conflictos modernos, en los que trágicamente la violación y el secuestro de mujeres, incluidas mujeres mayores y muchachas jóvenes, se han hecho moneda corriente. Las operaciones de mantenimiento de la paz deben estar preparadas para ayudar a los funcionarios locales a investigar y enjuiciar esos casos y, de ser necesario, preparar las causas para posibles tribunales penales internacionales, teniendo en cuenta los aspectos jurisdiccionales.

En otros conflictos han participado niños soldados, en especial en el Afganistán, la República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona y Sri Lanka. Conviene contar con psicólogos y asesores para niños, tanto locales como internacionales, encargados de supervisar la actuación del poder judicial local en esta esfera y ofrecer asistencia, capacitación y otras formas de desarrollo de la capacidad con el fin de mejorar el trato que reciben los niños que han padecido atroces experiencias y encuentran graves dificultades para reintegrarse en la sociedad. Los funcionarios pertinentes de una operación de mantenimiento de la paz deben seguir la evolución de la jurisprudencia en materia de niños soldados y conocer las alternativas a los procedimientos penales y el encarcelamiento que ofrecen los tribunales penales internacionales, la Corte Penal

Internacional e instituciones mixtas como el Tribunal Especial para Sierra Leona y las nuevas salas especiales en los tribunales de Camboya.

Además de las leyes y normas internacionales, los funcionarios de operaciones de mantenimiento de la paz que trabajan en el sector de la justicia deben familiarizarse con las disposiciones de la constitución nacional que establezcan derechos fundamentales o prohíban ciertos actos del gobierno o de personas que actúan bajo su autoridad. Las disposiciones constitucionales que garantizan la libertad de opinión y la libertad de reunión o de asociación, o que prohíben la tortura, detenciones sin orden judicial o la prisión preventiva prolongada, deben formar parte de su discurso diario. También deberán investigar otro fenómeno corriente, el uso indebido de la reclusión administrativa por muchos gobiernos⁴. El trato que reciben y las condiciones escandalosas en que se mantiene a los enfermos mentales en muchas instituciones públicas (Haití, Rwanda, Kosovo) debe ser una de las grandes prioridades para la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Conviene colaborar con los abogados locales para que asesoren y participen en la labor que se haga sobre todas estas cuestiones de la justicia penal, nacional e internacional, pues ello contribuye tanto a aumentar los conocimientos y las competencia de la operación de mantenimiento de la paz en cuestiones nacionales como a incrementar la capacidad local al ofrecer a los abogados del país la oportunidad de conocer excelentes prácticas e ideas jurídicas internacionales.

El sistema de justicia penal en un país puede ser de varios tipos: anglosajón o *common law*, derecho basado en el Código Napoleónico, derecho islámico o variantes de la sharia y derecho tradicional (frecuente en África y Asia, pero también en Kosovo y en la ex República Yugoslava de Macedonia, donde un código antiguo aún gobierna muchos aspectos de la vida para la comunidad albanesa de esos lugares).

Los funcionarios sobre el terreno que trabajan el sector de la justicia deben tener conocimientos básicos del sistema judicial nacional y local, en particular de su estructura y su personal. ¿Qué

⁴ El Comité de Derechos Humanos, en su observación general n.º 8 sobre el derecho a la libertad y la seguridad personales, destacó que no sólo las personas privadas de libertad por asuntos penales están protegidas por el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité afirmó lo siguiente: «El artículo 9, que trata del derecho a la libertad y a la seguridad personales, ha sido interpretado con frecuencia de forma bastante estricta en los informes de los Estados Partes, que por lo tanto han aportado una información incompleta. El Comité señala que el párrafo 1 es aplicable a todas las formas de privación de libertad, ya sea como consecuencia de un delito o de otras razones, como por ejemplo las enfermedades mentales, la vagancia, la toxicomanía, las finalidades docentes, el control de la inmigración, etc. Es cierto que algunas de las disposiciones del artículo 9 (parte del párrafo 2 y todo el párrafo 3) son aplicables solamente a las personas contra las cuales se hayan formulado acusaciones penales. El resto en cambio, y en particular la garantía fundamental estipulada en el párrafo 4, es decir, el derecho a recurrir ante un tribunal a fin de que éste decida sobre la legalidad de su prisión, se aplica a todas las personas privadas de libertad por detención o prisión. Además, los Estados Partes tienen, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 2, la obligación de garantizar que se ofrezca un recurso efectivo en otros casos en que una persona alegue que ha sido privada de libertad en violación del Pacto».

tipo de causas puede examinar un magistrado local (es decir, ¿cuál es su competencia?) ¿Hay un tribunal de apelación? ¿Cómo se clasifican los delitos (por ejemplo, graves, leves)? ¿Cómo puede una de las partes presentar un recurso contra un fallo adverso? ¿Qué tipos de causas examina el Tribunal Supremo? ¿Cuántos jueces hay en la región o el país? ¿Quién los designa? ¿Cuánto tiempo dura su mandato? ¿Cómo puede destituirse a un juez? ¿Qué papel desempeña el fiscal en la investigación de una causa penal? ¿Hay plazos para terminar las investigaciones y existen sanciones por no concluir las investigaciones o los informes a tiempo? ¿Quién nombra al fiscal? ¿Qué lugar ocupa en todo ello el ministerio de justicia? ¿Existe algún procedimiento para presentar denuncias contra un juez, un abogado o cualquier funcionario de los tribunales por mala conducta? ¿Existe algún órgano de supervisión que pueda sancionar a jueces, fiscales o funcionarios judiciales por abuso de autoridad, corrupción, faltas de conducta o mala conducta profesional?

Los funcionarios de las operaciones de mantenimiento de la paz deben establecer una red de funcionarios del sistema de justicia (jueces, fiscales, directores de prisiones) y reunirse periódicamente con ellos para plantear casos concretos, debatir problemas que afecten a todo el sistema, trabajar en el establecimiento de instituciones y las actividades de educación y promoción de los derechos humanos. Debe mantenerse actualizada una lista de todos los jueces, fiscales y mandos militares y policiales de la región. Conviene tomar nota de todo traslado, de modo que la información sobre un juez o un fiscal concreto pueda transmitirse a los colegas de la región que reciba al funcionario trasladado. A continuación se enumeran algunos funcionarios clave del sector de la justicia penal y sus papeles fundamentales en una situación posterior a un conflicto:

- **Jueces:** en la mayoría de los sistemas, los jueces son los guardianes de la libertad y de los derechos humanos. El juez decide si hay motivos para detener y recluir a una persona, garantiza que la persona tenga acceso a un abogado, preside los juicios y, cuando no hay jurados, decide sobre la inocencia o la culpabilidad del encausado. En los sistemas de derecho napoleónico, el juez instructor a menudo desempeña un papel activo en el acopio de pruebas para preparar el procesamiento. El nombramiento, el mantenimiento y la conducta de los jueces siempre debe estar de conformidad con los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*.

- **Secretarios y personal administrativo de juzgados:** aunque a menudo no se los tiene en cuenta, estos funcionarios son los que hacen que el sistema judicial funcione. Se ocupan del seguimiento de los expedientes de las causas y el registro de los sumarios y velan por el orden y la seguridad en la sala del tribunal. En la mayoría de las situaciones posteriores a conflictos, la administración de los tribunales está tan dislocada como el resto de la sociedad: los expedientes se han perdido o han sido destruidos, falta material básico de oficina y a menudo no hay luz eléctrica. No puede subestimarse en modo alguno la importancia de estas personas, que en realidad son el esqueleto del sistema judicial. Nada puede suceder sin ellos. Debido a

este poder y a que normalmente su categoría y su prestigio son bajos, a menudo cunde entre ellos la corrupción y en este nivel se dan muchos casos de favoritismo en el trato y de abuso de autoridad.

- **Fiscal:** es el abogado que representa al Estado en una acción penal, y tiene una importancia evidente en las iniciativas del sistema judicial después de un conflicto. Su discrecionalidad para incoar procesos penales le otorga gran autoridad en la administración de justicia, especialmente después de un conflicto, cuando normalmente existen grandes presiones para que los crímenes pasados sean olvidados o pasados por alto. Las *Directrices sobre la función de los fiscales* recogen las normas básicas aplicables a su labor y también las protecciones necesarias para que puedan proceder con imparcialidad y objetividad en las investigaciones y los juicios. Los fiscales están obligados a prestar la «debida atención» a los delitos cometidos por funcionarios públicos, la corrupción, los abusos de poder y las violaciones graves de los derechos humanos, precisamente el tipo de casos que con más frecuencia tendrán que afrontar tanto ellos como la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas después de un conflicto. Los fiscales también deben tener las competencias, los recursos, el equipo y el apoyo necesarios para preparar y ejercer su función en las causas, que a menudo son sumamente delicadas y complejas. La ausencia de todos los elementos citados ha sido un problema constante en muchas operaciones de mantenimiento de la paz (el Afganistán, Burundi, Camboya, Guatemala, Haití, Rwanda), donde se han dado casos de injerencia, amenazas e incluso agresiones violentas. Garantizar la competencia, la independencia y la integridad de los fiscales debe ser una de las principales prioridades.

- **Abogados de la defensa:** también frecuentemente pasados por alto u olvidados en las operaciones de mantenimiento de la paz, los abogados de la defensa son absolutamente indispensables para que funcione el sistema de justicia. En muchos Estados, la existencia de un colegio de abogados dinámico e independiente es algo desconocido. En los Balcanes, por ejemplo, bajo el antiguo sistema socialista de justicia, los abogados de la defensa simplemente intentaban mitigar la sentencia, no luchar por la inocencia de sus clientes. En el Afganistán, Angola, la República Democrática del Congo, Rwanda y Sierra Leona, sencillamente había muy pocos abogados, casi todos ellos concentrados en la capital, de manera que la mayoría de los acusados de un delito carecían de representación legal.

La capacitación y la dotación de medios a los letrados de la defensa para que haya cierta apariencia de «igualdad de armas» en un proceso penal es uno de los pilares del establecimiento del imperio de la ley después de un conflicto. La OSCE, como parte de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), estableció un centro de capacitación y recursos para abogados de la defensa y por primera vez en la historia de Kosovo los acusados disponen de abogados que impugnan las pruebas, defienden los derechos de sus clientes e intentan mantener la limpieza del sistema. Otro caso es el de Camboya y Rwanda, donde ONG internacionales, con asistencia de las misiones de las Naciones

Unidas, han trabajado en el fortalecimiento de la capacidad de los abogados de la defensa. Los abogados defensores no sólo mejoran la administración de justicia combatiendo los abusos de poder, la arbitrariedad y las carencias de la labor policial sino que también mejoran el acceso a la justicia. En la mayoría de los Estados que han sufrido un conflicto, el sistema judicial ha sido un ente remoto e inaccesible, que utiliza un idioma y procedimientos extraños y siempre parece favorecer a los poderosos y los ricos. Con una defensa competente, el sistema judicial puede funcionar incluso para los más pobres y débiles de la sociedad, para proteger sus derechos y para que todos los ciudadanos reciban el mismo trato ante la ley. Todo esto ya es de por sí algo revolucionario en la mayoría de las situaciones posteriores a un conflicto, pero constituye un ingrediente fundamental en la construcción de una paz duradera.

- **Asociaciones de víctimas:** dependiendo de las características del sistema de justicia, las víctimas de delitos o de violaciones de los derechos humanos pueden desempeñar un papel activo y reglamentado en los procedimientos. Así sucede especialmente en los países que se rigen por el derecho civil, donde la víctima suele tener derecho a estar representada por un abogado, que participa en el juicio, haciendo preguntas y presentando pruebas. Reconocer el sufrimiento de las víctimas mientras se intenta determinar responsabilidades para poner fin a la impunidad es uno de los rasgos más importantes de la labor del sector de la justicia después de un conflicto. Después de todo, la «justicia» no es más que reconstruir los acontecimientos, determinar quién fue responsable de ellos, y resarcir a las personas que sufrieron en consecuencia.

La Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder de las Naciones Unidas establece principios básicos como el acceso a la justicia y el trato imparcial para las víctimas, el resarcimiento, la indemnización y la asistencia. Todos ellos pueden adoptar muchas formas y en algunos casos son las prácticas tradicionales o consuetudinarias, como veremos más adelante, las que determinan su contenido preciso. Las operaciones de mantenimiento de la paz deben prestar más atención a esta importante cuestión. Los funcionarios del sector de la justicia habrán de trabajar con los que asisten a las víctimas, algunas de ellas profundamente traumatizadas, y ponerlas en contacto con los tribunales, los fiscales, los abogados de la defensa y los médicos. También forman parte de la reforma de la justicia penal los manuales, los presupuestos, el asesoramiento, los albergues seguros y todo el conjunto de cuestiones relacionadas con la asistencia a las víctimas; esos elementos son particularmente necesarios para las mujeres y los niños víctimas de trata, muchos de los cuales han padecido abusos sexuales y físicos que pueden dejarles profundas heridas psicológicas. Las entidades internacionales aún no han abordado debidamente las necesidades de las víctimas, y es preciso colmar esa laguna. Un estudio afirma que:

...los donantes no han financiado proyectos de justicia penal relativos a los derechos de las víctimas y otras necesidades de la comunidad, [siendo] preciso fortalecer la función positiva de las instituciones de seguridad en la protección de la seguridad personal, en particular

defendiendo a las mujeres contra la violación, apoyando a las víctimas de crímenes violentos y reforzando los niveles de seguridad comunitaria⁵.

Es posible que esta actitud cambie con la llegada de la Corte Penal Internacional. A diferencia de los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia o Rwanda, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional dispone específicamente que las víctimas tengan un papel formal en los procedimientos. La Corte también puede solicitar el testimonio de las víctimas y ordenar al condenado a resarcir debidamente a la víctima⁶. Por otro lado, la adopción por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 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* en abril de 2005 consolida aún más la cuestión primordial del reconocimiento de la función de las víctimas y de sus demandas en relación con los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y abusos análogos. Esta rama del derecho, en continua evolución, debe incluirse en la labor de las operaciones de mantenimiento de la paz en el sistema judicial, tanto en la capacitación o el establecimiento de capacidad como en la preparación para los enjuiciamientos, sean nacionales o internacionales.

La finalidad de todos estos conocimientos acerca de los principales protagonistas y de la intensa interacción con ellos consiste en reforzar, no reemplazar, el sistema de justicia penal ayudándolo a trabajar de conformidad con las propias leyes del país y las obligaciones que éste ha contraído en virtud de las normas internacionales. El mero conocimiento de que están siendo observados y ayudados ha animado a muchos funcionarios a cumplir la ley y resistirse a las intimidaciones.

2. Tribunales civiles

Mientras que en la operación de mantenimiento de la paz se prestará particular atención a la justicia penal, algunos asuntos no penales que pasan por los tribunales civiles o por mecanismos de mediación, como la solución alternativa de controversias, también merecen especial consideración. Además, hay cuestiones como la cuantía de los salarios, la suficiencia de la plantilla y los recursos, una gestión correcta, incluida la supervisión de todo el personal de los juzgados, la eficiencia, la logística y las adquisiciones, que son tan importantes en el sector civil como en el penal. También habrá que prestar atención al acceso de la población a la justicia, que en gran medida viene determinado por el costo, la disponibilidad de abogados y la proximidad

⁵ Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos (ICHRP), *Local Perspectives: Foreign Aid to the Justice Sector*. Main Report, Ginebra, 2000, págs. 65 y 66.

⁶ Véase el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, art. 75, párr.2. El párrafo 1 del artículo 75 dispone lo siguiente: «La Corte establecerá principios aplicables a la reparación, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación, que ha de otorgarse a las víctimas o a sus causahabientes. Sobre esta base, la Corte, previa solicitud o de oficio en circunstancias excepcionales, podrá determinar en su decisión el alcance y la magnitud de los daños, pérdidas o perjuicios causados a las víctimas o a sus causahabientes, indicando los principios en que se funda».

geográfica de juzgados o mediadores. Algunos aspectos importantes de la justicia civil en el mantenimiento de la paz son los siguientes:

- **Bienes (inmuebles y personales):** en muchas sociedades que han pasado un conflicto la determinación de la propiedad de tierras, viviendas, empresas comerciales, ganado y efectos personales puede convertirse en un problema importante para la reconstrucción, la reconciliación y el establecimiento de una paz duradera. Los funcionarios sobre el terreno deberán familiarizarse con las instituciones que se ocupan de estas cuestiones o en algunos casos ayudar a crearlas, como ha sido el caso en Bosnia y Herzegovina, Timor-Leste y Kosovo.
- **Registro civil:** a menudo no existen certificados de nacimiento, matrimonio ni defunción, el mantenimiento de registros ha sido deficiente o los archivos han sido destruidos, por ejemplo en lugares como el Afganistán, Camboya, la República Democrática del Congo y Haití. Es mucho lo que depende de esos registros: el acceso a la enseñanza, la atención sanitaria, especialmente las vacunas o la situación de las enfermedades transmisibles en un distrito, la posibilidad de votar, el acceso a los programas de bienestar social y las sucesiones.
- **Ciudadanía:** ¿Quién es ciudadano o residente de un país? ¿Quién es refugiado o desplazado? ¿Qué derechos corresponden a esa condición? ¿Hay personas apátridas y cuáles son las consecuencias? En algunos casos, se trata de una cuestión de vida o muerte, por ejemplo, en Côte d'Ivoire.
- **Justicia de menores:** los conflictos son especialmente difíciles para los niños; no sólo trastornan sus vidas sino que generan toda una serie de problemas que a menudo debe intentar resolver el sistema judicial. Además de los problemas relacionados con los niños soldados y cómo tratarlos con el fin de favorecer su rehabilitación y reintegración siempre que sea posible, la creciente trata de niños para la explotación sexual y laboral plantea graves dificultades. El Estado anfitrión raras veces cuenta con los recursos y los conocimientos necesarios para proporcionar el asesoramiento y la atención médica especiales que requieren los niños afectados por los conflictos. Algunas operaciones de mantenimiento de la paz ahora cuentan con funcionarios especializados en la protección de la infancia, que deben establecer sólidas relaciones de trabajo con las redes locales de protección del niño. El UNICEF, como principal organismo de las Naciones Unidas en las cuestiones relacionadas con la infancia, ha preparado numerosos módulos de capacitación, guías de bolsillo e instrumentos de seguimiento para los problemas en materia de justicia de menores que se plantean en las operaciones de mantenimiento de la paz⁷. En cualquier caso, todo el personal de la operación debe estar alerta para detectar a los niños que más estén sufriendo y trabajar con los dirigentes locales y expertos internacionales con el fin de crear una red de atención destinada a los niños, que a menudo han sido testigos

⁷ Véase el informe final del Grupo de tareas encargado de formular estrategias completas respecto del Estado de derecho para las operaciones de paz al Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (agosto de 2002), en particular el anexo B.

de sucesos atroces. Deben buscarse alternativas novedosas al encarcelamiento u otras medidas de privación de libertad para los niños que tienen conflictos con la ley.

• **Administración pública:** las reformas encaminadas a instaurar el Estado de derecho deben en sus primeras fases promover una mayor transparencia y responsabilización en la administración pública general (por ejemplo, registro de vehículos, licencias de construcción, eliminación de escombros, inspección de la sanidad pública, reglamentación bancaria, recaudación de impuestos), pues son muchas más las personas que tienen contacto con los organismos correspondientes (y su historial de prácticas discriminatorias y corrupción) que con el sistema judicial formal. La persistencia de las malas prácticas en los organismos públicos puede rápidamente profundizar la ilegalidad y reforzar la acertada percepción de que la situación está fuera de control o no ha cambiado. Por ejemplo, las Naciones Unidas y la Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo (KFOR) no velaron por la aplicación de las normas de tráfico ni los reglamentos en materia de construcción, con lo que cundió el temor a que las bandas de delincentes tuviesen más poder que el Estado o la comunidad internacional, lo que de hecho era cierto en algunos lugares.

3. Derecho consuetudinario y justicia tradicional

Además de la justicia oficial, en muchos Estados existen procedimientos y agentes que se guían por las leyes consuetudinarias y las tradiciones. Éstas normalmente presentan la ventaja de ser «cercañas» a la población, asequibles y rápidas, al mismo tiempo que disfrutan de gran legitimidad.

Sin embargo, algunos de esos modelos tradicionales de justicia pueden tener graves defectos en relación con la igualdad de género, los derechos de los niños o formas de castigo que están prohibidas en el derecho internacional. Por todo ello, los funcionarios sobre el terreno no pueden respaldar ciegamente la aplicación del derecho consuetudinario en todos los casos. Por ejemplo, en algunas zonas del Afganistán la tradición pashtún dicta que la familia de un asesino debe entregar a una muchacha en matrimonio a la familia de la víctima. A todas luces, se trata de una práctica inaceptable en virtud del derecho internacional aplicable en el Afganistán y también bajo la legislación afgana; incluso el conservador presidente del Tribunal Supremo reconoce que esa costumbre debe ser abandonada.

El personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas puede ayudar a los encargados de las reformas señalando aquellos elementos que deben recibir apoyo y los que presentan problemas⁸. Pueden poner de relieve las carencias de los mecanismos de justicia tradicional en

⁸ Xanana Gusmao, presidente de Timor-Leste, resumió la compleja naturaleza de los mecanismos de justicia tradicional en un discurso: «Si sabemos cómo aprovechar los aspectos positivos de la justicia tradicional y determinar sus carencias, mecanismos y valores, la justicia tradicional (en otras palabras, la justicia aplicada por la comunidad) desempeñará una importante función para evitar que problemas leves se alarguen indefinidamente y se conviertan en conflictos graves, que puedan inducir a familias o incluso a comunidades enteras a luchar entre sí», 27 de junio de 2003; puede consultarse en www.asiafoundation.org.

materia de derechos humanos entre los profesionales y procurar resolver el problema mientras se siguen utilizando esos mecanismos o un modelo local de mediación. Al mismo tiempo, pueden asesorar sobre la mejor forma de prestar apoyo a los métodos extraoficiales de solución de controversias sin perjuicio de otros programas que promueven los derechos de la mujer o persiguen la abolición de prácticas perjudiciales. Esto puede ser una empresa delicada con distintos grados de riesgo. El personal de mantenimiento de la paz debe tener amplios contactos con las principales ONG locales, dirigentes religiosos y jefes de las asociaciones locales. Rwanda ofrece un modelo esperanzador; los funcionarios de derechos humanos de las Naciones Unidas ayudaron a adaptar el proceso tradicional de justicia en las aldeas (*gacaca*) para los delitos menores asociados con el genocidio de 1994. Con ello se alivió el grave hacinamiento de las cárceles de Rwanda, que en sí constituía una grave violación de los derechos humanos, mientras que al mismo tiempo se promovían la responsabilidad, la justicia y la reconciliación en el nivel comunitario.

B. La policía y otros cuerpos encargados de hacer cumplir la ley (aduanas, fronteras, gendarmería)

La reforma de la policía es uno de los retos más importantes y complejos en cualquier circunstancia. Resulta particularmente difícil, no obstante, en situaciones posteriores a un conflicto, en las que la policía a menudo ha perpetrado graves violaciones de los derechos humanos. En gran medida aisladas de las poblaciones a las que teóricamente deben servir y proteger, y con funciones más propias de contingentes militares que de funcionarios de la seguridad pública, esas fuerzas policiales han demostrado ser difíciles de transformar en organizaciones que respetan los derechos y que simultáneamente prestan protección y combaten la delincuencia. Las repercusiones para el sector de la justicia y para la protección de los derechos humanos son enormes.

La reforma de la policía, como la reforma judicial o cualquier otra reforma institucional, tiene un carácter intensamente político. A raíz de la reforma, cambiarán el reparto y las relaciones de poder, por lo que la oposición a los cambios será algo natural y previsible. Muchos miembros del antiguo orden entenderán la reforma como una amenaza directa, un juego en el que no tienen nada que ganar sino mucho que perder para que otros ganen. La reforma también implica que lo que existe o existió es defectuoso. Las personas integradas en la vieja estructura no estarán satisfechas con estos cambios y puede suponerse que se resistan a ellos. Existe una contradicción intrínseca entre el juicio de las Naciones Unidas de que es importante «aprovechar lo que existe en el nivel local y tomar en serio el sentido de identificación local» y la realidad de que la propia necesidad de reforma significa que lo que existe en el nivel local es deficiente y requiere un cambio fundamental⁹.

Las Naciones Unidas y otras entidades que intervienen en la reforma de la policía deben comprender desde el principio que ese proceso va mucho más allá de una mera «reparación técnica» o de

⁹ Charles Call, *Challenges in Police Reform: Promoting Effectiveness and Accountability*, International Peace Academy, 2003, pág. 4.

arreglar sencillamente los aspectos operacionales. La población local interpretará cada proyecto, cada campaña de capacitación o de concienciación pública como una iniciativa política y hará un cálculo político de lo que ganará o perderá en ese proceso. La reforma de la policía supondrá indefectiblemente la transformación de la sociedad; es un importante proceso en la construcción del Estado que exige que la población tenga confianza en la policía y que la policía sirva a la población con independencia de las prioridades políticas y a pesar de su experiencia reciente. Esa dinámica representa un cambio fundamental en la forma de gobierno de la sociedad en la mayoría de los Estados que han sufrido un conflicto o una crisis. «Tanto las instancias normativas como los críticos han de reconocer que las misiones de policía civil forman parte integral de un proyecto vasto y ambicioso de gestión de conflictos y de desarrollo político y socioeconómico.»¹⁰ Deben también reconocer que se trata de un empeño a largo plazo que tomará años, no meses, y que debe ser financiado.

El personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debe conocer las tradiciones, prácticas y condiciones locales en relación con la función policial y la seguridad. Es fundamental comprender cabalmente la forma en que estaba estructurada y organizada la policía. Los funcionarios de las Naciones Unidas deben saber también cómo eran las antiguas pautas delictivas, cuáles eran las redes y bandas criminales, tanto dentro como fuera de la antigua policía, y cómo funcionaban. Además, en la mayoría de los países que han pasado un conflicto, la policía solía formar parte del problema. En lugares como Bosnia y Herzegovina, Camboya, Rwanda y Sierra Leona, la policía actuaba muchas veces como fuerza de ocupación, reprimiendo toda crítica percibida contra las autoridades y recurriendo sin dudar a la violencia para mantener el control. La mayoría de las interacciones de la población con la policía eran negativas: extorsiones, amenazas, palizas, violaciones, desapariciones y asesinatos han sido tristemente frecuentes.

En muchos lugares, la población no ha conocido nunca una fuerza policial que preste servicios de protección y que observe los derechos humanos, de modo que las Naciones Unidas deben estar preparadas para ayudar a los ciudadanos a formular sus demandas en relación con una función policial respetuosa y receptiva¹¹. Aunque es difícil superar estos antecedentes, «existe una demanda no declarada de contar con una policía receptiva y cercana»¹². A pesar del comprensible escepticismo derivado de decenios de comportamiento abusivo de la policía, la mayor parte de la población desea tener una buena relación con la policía; desea apoyarse en ella para que le preste protección y prevenga la delincuencia. Esto es especialmente cierto en el caso de las personas que han sobrevivido a conflictos recientes, en los que tantas víctimas han sido civiles. Ellos, más que nadie, aprecian la necesidad de una fuerza policial que respete los derechos y proteja a la población en lugar de aprovecharse de ella.

¹⁰ Annika S. Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, International Institute for Strategic Studies, 2002, Adelphi Paper n.º 343, págs. 13 y 14.

¹¹ Call, *op. cit.*, pág. 5.

¹² David Bayley, *Democratizing The Police Abroad: What To Do and How To Do It*, National Institute of Justice, 2001, pág. 25.

El personal encargado de la reforma de la policía debe conocer esa historia, incluso detalles como el color de los antiguos uniformes y los nombres de unidades policiales notorias. Tal vez la población vea ciertas comisarías como centros de tortura y no desee acercarse a ellas. Las actividades de reforma en ningún modo deben dar el menor indicio de que se mantendrán símbolos, unidades o tácticas desacreditados y abusivos.

Ese tipo de conocimiento requiere contar con amplias competencias. En pocas palabras, mejorar la conducta de la policía en materia de derechos humanos es demasiado importante y complejo para dejarlo exclusivamente en manos de expertos en derechos humanos o de expertos en función policial. Para obtener buenos resultados, también deben participar expertos en gestión, personal, logística, adquisiciones, comunicaciones, análisis de datos, reforma institucional, psicología, sociología, criminología, campañas de información pública, antropología y relaciones comunitarias. No basta con designar a un experto en derechos humanos que dé unas conferencias sobre normas internacionales de derechos humanos a un grupo de cadetes en una academia de policía, ni que un experto en policía explique cómo realizar un cacheo.

En la mayoría de las fuerzas policiales de sociedades que han pasado un conflicto hay pocas mujeres. La dimensión de género de la reforma policial se ha convertido en una de las grandes prioridades. En Kosovo, por ejemplo, el nuevo cuerpo de policía tiene aproximadamente un 18% de mujeres, lo cual es algo revolucionario en los Balcanes. En otras misiones, los esfuerzos concertados de reclutamiento han permitido aumentar el número de mujeres policías. La violencia doméstica, durante mucho tiempo ignorada o tratada como asunto privado, ha adoptado una perspectiva completamente nueva con el aumento del número de mujeres policías. La propia Policía Civil de las Naciones Unidas (CIVPOL) haría bien en emular los esfuerzos encaminados a conseguir un mayor equilibrio de género: la mayoría de los agentes de policía de las Naciones Unidas destinados a operaciones de mantenimiento de la paz son varones.

La reforma de la policía es un proceso que se compone de múltiples facetas, abarca distintas disciplinas y exige una cuidadosa coordinación entre numerosos agentes, además de mucho tiempo y dinero. Uno de los grandes problemas es garantizar una financiación sostenible que proceda del Estado, en lugar de depender de la generosidad extranjera. Sin embargo, el papel y las responsabilidades fundamentales que tiene la policía en la garantía de la ley y el orden y el respeto de los derechos humanos sugieren que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben centrarse inmediatamente en la reforma de la policía. Los expertos de las Naciones Unidas en varios sectores (derechos humanos, función policial y desarrollo de instituciones) deben colaborar con los funcionarios locales para diseñar una estrategia policial y garantizar una financiación sostenible a partir de recursos locales¹³.

¹³ El hincapié excesivo que se ha hecho en la vigilancia y la capacitación en las actividades de reforma policial de las Naciones Unidas ha redundado en menoscabo de los esfuerzos por construir servicios policiales sólidos, eficientes y respetuosos de los derechos en situaciones posteriores a conflictos. Véase William G. O'Neill, «Police reform and human rights», estudio realizado para el programa PNUD/ACNUDH de fortalecimiento de los derechos humanos, julio de 2004.

1. Las fuerzas militares

Las operaciones de mantenimiento de la paz a menudo deben tener en cuenta el papel de las fuerzas militares cuando diseñan las reformas del sector de la justicia. En las sociedades que salen de un conflicto, las fuerzas armadas muchas veces han desempeñado un papel generalmente negativo en la administración de justicia. Sea intimidando a jueces y fiscales, o usurpando funciones policiales, los militares muchas veces han interferido en causas judiciales o han detenido y recluido a civiles. Para evitar que esto se repita, el personal de mantenimiento de la paz necesita entablar buenas relaciones de trabajo con las fuerzas militares para asegurarse de que comprendan su nuevo papel en una democracia incipiente que respeta los derechos. Los programas encaminados a favorecer ese proceso, en general los clásicos programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), han de contar con recursos suficientes para garantizar la transición desde el conflicto hasta una paz duradera. El Afganistán, Liberia y Sierra Leona son ejemplos actuales de los lazos que existen entre programas acertados de DDR y la reforma del sector de la justicia. Los errores en este aspecto tienen efectos profundamente desestabilizadores para la paz y la seguridad, como se demostró en Liberia en marzo de 2004, cuando un programa de DDR rápidamente improvisado y mal preparado llevó a disturbios que amenazaron con un nuevo inicio de los combates. El fracaso del programa de DDR realizado en Haití en 1994-1995 se hizo sentir en el país nueve años después, cuando antiguos soldados depusieron de forma violenta a un presidente elegido democráticamente.

Los procesos de depuración de los soldados con el fin de determinar su idoneidad para el servicio en las fuerzas militares o la policía reformadas se ha convertido en una cuestión vital en relación con el sector de la justicia. Un examen claro, transparente e imparcial de los expedientes del personal militar en servicio no sólo ayudará a reformar la institución sino que dará a entender claramente que no se tolerará la impunidad por actos cometidos en el pasado. Mantener a los «malos» fuera del nuevo ejército y la nueva policía aumenta las probabilidades de éxito en la reforma del sector de la justicia. Es interesante señalar que la resolución del Consejo de Seguridad sobre Haití de 30 de abril de 2004 explícitamente pide a las Naciones Unidas que ayuden a investigar los antecedentes de los miembros de la Policía Nacional de Haití. También están en marcha actividades de depuración en la República Democrática del Congo y en Liberia.

2. Agentes no estatales: milicias y grupos insurgentes

El éxito de las reformas encaminadas a establecer el imperio de la ley en El Afganistán dependerá en gran medida de la desmovilización satisfactoria de las diversas milicias que ahora se encuentran bajo el mando de señores de la guerra. Existen dificultades análogas en Burundi, Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo, Liberia y Sierra Leona, donde algunos miembros de fuerzas rebeldes serán incorporados a los nuevos ejércitos. Con frecuencia, las milicias no estatales, al igual que las fuerzas armadas oficiales, interfieren en las funciones policiales y de

justicia en los territorios que controlan durante el conflicto. Cabe citar como ejemplo al Ejército de Liberación de Kosovo (KLA), que asumió funciones policiales y procedió a detener, recluir e incluso «juzgar» a presuntos «colaboradores» con el régimen serbio. Es fundamental garantizar que esos agentes no estatales entreguen las armas y encuentren otra ocupación en las situaciones posteriores a un conflicto. Su reintegración satisfactoria en la sociedad, incluso asumiendo posibles cargos en la nueva policía (después del proceso de depuración, algunos miembros del KLA ingresaron en el nuevo Servicio de Policía de Kosovo) o las fuerzas militares (se está adiestrando a antiguos miembros de milicias para que sirvan en el nuevo ejército afgano) debe formar parte de la estrategia global para el sector de justicia.

C. Administración penitenciaria

El servicio de prisiones es un eslabón fundamental en la cadena de la justicia penal, de la que forman parte la policía, los fiscales y abogados, y la judicatura. No es raro, sin embargo, que no se le reconozca la debida importancia o que no se le asignen los fondos necesarios. Por ejemplo, en el Afganistán, la comunidad internacional designó a Italia como país coordinador de la reforma de la judicatura y a Alemania para la reforma de la policía. No se encomendó a ningún país la coordinación de la reforma del servicio penitenciario, a pesar de que la situación de las prisiones en el Afganistán era una auténtica emergencia, con cientos de reclusos en peligro inminente de muerte por hacinamiento, falta de alimentos o malos tratos.

Ésta no es una situación infrecuente en los países que han pasado un conflicto; normalmente, las prisiones y los centros de detención plantean dificultades particulares. Muchos reclusos corren grandes peligros en la prisión; están aislados de sus familiares, abogados y médicos en muchos casos, constantemente expuestos a sufrir torturas y malos tratos. Las condiciones en las cárceles a menudo son inhumanas; la salud de los reclusos peligra a causa del hacinamiento, la mala calidad o la escasez de los alimentos, el agua sucia y las enfermedades. Aún mayores son los riesgos en los lugares de detención secretos o extraoficiales, donde los detenidos están incomunicados. El riesgo de torturas o malos tratos es muy alto cuando el mundo exterior no sabe nada del detenido o no tiene acceso a él. Cuando son privados de libertad, los «perdedores» en un conflicto están expuestos a la venganza y la justicia del vencedor, que a menudo es de carácter sumario. Un importante estudio de las cárceles en las operaciones de mantenimiento de la paz señalaba lo siguiente:

«En última instancia, la legitimidad de cualquier operación de mantenimiento de la paz depende de su capacidad para generar cambios positivos en la vida de las personas afectadas por un conflicto violento. Lo más importante es el establecimiento de garantías básicas para la seguridad humana [...]. El componente correccional del sistema de justicia penal, el que mayor repercusión tiene en las libertades y los derechos de la persona [...] puede desempeñar un papel fundamental en el restablecimiento de las condiciones básicas para la seguridad humana como parte de una estrategia global para restablecer el imperio de la ley por los siguientes medios:

- proporcionando personal calificado para gestionar y mantener las cárceles de forma provisional;
- proporcionando asistencia técnica que apoye las actividades de reforma penitenciaria;
- apoyando iniciativas que establezcan o reformen la infraestructura legal y de políticas del sistema general de justicia penal y
- capacitando al personal penitenciario local»¹⁴.

En una operación de mantenimiento de la paz, establecer vínculos y límites claros y aceptados con los demás eslabones de la cadena de la justicia penal es un reto de primer orden, fundamental para reconstruir las estructuras legítimas de la autoridad del Estado. Sin embargo, el trabajo en el sistema penitenciario a menudo se ve complicado por la llegada anterior de otros elementos de la operación de mantenimiento de la paz que ya han iniciado el trabajo sobre el terreno, aunque con reticencias, como en Kosovo. Por ello, es fundamental que la colaboración y la comunicación sean intensas desde el primer momento entre los especialistas en el sistema penitenciario y los componentes militares de la operación de mantenimiento de la paz.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), cuyo mandato comprende el trabajo en las cárceles, a menudo será un asociado clave en la reforma penitenciaria. En Haití y Rwanda, las misiones de derechos humanos de las Naciones Unidas concluyeron un acuerdo formal con el CICR en el que se especificaban los días en que cada organismo visitaría las cárceles para no estorbarse entre sí y las cuestiones a las que cada uno prestaría particular atención (para el CICR, las condiciones y el trato recibido durante la reclusión; para los funcionarios de derechos humanos de las Naciones Unidas, la situación judicial del detenido o el recluso).

Después de un conflicto, lo más frecuente es que las autoridades locales sigan siendo responsables de la administración penitenciaria, con la supervisión, la orientación, el asesoramiento y la capacitación de expertos internacionales. En algunas operaciones de mantenimiento de la paz, como las de Timor-Leste y Kosovo, se da un período de jurisdicción compartida durante la transición. Lo ideal sería que ese período fuese corto, aunque en la práctica suele llevar meses o incluso años. Un reto importante es coordinar los esfuerzos de modo que todos los componentes de la operación de mantenimiento de la paz y los asociados locales cooperen y se comuniquen sobre cuestiones clave como quién está privado de libertad, por qué razón, qué políticas y prácticas de detención existen, qué equipo y apoyo puede compartirse, qué apoyo mutuo puede ofrecerse y qué fronteras jurisdiccionales no pueden franquearse. Las tensiones entre objetivos profesionales, nacionales o ideológicos pueden obstaculizar el proceso y aumentar enormemente el estrés y la frustración. Así ha sucedido en la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz y es una de esas realidades que es preciso afrontar, gestionar y mitigar, pero que probablemente nunca desaparecerá.

¹⁴ International Corrections and Prisons Association for the Advancement of Professional Corrections, *Practical Guidelines for the Establishment of Correctional Services within United Nations Peace Operations*, págs. 16, 23 y 24.

El personal especializado en prisiones debe estar sobre el terreno lo antes posible, sea en calidad de asesores o de administradores, para garantizar que se comprendan y asuman las necesidades del servicio penitenciario. Si ello no se hace en las primeras fases, es posible que ya se hayan tomado decisiones que son difíciles de revocar y que se hayan dividido los recursos disponibles entre los grupos que ya están sobre el terreno, con el resultado de que los expertos en prisiones, cuando llegan, se ven obligados a explicar la necesidad de cambio a personas que ya tienen otras prioridades, y a pedir y tomar recursos ya comprometidos en otras cosas. Las consecuencias pueden ser a largo plazo, ya que probablemente los administradores superiores pasen gran parte de su tiempo en los años siguientes intentando conseguir ayuda y fuentes de financiación, cuando su tarea principal debería ser asesorar a los que gestionan el sistema penitenciario o gestionarlo ellos mismos en el período de transición.

La infraestructura física de las prisiones (por ejemplo, en el Afganistán, Camboya, Guatemala, Liberia y Sierra Leona) suele ser tremendamente deficiente, hasta el punto de que la salud física o incluso la supervivencia de los reclusos están en peligro. Como la economía del país suele estar destrozada, el funcionamiento de las instalaciones penitenciarias ha de depender en gran medida de la ayuda exterior, lo que dificulta gravemente la reforma en las primeras fases. La evaluación de las instalaciones, la determinación de las necesidades más acuciantes y la obtención de recursos suficientes distraerán a los funcionarios de su misión de asesoramiento o gestión del sistema penitenciario. El personal superior a menudo pasa más tiempo buscando financiación o incluso apelando a numerosos países y organismos para que asignen fondos para obras, material y capacitación, que planificando, capacitando, asesorando o gestionando el funcionamiento del sistema.

Tampoco puede pasarse por alto el contexto social. En algunos casos las cárceles se han convertido en símbolos de la opresión, la corrupción o lugares de tortura y castigo para la población civil o algunos sectores de ésta. Consolidar una impresión de legitimidad y justicia social para el sistema penitenciario supone un enorme reto en lugares como la República Democrática del Congo, Guatemala, Liberia, Timor-Leste y Kosovo. También hay que tener en cuenta los valores sociales aceptados en los países anfitriones. Los conceptos de delito y castigo y el carácter y el papel del poder sancionador del Estado varían mucho de unos lugares a otros. No es muy probable que los sistemas de valores y las correspondientes sanciones impuestos desde el exterior gocen de una legitimidad inmediata, pero las normas internacionales de derechos humanos y en materia de privación de libertad, como las consagradas en las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* o en el *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión* deben ser respetadas, cualesquiera que sean las normas culturales. El personal de mantenimiento de la paz, con independencia de que actúe como asesor o administrador, reconstruyendo o reformando un sistema penitenciario o estableciendo uno nuevo por completo, habrá de equilibrar esos intereses a veces contrapuestos.

Es posible que los funcionarios nacionales, si aún queda alguno después del conflicto, no posean las competencias apropiadas o no gocen de credibilidad ante los ciudadanos o los reclusos. Si durante el conflicto las cárceles fueron lugares de abusos y represión, la población tendrá escasa confianza en las personas que trabajan en ellas. En muchos casos (Bosnia y Herzegovina, Guatemala, Rwanda, Kosovo) habrá un grupo lingüístico, religioso o étnico dominante. Las nociones en materia de igualdad de género casi con toda seguridad serán mínimas. Tal vez sea normal encarcelar a menores, en contra de la *Convención sobre los Derechos del Niño* y las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*. Por ejemplo, un problema que suele surgir en muchas operaciones de mantenimiento de la paz es la mezcla de menores con presos adultos, o la no separación de mujeres y hombres.

El personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que trabaje en el sistema penitenciario debe evaluar cuanto antes los conocimientos, la experiencia, los valores y la conducta del personal local. Según el resultado, es posible que algunos hayan de ser sustituidos o incluso remitidos a la policía o a la justicia para su procesamiento, y probablemente habrá que emprender programas de capacitación para el resto.

El personal de mantenimiento de la paz, esté supervisando o asesorando a las autoridades penitenciarias nacionales o gestionando directamente las cárceles, siempre debe atenerse a los principios siguientes:

- El encarcelamiento en sí mismo es el castigo; la prisión no se impone para que funcionarios de prisiones coléricos, vengativos o llenos de prejuicios castiguen a los reclusos.
- Los infractores conservan todos los derechos y privilegios de cualquier miembro de la sociedad salvo aquellos que son necesariamente suspendidos o restringidos a raíz de su encarcelamiento.
- Las autoridades penitenciarias no impondrán otro castigo que el encarcelamiento en relación con el delito que haya cometido una persona.
- En la administración de la pena, se utilizarán las medidas menos restrictivas posibles para tratar al infractor, con arreglo al riesgo que éste suponga.
- Toda sanción que se derive de una infracción de las normas institucionales se impondrá de manera abierta y de conformidad con la ley y los derechos correspondientes.
- Todos los infractores tendrán acceso a sistemas imparciales de reclamación y reparación.
- Las atribuciones del personal penitenciario y su propósito deben estar estipulados en la ley y claramente definidos.
- Deben establecerse controles sobre las atribuciones del personal penitenciario.
- Solamente se utilizará la fuerza cuando exista una amenaza inmediata para la seguridad del personal o de la institución o para la comunidad. Sólo se utilizará la fuerza mínima necesaria para controlar la amenaza. Las Naciones Unidas tienen normas claras en cuanto al uso de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que obligan tanto al personal local como al internacional (CIVPOL y funcionarios

de prisiones de las Naciones Unidas). Los profesionales del sistema penitenciario deben respetar la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* y el *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* para establecer la línea de actuación y las directrices en un entorno penitenciario.

El personal de las Naciones Unidas, tanto el que desempeña funciones de asesoramiento como los administradores, tanto si están creando como si están reconstruyendo el sistema penitenciario, deberán conocer cabalmente el sistema penal local y determinar cuál será la mejor forma de inculcar los valores de un sistema moderno y de valores humanitarios. Se trata de un paso crítico que influye en todos los aspectos del servicio penitenciario: tamaño, operaciones, presupuesto y plantilla. Los profesionales de las Naciones Unidas en este ámbito deben comprender que su conducta, sus consejos y sus líneas de acción influirán en las características futuras del servicio penitenciario. Se trata de un reto particularmente difícil en el entorno típico de una misión, donde suele ser prioritario encontrar los elementos básicos (fondos, material, personal, alimentos, agua limpia, atención médica) y poner en pie instalaciones seguras, corregir las deficiencias de los sistemas y disponer algún tipo de mecanismo de inspección o supervisión externa. En su difícil tarea de gestión de estas tareas, el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas habrá de tener en cuenta que su forma de trabajar constituye un poderoso mensaje acerca de las normas, los valores y los principios universales.

II. ENTIDADES O MECANISMOS CONEXOS

Los tribunales, la policía, las fuerzas armadas y el servicio penitenciario ocupan el lugar central en el mapa de sector de la justicia. El buen conocimiento y la intensa interacción con esas entidades son la característica distintiva de la labor en materia de imperio de la ley y justicia de transición en situaciones posteriores a un conflicto. Además hay otras instituciones que pueden ser importantes para el personal de mantenimiento de la paz que trabaja en la reforma del sector de la justicia. A continuación se ofrece una lista no exhaustiva de esas instituciones y sus funciones y responsabilidades prioritarias en relación con la administración de justicia:

- **Ministerios de justicia, derechos humanos, interior, defensa y finanzas:** según el país, esos ministerios controlarán la administración de los tribunales, la policía, el servicio penitenciario y las fuerzas armadas. Si existe un ministerio de derechos humanos, es importante garantizar que tenga independencia para actuar y cuente con los recursos suficientes. Un peligro es que ese ministerio pueda servir como excusa para evitar las críticas. Aunque todos esos ministerios deben promover y apoyar las reformas, tal vez no estén totalmente dispuestos a hacerlo porque el poder ejecutivo no desea ceder el control. El ministerio de finanzas controla el presupuesto y, como hemos visto, la escasez de recursos puede condenar al fracaso la reforma del sector de la justicia. El problema es que la mayoría considera que no tiene nada que ganar en las cuestiones de control y presupuesto.

- **Poder legislativo nacional:** a menudo pasado por alto o debilitado por la dominancia del poder ejecutivo o militar, el parlamento puede y debe desempeñar un papel importante en la reforma del sistema de justicia. Desde promulgar nuevas leyes sobre procedimientos penales o administración penal hasta crear comités especializados que ejerzan funciones de supervisión sobre el poder ejecutivo (comités parlamentarios sobre derechos humanos, justicia de menores, derechos de la mujer, aplicación de la ley, justicia penal, entre otros), el poder legislativo debe ser un asociado activo y dinámico en la reforma del sector de la justicia. Lamentablemente, la mayoría de los países que han sufrido un conflicto han tenido poca experiencia en esa afirmación de la autoridad legislativa, con lo que esto requerirá mucho tiempo, energía y recursos. Ello es particularmente cierto en órganos legislativos de ámbito más local y descentralizado, como los órganos regionales o municipales.

Además, muchos órganos legislativos están compuestos mayoritariamente por hombres y forman círculos cerrados de varones que no están dispuestos a poner en duda y mucho menos cambiar el orden establecido. Rwanda sentó un interesante precedente al disponer en su Constitución que el 30% de los escaños del parlamento están reservados a mujeres. Hoy en día, las mujeres representan el 48% de los diputados, el mayor porcentaje del mundo. Esa acción afirmativa o «discriminación positiva» podría servir como modelo para otros Estados que han pasado un conflicto y donde las leyes y las prácticas excluyen a las mujeres de la función pública.

• **Instituciones nacionales de derechos humanos:** se trata de una esfera en expansión, especialmente en Europa, donde los mediadores y las comisiones nacionales de derechos humanos han adquirido una amplia experiencia y una sólida práctica. Estas instituciones pueden adoptar diversas formas, pero generalmente son de tipo no judicial, están facultadas para recibir denuncias de ciudadanos acerca de presuntas faltas de conducta de los funcionarios públicos y tienen ciertos poderes de investigación (inclusive el de obligar a las autoridades a entregar documentos y presentar a personas para que presten declaración), pero no deciden sobre la inocencia o la culpabilidad ni pueden hacer cumplir sus recomendaciones. Estos órganos nacionales de derechos humanos se han hecho muy importantes en las actividades encaminadas a que la población conozca mejor sus derechos. Las Naciones Unidas, en sus Principios de París¹⁵, han establecido ciertos criterios para garantizar la independencia y la imparcialidad de las instituciones nacionales de derechos humanos con independencia de su forma exacta o su fuente de financiación.

Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden fomentar el Estado de derecho prestando especial atención a una esfera a menudo desatendida pero crucial para la justicia: los actos cometidos por funcionarios de la administración pública que, sin llegar al nivel de delito, suponen una vulneración de los derechos humanos. Por ejemplo, el favoritismo o la discriminación por funcionarios en la concesión de licencias de construcción o permisos para la venta de alimentos, o los funcionarios que miran a otro lado cuando hacen inspecciones de seguridad, higiene u otros aspectos, influyen en la vida y el bienestar de muchas personas. La erradicación de ese comportamiento no sólo protege a la población y sus derechos sino que también promueve la gobernanza y la confianza del público en sus instituciones. Este aspecto de la reforma del sector de la justicia merece mucha más atención por parte de quienes planifican y ejecutan operaciones de mantenimiento de la paz.

Las faltas de conducta en la administración pública también pueden tener consecuencias devastadoras: edificios que se desmoronan, alimentos peligrosos que se venden en los mercados, medicamentos caducados que no curan y permiten que las enfermedades se propaguen, vehículos en mal estado que abarrotan las carreteras y provocan muertos y heridos.

¹⁵ Resolución 48/134 de la Asamblea General de 20 de diciembre de 1993.

Las instituciones nacionales de derechos humanos también pueden ocuparse de un tipo de derechos que suele pasarse por alto: los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos a los alimentos, la vivienda, la educación, la atención sanitaria y la asistencia social serán en muchos casos urgentemente necesarios después de un conflicto. No obstante, la reivindicación de esos derechos a través de los tribunales puede ser difícil, larga y costosa, por lo que acudir a la comisión o el mediador nacional de derechos humanos puede dar resultados más rápidos.

- **Colegios de abogados:** las asociaciones de abogados, cuando existen, pueden ayudar a transformar el sistema de justicia. Lamentablemente, en casos como Rwanda y Kosovo, los abogados formaban parte del sistema represivo que contribuyó a provocar el conflicto y las violaciones de derechos. En ambos conflictos, la mayoría de los abogados huyeron del país. Las operaciones de mantenimiento de la paz deben ayudar a restablecer cuanto antes colegios de abogados que funcionen. Los grupos de abogados con frecuencia cuentan con mecanismos disciplinarios que sirven para mantener la ética profesional y sancionar las faltas de conducta y a menudo también establecen sistemas de asistencia judicial para que los pobres tengan asesoramiento letrado al menos en los casos criminales graves. Por ejemplo, el colegio de abogados de Haití mantiene una lista de abogados de guardia que representan gratuitamente a los clientes sin recursos.

Los colegios de abogados también sirven como centros de aprendizaje para nuevos letrados. Algunos países exigen que los licenciados en derecho trabajen como aprendices o pasantes durante un período determinado. Se trata de un importante proceso de iniciación en el que los nuevos abogados pueden aprender buenas prácticas y conductas éticas desde el principio de su carrera. En muchos países también han surgido asociaciones de abogadas, que ofrecen una perspectiva muy necesaria en los graves problemas de las mujeres asociados con la violencia doméstica, el acceso al crédito, las sucesiones y la propiedad de tierras. Esas abogadas también son un modelo positivo para la siguiente generación de defensores del Estado de derecho y los derechos humanos.

Los *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados* establecen normas universales de conducta y son un buen lugar de partida cuando se trabaja con organizaciones nacionales de abogados. Incluyen la disposición de que «toda persona está facultada para recurrir a la asistencia de un abogado de su elección para que proteja y demuestre sus derechos y la defienda en todas las fases del procedimiento penal».

- **Comisiones de reforma legislativa:** a menudo las leyes penales, la legislación en materia de derechos reales y sucesiones, la justicia de menores y los códigos comerciales (incluidas la suspensión de pagos, las inversiones extranjeras y la banca) necesitan una revisión y actualización amplias. Algunas de esas leyes pueden contravenir directamente las obligaciones del Estado anfitrión en relación con los tratados internacionales, especialmente en lo que se

refiere a los derechos humanos. Varios Estados han establecido comisiones de reforma legislativa (Bosnia y Herzegovina, Haití, Rwanda y Sierra Leona) para llevar a cabo esta tarea. Esas comisiones pueden crearse en virtud de una ley parlamentaria; otras están formadas en su mayor parte por miembros del colegio de abogados, y otras son un híbrido entre una comisión parlamentaria y un órgano independiente. Sea cual sea su forma precisa, los asesores de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben conocer la labor de esas comisiones y ofrecer sus conocimientos y su asistencia. La asistencia internacional ha demostrado ser especialmente útil para los Estados que han ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, cuando han tenido que elaborar legislación para transponer o reglamentar las disposiciones del Estatuto a fin de dar fuerza a las obligaciones contraídas en virtud de éste.

- **Facultades de derecho:** son un aliado evidente, aunque a menudo olvidado, en la reforma del sector de justicia. Puesto que en las facultades o escuelas de derecho se forman los futuros juristas del país, no hay mejor lugar para intentar inculcar la competencia, la ética profesional y el sentido de la responsabilidad en el servicio. Afortunadamente, las operaciones de mantenimiento de la paz más recientes han dedicado personal al establecimiento de firmes vínculos con las facultades de derecho desde las primeras fases.

En Kosovo, la OSCE encomendó a varios de sus funcionarios encargados de las cuestiones relativas al Estado de derecho que colaborasen con la Facultad de Derecho de la Universidad de Pristina en la modernización de su plan de estudios y sus métodos pedagógicos. Los funcionarios de la OSCE incluso impartieron varias clases, incluida una sobre derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario. Por primera vez se introdujeron estudios sobre la práctica del derecho en un sistema en el que hasta entonces se había recompensado el aprendizaje memorístico. Se hizo hincapié en los conocimientos prácticos y en la aplicación de principios jurídicos. En Rwanda, los funcionarios de derechos humanos de las Naciones Unidas colaboraron en la Facultad de Derecho de Butare, creando nuevos cursos en los que ellos mismos fueron profesores. Otra actividad importante fue la colaboración con los profesores de las escuelas de derecho para garantizar la sostenibilidad de las actividades. Se han hecho esfuerzos análogos en Sierra Leona, donde los funcionarios de la misión de las Naciones Unidas ayudaron a vigorizar la Facultad de Derecho del Fourah Bay College, de gran prestigio en otros tiempos.

- **Centros de capacitación judicial:** resulta sorprendente el porcentaje de jueces en los países que han sufrido un conflicto que prácticamente carecen de formación profesional previa. En Haití o Rwanda, por ejemplo, la primera escuela judicial se creó en los años noventa. En otros países, especialmente en los Balcanes, los jueces tenían una buena formación, pero sus competencias se orientaban hacia un sistema que era la antítesis del respeto de los derechos humanos. La creación o la reforma de centros de capacitación de jueces y secretarios (*greffiers* en el sistema de derecho napoleónico) debe ser una de las grandes prioridades en cualquier

operación de mantenimiento de la paz. Es fundamental garantizar que las competencias prácticas primen sobre los criterios teóricos o excesivamente académicos. El funcionamiento de la sala de audiencias, el progreso de las causas, el seguimiento de los sumarios, la redacción de dictámenes y la gestión eficaz de un importante volumen de causas son más importantes que seguir otro curso más sobre complicadas cuestiones jurídicas. Tampoco debe subestimarse en ningún caso la importancia de dar a conocer a los jueces las normas internacionales de derechos humanos aplicables en su país y su aplicación en las causas que los ocupan. Por ejemplo, la mayoría de los jueces de Estados que han sufrido un conflicto no tenían idea de que la *Convención contra la Tortura* les prohíbe admitir como prueba cualquier declaración obtenida mediante tortura (art. 15), o que el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* prohíbe la prisión por deudas (art. 11).

- **Organizaciones de investigación, centros académicos y grupos de reflexión:** las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben incluir a expertos académicos pertinentes del país en sus actividades de reforma del sector de la justicia. Por ejemplo, en Guatemala expertos en criminología, antropología y disciplinas conexas participaron tanto en el diseño como en la capacitación propiamente dicha de los cursos de capacitación para la policía. No obstante, las Naciones Unidas a menudo pasan por alto los recursos locales existentes en materia de investigación y experiencia académica, que enriquecerían todos los aspectos de su labor de restablecimiento del imperio de la ley. Es preciso mejorar la colaboración entre especialistas, universidades, centros de investigación y grupos de reflexión y las actividades de reforma de las Naciones Unidas. En realidad, lo habitual debería ser que las Naciones Unidas sondeasen a los expertos locales y les solicitasen información, opiniones y su participación. Con ello también se reforzaría algo que ya se ha dicho previamente: es indispensable conocer en profundidad tanto a los agentes locales como el contexto y la historia de delitos, violencia, discriminación, favoritismo, represión y abuso antes de emprender ninguna iniciativa en materia de imperio de la ley. No cabe duda que los que están en mejores condiciones para proporcionar esa información y esas perspectivas son la comunidad local de expertos y estudiosos. Trabajando con ellos, las Naciones Unidas también contribuyen a aumentar su capacidad para realizar estudios, acopiar, analizar y evaluar datos y servir como observadores constructivos del funcionamiento del sistema mucho después de que el último miembro de la CIVPOL, el último supervisor del sistema judicial, el último inspector de prisiones o funcionario de derechos humanos haya abandonado el país.

- **Academias de policía:** al igual que en el caso de los jueces, la policía de países como la República Democrática del Congo, El Salvador y Sierra Leona apenas había recibido formación formal para su trabajo. Muchos agentes procedían de las fuerzas militares, con una formación totalmente inapropiada para el trato con la población o para la aplicación de técnicas de mediación o de uso de la fuerza mínima. El resultado es que varias operaciones de mantenimiento de la paz han liderado la creación de escuelas profesionales de policía en las que todos los agentes deben pasar por una orientación inicial. Los expertos en fun-

ción policial y derechos humanos han ayudado a diseñar el plan de estudios y a impartir los cursos.

En el Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, la ex República Yugoslava de Macedonia y Kosovo, la policía había sido formada en el sistema comunista o socialista anterior, pero ese tipo de función policial vulneraba los derechos humanos e ignoraba por completo los criterios modernos propios de una policía democrática o comunitaria. En ciertos aspectos esas situaciones han sido más complejas porque los agentes de policía primero deben olvidar sus anteriores prácticas, contrarias a los derechos humanos y el Estado de derecho.

- **Medicina forense e instituciones médicas:** raro es el país que después de un conflicto cuenta con un laboratorio forense profesional y en funcionamiento que pueda dedicarse a la investigación criminal, o con personal adiestrado capaz de realizar esas investigaciones. En la práctica, lo más probable es que en las primeras fases haya que depender de recursos y competencias internacionales para esta esfera crucial. Afortunadamente, hoy en día se dispone de muchos conocimientos y experiencia en este ámbito fruto de las complejas investigaciones sobre genocidios y crímenes de lesa humanidad realizadas en Guatemala, Rwanda, los Balcanes y otros lugares. Algunas organizaciones, como *Physicians for Human Rights*, pueden establecer operaciones con relativa rapidez y a bajo costo, y hacen hincapié en la capacitación de personal local para que esos esfuerzos y conocimientos no se desvanezcan cuando abandonan el país.

En ocasiones, la misión incorpora a funcionarios con esas competencias para tareas y períodos concretos. La Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), organizada conjuntamente por las Naciones Unidas y la OEA, pidió a varios expertos de un equipo forense argentino que colaborase con ella cuando ayudaba al Gobierno de Haití a preparar el enjuiciamiento de los acusados de una matanza que tuvo lugar en Gonaives en 1994. Por primera vez en la historia de Haití se utilizaron en un juicio pruebas forenses, que ayudaron a condenar a los autores. Gracias las pruebas forenses y otras pruebas científicas es posible depender menos de las confesiones u otras pruebas que son más fáciles de manipular o incluso de crear cuando cunden las prácticas abusivas de la policía o la corrupción. Así, el desarrollo de la capacidad en este ámbito impulsa la profesionalización de los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley y mejora el respeto de los derechos humanos. Al mismo tiempo, el abogado de la defensa también debe tener acceso a las pruebas forenses que puedan exculpar a su cliente; una vez más, el principio de la «igualdad de armas» debe prevalecer cada vez que surjan adelantos tecnológicos en el sistema de justicia penal.

- **Organizaciones de medios de información:** una prensa libre, independiente y responsable es un aliado vital en la reforma del sector de la justicia. Después de un conflicto, informar al público acerca del comportamiento del gobierno, divulgar información básica como los presupuestos y los contratos gubernamentales, y desvelar casos de corrupción y mala conducta

es tan necesario como capacitar a los jueces y la policía. Los periodistas profesionales también deben regirse por códigos de conducta, ya que sus derechos y privilegios conllevan una gran responsabilidad de imparcialidad y veracidad. La propagación de rumores o la divulgación de hechos no comprobados puede intensificar la violencia y frustrar los costosos logros alcanzados en la reforma del sector de la justicia.

Un claro ejemplo reciente procede de Kosovo, donde los periodistas de todos los medios (prensa, radio y televisión) divulgaron una noticia infundada según la cual un serbio había azuzado a su perro de presa contra tres jóvenes albaneses, que en su huida se ahogaron en un río cercano. La noticia contribuyó a desencadenar una ola de violencia en marzo de 2004 que tuvo como resultado al menos 19 muertos, cientos de viviendas serbias y decenas de iglesias ortodoxas quemadas y destruidas, y echó por tierra cualquier atisbo de paz entre los dos grupos étnicos. Cuatro años de trabajo y millones de dólares invertidos en tolerancia interétnica se evaporaron prácticamente de un día para otro.

En varias operaciones de mantenimiento de la paz se ha proporcionado capacitación especializada a los periodistas sobre la forma de preparar reportajes de investigación acerca de crímenes, abusos de derechos humanos, fraudes financieros, delincuencia organizada, contrabando y cobertura de juicios. Los cursos han incluido clases sobre la libertad de expresión, los límites a ese derecho y el deber de los periodistas para con el público. Las operaciones de mantenimiento de la paz deben seguir abordando las cuestiones relativas a los medios de información en varios frentes, por ejemplo trabajando con los periodistas en campañas directas para dar a conocer mejor los derechos humanos y el imperio de la ley entre los ciudadanos mientras se colabora en su desarrollo profesional.

• **Organizaciones no gubernamentales:** no hay un solo grupo de entidades que tenga un papel más decisivo en el sector de la justicia que las ONG. Ninguna reforma, sea de la justicia, la policía, el servicio penitenciario, las fuerzas militares o la administración pública, arraigará y producirá cambios reales sin el apoyo y la comprensión de la sociedad civil. Como ya se ha afirmado, uno de los mayores errores que han cometido las operaciones de mantenimiento de la paz en el sector de la justicia ha sido considerar la reforma sólo o primordialmente como una cuestión técnica, que supone la revisión de algunos estatutos y la organización de cursos y otras actividades para agentes clave de las instituciones principales. La población a la que sirven esas instituciones debe ser consultada a menudo y desde las primeras fases. Las consultas no deben ser un simple adorno, sino verdaderas oportunidades para que los interesados por la justicia y los derechos humanos puedan dar su opinión. No basta invitar a las ONG a sentarse en una reunión para que después puedan decir que han participado. Los ciudadanos activos, entre otros, en las esferas de los derechos humanos, la justicia, los derechos de la mujer, la infancia, los derechos de los enfermos mentales y los discapacitados deben participar en la planificación, la investigación, la elaboración de estrategias, presupuestos y mecanismos de rendición de cuentas, y la evaluación de las iniciativas de reforma del sistema de justicia.

En Sierra Leona, por ejemplo, el Tribunal Especial (un tribunal mixto internacional y nacional creado en virtud de un acuerdo entre el Gobierno de Sierra Leona y las Naciones Unidas para enjuiciar a los «más responsables» de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad) tiene un amplio programa de divulgación pública. Una coalición de ONG locales que trabajan en derechos humanos se reúne periódicamente con funcionarios de los tribunales para debatir causas concretas y actividades de reforma legislativa. Se debate el papel de los ciudadanos en el suministro de pruebas, las declaraciones como testigos y la colaboración con los investigadores, y las ONG a su vez divulgan esta información entre sus miembros y la población en conjunto. En un país en el que los tribunales y los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley históricamente han reprimido a la población y han ayudado a cometer violaciones de los derechos humanos, es comprensible que los ciudadanos apenas tengan confianza, aliciente o experiencia en la cooperación con estas instituciones. Para invertir esa dinámica, los responsables de las reformas deben hacer un esfuerzo concertado por llegar al público en general y pedir su consejo y su participación. Esto es cierto no sólo en relación con los tribunales sino también respecto de la policía, el servicio penitenciario y la mayoría de las instituciones del gobierno.

El personal de mantenimiento de la paz ha aprendido que debe establecer contactos con las ONG locales. Fortalecer la capacidad de éstas para supervisar, informar y promover es tan importante para el éxito de la reforma del sector de justicia como las actividades encaminadas a mejorar las capacidades de los tribunales, los abogados, la policía y la administración penitenciaria. En la siguiente sección se examinarán las prioridades a la hora de reforzar las instituciones gubernamentales fundamentales en el sector de la justicia, pero no deben pasarse por alto los métodos de eficacia demostrada de desarrollo de la capacidad entre las ONG.

Los funcionarios de derechos humanos y los especialistas en asuntos jurídicos de una operación de mantenimiento de la paz suelen pasar mucho tiempo capacitando a los defensores locales de los derechos humanos. Los talleres sobre normas básicas de derechos humanos, internacionales y nacionales, y técnicas de supervisión (inclusive métodos de entrevista y redacción de informes, negociación, mediación, solución de controversias, visitas a prisiones y defensa de causas ante los funcionarios locales) suelen ocupar el núcleo de la capacitación. La capacitación de instructores siempre debe ser prioritaria, a fin de que los asociados locales puedan asumir las funciones de formación lo antes posible. Las operaciones de mantenimiento de la paz en Bosnia y Herzegovina, Guatemala, Haití, Rwanda, Timor-Leste y Kosovo han incluido cursos especialmente orientados a dirigentes comunitarios, periodistas, maestros, agricultores, mujeres, niños y profesionales de la salud locales.

La asistencia debe adaptarse a las necesidades de la sociedad receptora. En Rwanda, la mayor parte de la población es analfabeta y no comprende el francés, por lo que los seminarios y talleres y la distribución de ejemplares de textos importantes como la Constitución, la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y la *Convención sobre los Derechos del Niño* apenas tendrán

utilidad para difundir conocimientos y respeto por los derechos humanos. Las Naciones Unidas decidieron que la mejor forma de llegar a sus destinatarios era mediante un grupo local de teatro. Trabajando directamente con los actores, los funcionarios de derechos humanos idearon representaciones cortas que ilustrarían distintos problemas de derechos humanos. Los actores representaron las obras en aldeas y pueblos en kinyarwanda, el idioma que habla toda la población del país. Después, los actores dirigieron debates con los espectadores sobre lo que la obra había intentado comunicar y qué habían aprendido sobre los derechos humanos. Este método se ha utilizado también en otros países con altas tasas de analfabetismo como Angola, Burundi y Haití, y tiene mucho éxito.

La radio es otro medio fundamental para conectar con la sociedad civil en aquellos lugares donde tanto las comunicaciones como los transportes son difíciles. Los programas en los que pueden intervenir los oyentes, los debates y las tertulias sobre los derechos humanos, los jueces y la policía, y las representaciones radiofónicas son capaces de llegar a un público numeroso. Un aspecto especialmente importante es que esas iniciativas aprovechan el talento local y son relativamente baratas, con lo que su sostenibilidad es más probable cuando se reduzca la asistencia internacional, lo que sucede inevitablemente.

Prestar especial atención a los grupos de jóvenes y los escolares sirve para inculcar valores de derechos humanos en los futuros dirigentes y padres del país. En Kosovo, los funcionarios de derechos humanos de las Naciones Unidas aprendieron rápidamente que los niños a menudo eran mucho más tolerantes que sus padres y creían tener más en común con otros niños de su misma edad, con independencia de las diferencias étnicas, que con personas mayores de su propia etnia. Basándose en este sentimiento, la UNMIK patrocinó diversas actividades juveniles centradas en los deportes, la música, la informática, las clases de inglés y el ocio. Observaron que todos los chicos escuchaban el mismo tipo de música y seguían a los mismos equipos de fútbol, que todos deseaban aprender inglés y a utilizar Internet. Pronto dejó de ser raro encontrar a chicos albaneses, serbios, turcos, rumanos y musulmanes eslavos en los centros juveniles, entretenidos en diversas actividades.

En muchas situaciones posteriores a un conflicto, la discriminación contra la mujer será generalizada, a menudo «justificada» o cuando menos explicada basándose en prácticas culturales o una tradición inmutable. El Comité de Derechos Humanos ha formulado una observación general bastante estricta a este respecto, señalando lo siguiente:

La desigualdad que padecen las mujeres en el mundo en el disfrute de sus derechos está profundamente arraigada en la tradición, la historia y la cultura, incluso en las actitudes religiosas. El papel subordinado que tiene la mujer en algunos países queda de manifiesto por la elevada incidencia de selección prenatal por el sexo del feto y el aborto de fetos de sexo femenino. Los Estados Partes deben cerciorarse de que no se utilicen las actitudes tradicionales, históricas, religiosas o culturales como pretexto para justificar la

vulneración del derecho de la mujer a la igualdad ante la ley y al disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos previstos en el Pacto¹⁶.

En realidad, no es tan fácil. Las ONG locales, especialmente las que se centran en las cuestiones relativas a la mujer, así como otras personas, especialmente las que son más respetadas en la sociedad local, habrán de liderar el cambio en esta esfera y otras conexas. Y ello puede llevar tiempo. Pero esto no significa que las operaciones de mantenimiento de la paz deban evitar las cuestiones de discriminación, sean del tipo que sean, o vengan de la fuente que vengan. Se trata más bien de escoger la combinación adecuada de tácticas que permitan conseguir resultados y mejoras reales para las personas que son víctimas de un trato desigual¹⁷. La experiencia ha demostrado que fortalecer la capacidad de las organizaciones de mujeres tiene un enorme efecto multiplicador para garantizar la mejora de la observancia de los derechos humanos y el imperio de la ley.

El sector de las ONG debe participar en el proceso de establecimiento de estrategias; son fundamentales las campañas de información pública que expliquen la importancia de la participación de los ciudadanos en la reforma judicial, de la policía y las prisiones. Esas campañas también ayudarán a moderar las expectativas, habida cuenta de que la reforma judicial suele ser un proceso lento y a largo plazo.

La asistencia internacional solamente durará un tiempo limitado. Dejar sobre el terreno a ONG y otras agrupaciones de la sociedad civil fuertes, dinámicas y eficaces debe, por consiguiente, ser una prioridad. Un aspecto clave para valorar el éxito del programa de derechos humanos de una operación de mantenimiento de la paz es si las instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales encargadas de proteger los derechos humanos son más fuertes que cuando se inició la operación.

¹⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general n.º 28 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, párr. 5).

¹⁷ Un buen ejemplo es el de Sierra Leona, donde después de muchos esfuerzos por erradicar la práctica de la mutilación genital femenina, las Naciones Unidas consiguieron el apoyo de un clérigo islámico (mulá). El mulá señaló que el Corán no aprueba esta práctica, que en realidad es contraria al Islam y debe ser abandonada. Su opinión tuvo mucho más peso que las protestas de la comunidad internacional. En el Afganistán se utilizó un método análogo: en los sermones de los viernes, los mulás denuncian la violencia doméstica.

III. CUESTIONES BÁSICAS Y PRIORITARIAS PARA EL SECTOR DE LA JUSTICIA PENAL Y LAS INSTITUCIONES CONEXAS

A. Vinculaciones entre las instituciones fundamentales

En muchos Estados en conflicto, las instituciones fundamentales de la justicia penal como la judicatura, la policía y el servicio penitenciario con demasiada frecuencia son gestionadas como reductos independientes, incluso enfrentados entre sí. Apenas existe cooperación entre ellas y a menudo se disputan el control de fuentes lucrativas de ingresos como la venta de empleos, la imposición de «tasas» por servicios y diversas actividades delictivas relacionadas con el contrabando, la trata de mujeres y niños, los narcóticos, los diamantes, el coltán (en la República Democrática del Congo, un valioso componente de los teléfonos móviles) y recursos similares. Esas instituciones raras veces cumplen las obligaciones que les impone la ley, lo que es una de las causas próximas del conflicto.

Así pues, uno de los principales retos para el personal de mantenimiento de la paz será contribuir a profesionalizar cada una de esas instituciones y al mismo tiempo tender puentes entre ellas, si hasta entonces los intercambios eran limitados. Superar los sentimientos de propiedad y los instintos de aislamiento resulta difícil, especialmente cuando se considera que el poder es algo finito y que lo que gana un grupo automáticamente supone una pérdida para otro.

La policía, los fiscales y los tribunales habrán de establecer relaciones fluidas de comunicación y de trabajo. ¿Quién investiga, quién detiene a los sospechosos, quién divulga información y cuándo? Tanto la doctrina como la capacitación deben proporcionar respuestas claras. Los militares en especial habrán de aprender a aceptar un papel mucho menor en la aplicación de la ley y centrarse en las tareas fundamentales de la defensa nacional y el socorro de emergencia. En algunos países como el Afganistán, El Salvador y Guatemala no era infrecuente que los militares se inmiscuyesen en los asuntos internos, lo que a menudo tenía consecuencias devastadoras para el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos. El personal de mantenimiento de la paz debe hacer constante hincapié en la debida demarcación entre asuntos policiales y asuntos militares. Nada perjudicará tan rápido las actividades de reforma como el hecho de que la población observe que persisten las pautas y las prácticas anteriores.

B. Fortalecimiento de las instituciones

Las operaciones de mantenimiento de la paz deben prestar mayor atención al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones que velan por el Estado de derecho para funcionar de manera transparente e imparcial y al mismo tiempo mantener una supervisión apropiada de sus mecanismos de contratación, ascensos y despidos de personal, los presupuestos, los programas de adquisiciones y los mecanismos de inspección. El fortalecimiento de estos pilares, en los que se sustenta la buena gestión interna en el sector de la justicia, requiere unas competencias y una atención particulares por parte del personal de mantenimiento de la paz.

1. Órganos de supervisión

Los mecanismos de rendición de cuentas, internos o externos, son indispensables en cualquier programa de establecimiento del imperio de la ley. Los tribunales, los departamentos de inspección judicial o los órganos internos de disciplina deben disponer de recursos suficientes y de una independencia total. Las faltas de conducta en el sector judicial deben ser castigadas con rapidez y equidad; de lo contrario, todo el mundo perderá la confianza en el empeño y concluirá con razón que nada ha cambiado en realidad. Los jueces, los fiscales y los abogados en general deben mantener los más altos niveles de conducta profesional e integridad. El Afganistán ofrece un ejemplo negativo a este respecto. El mecanismo de disciplina interna de su Tribunal Supremo es débil e ineficaz; la corrupción y las faltas de conducta son comunes, lo que hace pensar a la población que la situación no mejorará y que los jueces seguirán quedando impunes por su comportamiento.

El establecimiento de mecanismos efectivos de rendición de cuentas en la policía, tanto internos como externos, es una de las grandes prioridades en las operaciones de mantenimiento de la paz. Los mecanismos de rendición de cuentas transparentes y equitativos contribuyen a garantizar la disciplina policial y la confianza de los ciudadanos. Éste es uno de los aspectos más importantes de la mejora del respeto de los derechos humanos por parte de la policía. Un gran problema en muchos países ha sido la impunidad de la policía, que no recibía castigo por asesinar, torturar, violar y chantajear. Cualquier falta de conducta de la nueva policía tendrá una repercusión devastadora en la reforma. La población creerá que la nueva policía es exactamente igual que la antigua y que no merece su confianza ni su apoyo, con lo que pronto se pondrá en marcha una dinámica peligrosa. Ese fue el caso en El Salvador en los primeros días de la misión de las Naciones Unidas en el país. En Haití, en cambio, sucedió lo contrario: el enérgico Inspector General de la nueva Policía Nacional de Haití en 1994-1995 disciplinó, destituyó e incluso entregó a la justicia a agentes de policía por faltas de conducta y abusos. Esto supuso una revolución en Haití y envió una clara señal tanto a la policía como a la población: la impunidad se ha terminado; se puede perder el empleo e incluso ir a la cárcel si se violan las leyes o el código de ética de la policía.

Sea cual sea la institución (policía, tribunales, servicio penitenciario, ejército, servicios de inteligencia, aduanas, fronteras, inspectores de la construcción, recaudadores de impuestos o

inspectores sanitarios) el elemento más importante para el éxito es establecer y mantener una relación dinámica entre la institución del Estado de derecho y su órgano supervisor pertinente. Además, las resoluciones del Consejo de Seguridad o el mandato de la operación de mantenimiento de la paz deben incluir un mecanismo de vigilancia que permita a las Naciones Unidas seguir los progresos que se realicen en la administración de justicia, la aplicación de la ley y otras actividades de establecimiento del imperio de la ley. Entre las medidas o los valores de referencia para el poder judicial y la policía, por ejemplo, deben figurar la diversidad étnica, racial y de género del personal clave, los recursos financieros (porcentaje del presupuesto nacional dedicado a los tribunales), la aplicación de criterios objetivos en los nombramientos y los ascensos, la transparencia en la adopción de decisiones, la rendición de cuentas y la aplicabilidad de códigos de ética profesionales y mecanismos de protección frente a las injerencias externas.

Los ciudadanos necesitan conocer y confiar en los procedimientos de denuncia que se hayan establecido para desvelar los casos de mala conducta profesional o actividad delictiva por funcionarios de la administración pública. Si un agente de policía o un funcionario del juzgado hicieron algo mal, ¿puede un ciudadano presentar una denuncia y estar seguro de que se le dará curso y no se meterá en un cajón para siempre? La policía, los tribunales, el servicio penitenciario y otros organismos públicos deben llevar a cabo una campaña de información para explicar a los ciudadanos cómo pueden denunciar los casos de mala conducta. El inspector general, el mediador, una junta de revisión interna o de ciudadanos o la comisión nacional de derechos humanos deben producir informes públicos, dar ruedas de prensa y publicar comunicados en los que se describan las acusaciones, el carácter de la supuesta falta de conducta y los nombres, cargos o rango de las personas implicadas. Durante cierto período a mediados de los años noventa, la Oficina del Inspector General de la nueva Policía Nacional de Haití dio una conferencia de prensa semanal en la que anunciaba el número de denuncias formuladas contra la policía, las medidas adoptadas, incluida la revisión de los casos graves para su enjuiciamiento penal, y una actualización sobre la situación de casos anteriores. También se facilitaba información sobre las tasas de delincuencia, los lugares de criminalidad particularmente elevada y estadísticas sobre los tipos de delitos cometidos. Esta transparencia animó a la población a colaborar con la policía, proporcionando información y pistas, identificando a sospechosos y previniendo el delito.

Los órganos de supervisión, además de evaluar el comportamiento y sancionar las faltas de conducta, sirven otros objetivos importantes. El departamento de asuntos internos o la oficina del inspector general también debe apoyar «el examen y la enmienda de los sistemas reglamentarios y de gestión y las prácticas de la policía [u otros órganos del sector de la justicia] para perfeccionar sus capacidades y mejorar su rendimiento, tanto en su eficacia como en su ética»¹⁸. Los mecanismos internos de disciplina, cuando son justos y objetivos, alientan el buen comportamiento pues influyen directamente en la carrera de un funcionario. Las evaluaciones

¹⁸ Rachel Neild, *Themes and Debates in Public Security Sector Reform: A Manual for Civil Society: Internal Controls and Disciplinary Units*, Washington D.C., Washington Office on Latin America, 1998, págs. 1 y 2.

de la actuación profesional pasan al expediente del personal, lo que afecta a los futuros ascensos, traslados, aumentos de sueldo, destinos, oportunidades de capacitación y mejora de competencias.

Mientras que algunos funcionarios de la administración pública se oponen a la supervisión, especialmente si la realizan órganos externos, al considerarla un estorbo para combatir eficazmente la delincuencia o administrar la justicia, un experto en reforma policial, David Bayley, sugiere que en lugar de presentar la cuestión como un equilibrio entre la supervisión y la eficacia, hay que considerar la rendición de cuentas y el respeto de los derechos humanos como cuestiones de gestión y rendimiento.

Creo, pues, que la táctica más inteligente con la policía no consiste en insistir reiteradamente en el respeto a los métodos externos de rendición de cuentas, si bien personalmente apruebo muchos de ellos, sino en colaborar con ella y convertirla en nuestra aliada mediante un cambio en la manera en que concibe la gestión¹⁹.

Esto es cierto sea cual sea la institución de que se trate: policía, tribunales, servicio penitenciario o funcionarios públicos en general.

Los análisis generales realizados por órganos de supervisión interna y juntas de revisión civil externas ponen de manifiesto pautas, tendencias y problemas, con arreglo a los casos o las denuncias presentadas en cada uno de ellos. Esa información da lugar a cambios y recomendaciones de política, y a adaptaciones de la capacitación y de la estructura de incentivos. La policía, los fiscales, los jueces y otros órganos que trabajan en la aplicación de la ley desean saber qué tácticas o prácticas provocan denuncias de los ciudadanos. Analizar las pautas de abuso, los lugares particularmente propicios o las prácticas que conducen a los abusos es indispensable para adoptar medidas correctivas y proceder a la reforma.

*2. Procesos de depuración y evaluaciones de la actuación profesional*²⁰

Los procesos de depuración de funcionarios en ejercicio con el fin de determinar su idoneidad para seguir ocupando el cargo es quizá el puente más natural entre la justicia de transición y la reforma institucional. Prescindir de las personas que no deben estar en la policía, el ejército, el servicio de prisiones o el poder judicial debido a su conducta en el pasado no sólo aborda su responsabilidad respecto de actos pasados sino que garantiza que no volverán a comportarse mal de nuevo. Su destitución sirve simultáneamente para reformar la institución en la que sir-

¹⁹ Melissa Ziegler y Rachel Neild, *From Peace to Governance: Police Reform and the International Community*, Washington D.C., Washington Office on Latin America, 2002, pág. 10.

²⁰ Véase el instrumento del Estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto preparado por el ACNUDH sobre procesos de depuración.

ven. Por ejemplo, el proceso de evaluación de las calificaciones de los jueces en Bosnia y Herzegovina mientras se llevaba a cabo un proceso amplio de renombramiento fue un modo eficaz de contribuir a la reforma del poder judicial en el país.

Mientras tanto, los procesos de depuración plantean muchas otras cuestiones fundamentales en la reforma institucional: una contratación más equitativa, mejor capacitación, medidas de acción afirmativa o «discriminación positiva», bases financieras más sólidas para desalentar la corrupción, procedimientos de demanda civil, órganos de supervisión, códigos de conducta, estatutos para la denuncia de abusos y mejora de la gestión, las políticas de personal y la administración.

Además, el proceso de nombramiento, los sueldos y el período de mandato del personal judicial debe estructurarse de tal modo que se fomente su capacidad para tomar decisiones sin estar sometidos a influencias políticas, presiones financieras y otras injerencias externas. Conviene establecer mecanismos, como un consejo supremo del poder judicial o un mediador, que reciban las quejas de los ciudadanos contra un juez, un fiscal o cualquier otro empleado judicial por actos cometidos en su capacidad profesional. El personal judicial debe ser sometido a medidas disciplinarias, suspensión o destitución sólo por razones de incapacidad o de mala conducta que lo haga inapropiado para cumplir sus obligaciones de acuerdo con las normas de conducta establecidas. Los funcionarios especializados en asuntos judiciales en diversas operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han contribuido a redactar códigos de conducta para jueces y fiscales, basándose en normas existentes contenidas en los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura* y las *Directrices sobre la función de los fiscales*.

3. Programas de capacitación

La labor de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en relación con el imperio de la ley suele hacer hincapié en la capacitación. Se dedica gran cantidad de recursos y de tiempo a capacitar policías, jueces, funcionarios de juzgados, abogados de la defensa, funcionarios de prisiones, legisladores, periodistas, personal administrativo de juzgados, guardias de fronteras y funcionarios de aduanas. De toda esta experiencia se han extraído ciertas lecciones sobre lo que constituye una capacitación eficaz.

- Toda la capacitación destinada al personal judicial, la policía, las ONG y los legisladores, entre otros, debe ser sumamente práctica y utilizar instrumentos pedagógicos que entrañen un aprendizaje activo, participación, simulación de situaciones, resolución de problemas, estudios de casos, elaboración de estrategias y ejercicios en grupos reducidos. Estos ejercicios deben basarse en problemas reales del país, no copiarse precipitadamente de manuales cargados de recetas. Por ejemplo, un estudio de caso en Haití trataba sobre una mujer a la que robaban en su coche en una zona apartada del aparcamiento de un centro

comercial; otro trataba sobre la intervención de un teléfono en un domicilio privado. Los grandes aparcamientos de centros comerciales, los coches privados y los teléfonos en casa no son comunes en Haití, de modo que el material del curso hubo de ser revisado tras algunas clases algo embarazosas.

- Los adultos aprenden mejor cuando participan activamente; conviene evitar las largas charlas, especialmente de tipo teórico o académico, que sólo permiten escuchar en actitud pasiva.
- Siempre que sea posible, la capacitación en el aula debe ir seguida de un asesoramiento práctico y activo en el terreno. La capacitación en el empleo no sólo refuerza lo que se ha aprendido sino que permite a los centros de capacitación obtener datos sobre el terreno acerca de lo que es preciso reforzar o saber si han surgido nuevas cuestiones. Esto es cierto en todo el espectro de actividades de instauración del Estado de derecho (policía, servicio penitenciario, poder judicial, funcionarios públicos).
- Debe alentarse la capacitación conjunta del personal judicial, la administración penal, la policía y especialistas en derechos humanos de modo que cada uno de ellos vea con mayor claridad las diversas funciones que cada uno debe desempeñar y pueda surgir un sentimiento de labor de equipo. El imperio de la ley depende de todos esos sectores. Se trata de una forma práctica de reforzar la necesidad de colaboración, comunicación y coordinación que se ha descrito anteriormente.
- Toda asistencia para la capacitación debe preguntarse si conseguirá el siguiente objetivo: proporcionar competencias, conocimientos e instrumentos que permitan que las instituciones locales responsables del imperio de la ley sean más fuertes que antes. ¿Podrán las ONG locales, las comisiones nacionales de derechos humanos, las juntas de revisión de la policía y los mediadores informar, supervisar y proseguir el aumento de la capacidad cuando ya no reciban ayuda de expertos internacionales?

La operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Timor-Leste definió otros elementos indispensables para el éxito de la capacitación:

- Contar con los instructores adecuados, personas que no sólo tengan conocimientos técnicos sino también experiencia práctica y capacidad para hacer participar activamente a los destinatarios, y para promover el análisis y la solución de problemas y no simplemente la repetición y la memorización.
- Los conocimientos pertinentes sobre el Estado de derecho, sea en relación con los derechos humanos, el poder judicial, la función policial, el servicio penitenciario u otras esferas conexas, deben presentarse conjuntamente y enfocados a la aplicación en el mundo real, es decir operacionales y pertinentes, en lugar de académicos, teóricos o abstractos. Al

mismo tiempo, los instructores no pueden limitarse a contar historias o relatar anécdotas; los ejemplos, aunque sean reales, deben perseguir el objetivo de reforzar o ilustrar un concepto o una técnica importante. El rigor y la pertinencia deben ser los criterios básicos.

- Los derechos humanos, sea cual sea la esfera del Estado de derecho, no deben ser un tema añadido o relegarse a un tratamiento independiente; hay que incorporarlos, aludir a ellos y e incluirlos en todos y cada uno de los temas tratados en cualquier actividad de capacitación y en las actividades de acompañamiento y supervisión.
- Muchas personas que trabajan en las distintas disciplinas relacionadas con el Estado de derecho están acostumbradas a métodos pedagógicos que recompensan la memorización y en la práctica desalientan el análisis, el pensamiento crítico y el juicio independiente; así pues, los instructores deben tener presente que los métodos de aprendizaje activo y participativo, a base de preguntas y estudio de casos prácticos resultarán desconcertantes, cuando menos al principio. Los participantes deben comprender que su participación activa será decisiva para el éxito de la capacitación.
- En lugares como Timor-Leste, donde no había precedentes de una labor policial democrática y respetuosa de los derechos o de un poder judicial independiente, libre e imparcial, es importante dedicar algún tiempo a las estructuras básicas del gobierno, el papel de la policía, los tribunales, el parlamento, y otras instituciones del Estado democrático, destacando la idea de que los ciudadanos han construido un «hogar», su constitución, cuyos cimientos son los derechos humanos y el imperio de la ley. Este enfoque ha sido sumamente eficaz en la capacitación de los agentes de policía de Timor-Leste.
- Utilizar a la policía, los jueces, los fiscales y otros funcionarios de la administración pública en los programas de capacitación con ONG y la sociedad civil permite que se conozca mejor la labor que realizan, profundiza su conocimiento de los derechos humanos, el Estado de derecho y la gobernanza y al mismo tiempo fortalece los lazos y las relaciones de confianza con las comunidades a las que sirven. Las Naciones Unidas han patrocinado varios cursillos en los que el Servicio de Policía de Timor-Leste, por ejemplo, ha visitado escuelas y organizaciones de mujeres para hablar sobre los derechos humanos. Gracias a esas actividades, tanto la policía como la comunidad tienen un mayor conocimiento de los derechos humanos, y al mismo tiempo ha mejorado el concepto que tiene la comunidad de la policía. Además de la capacitación formal, las Naciones Unidas han patrocinado almuerzos en los que el Servicio de Policía recibía a dirigentes comunitarios para debatir preocupaciones y problemas. Esas reuniones permiten que la policía tenga conocimiento de lo que preocupa a la comunidad a la que debe atender y proteger, aclara las confusiones que pueda tener la comunidad acerca del papel de la policía y permite a ambas elaborar estrategias para el futuro: fijar prioridades y organizar actividades de seguimiento y proyectos conjuntos.

- Los ciudadanos del país deben llevar a cabo los proyectos por sí mismos siempre que sea posible y la capacitación de instructores debe ser automática; siempre hay que «reforzar y no sustituir» las instituciones y las competencias locales.

4. Asistencia sostenida al sector de la justicia

Las misiones de derechos humanos de las Naciones Unidas en Camboya y Guatemala han establecido unidades encargadas específicamente de trabajar con el poder judicial local. La Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) estableció programas de capacitación para abogados, fiscales y jueces. Estos programas prosiguen hoy en día bajo la dirección de una ONG internacional con asistencia del ACNUDH, varios años después de concluida la misión de la APRONUC. Sin embargo, la comunidad internacional no proporcionó los fondos que hacían falta para realizar un programa amplio de reconstrucción del poder judicial en Camboya.

Sí se ha contado con fondos suficientes en Guatemala, donde los observadores de derechos humanos han formulado críticas al sistema de justicia. Gracias a la financiación del PNUD, el funcionario de derechos humanos ha organizado cursos y formación continua para juristas y monitores de derechos humanos guatemaltecos sobre cuestiones jurídicas. Ya desde el principio, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala asignó a funcionarios para que trabajaran en la Oficina del Fiscal General y ayudaran a planificar las investigaciones y los procesamientos. Se celebran reuniones periódicas con el PNUD y los donantes bilaterales con el fin de evitar el despilfarro y la duplicación de esfuerzos.

5. Necesidad de un desarrollo sustancial y amplio de la capacidad institucional

Mientras que una supervisión efectiva, una contratación cuidadosa, la comprobación de antecedentes de los funcionarios en ejercicio y una capacitación pragmática son necesarias para el conjunto del sector del imperio de la ley y la justicia de transición, esos elementos no bastan para producir cambios duraderos y poner en pie instituciones sólidas, autosuficientes y dignas de confianza. En todo caso, las Naciones Unidas se han centrado excesivamente en la capacitación, que da resultados impresionantes pero a menudo equívocos. «Hemos capacitado a 3.000 policías en siete meses» suena bien, pero si esos policías no están debidamente dirigidos, si su adelanto profesional depende del favoritismo y no de los méritos, si se les paga poco o con retraso, si carecen de vehículos o radios de comunicación o ni siquiera se les cambia el uniforme, los órganos encargados de la capacitación, los procesos de depuración y la supervisión no obtendrán buenos resultados en la mejora del Estado de derecho o el respeto de los derechos humanos.

Una reforma fructífera del Estado de derecho depende primordialmente del desarrollo institucional de lo que antes eran organismos disfuncionales, corruptos, excesivamente grandes y claramente hostiles contra el usuario, sometidos a injerencias externas y caracterizados por el

favoritismo y donde brillaban por su ausencia la obligación de rendir cuentas y la transparencia. El personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debe dedicar mucha más atención y recursos a cuestiones como el desarrollo profesional, la transparencia en la administración, la preparación de presupuestos, la supervisión fiscal, la planificación, la logística y las adquisiciones, es decir, el desarrollo de la capacidad institucional en general.

Para que la reforma de la policía o la justicia tenga resultados satisfactorios, hay que prestar atención tanto a la gestión del personal, las trayectorias profesionales establecidas y la transparencia de los procedimientos disciplinarios como a la capacitación y las campañas de sensibilización sobre derechos humanos, las mejoras del material de lucha contra la delincuencia o los sistemas informatizados de gestión de casos. No obstante, a menudo se han olvidado los primeros en favor de los últimos. Por ejemplo, después de grandes esfuerzos por reformar la policía en la ex República Yugoslava de Macedonia y de muchas actividades de capacitación en derechos humanos, la adopción de decisiones de sesgo étnico y aquejadas de partidismo político sigue impregnando todos los aspectos de la fuerza policial. Las Naciones Unidas en especial deben reconocer las dificultades más amplias en materia de gobernanza cuando se trata de la reforma de la policía en particular y de la reforma en pro del imperio de la ley en general. Ninguna de estas instituciones funciona, y a menudo lo que requiere una reforma es la ética política nacional y el sistema de incentivos y sanciones.

Los instrumentos elaborados para otras esferas de la gobernanza (evaluaciones diagnósticas de los puntos fuertes de las instituciones, solidez del acopio y el análisis de datos, evaluaciones del rendimiento basadas en los méritos, medidas para evaluar el impacto de los programas, desarrollo del liderazgo, prácticas de gestión modernas y supervisión presupuestaria) son tan importantes para la reforma del sector judicial como las iniciativas encaminadas a mejorar la reglamentación de aduanas, la recaudación de impuestos u otros servicios públicos que reciben apoyo de los diversos programas de gobernanza de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o donantes bilaterales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional o el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional. Las iniciativas de reforma del sector de la justicia merecen el mismo rigor y la misma obligación estricta de rendir cuentas si se desea conseguir mejoras mensurables.

El poder judicial o la fuerza policial reformados necesitarán ayuda en la planificación estratégica: cómo presupuestar, asignar recursos, prever necesidades de capacitación y despliegue, y determinar necesidades particulares (investigaciones forenses, laboratorio criminal, intervención y asesoramiento en los casos de violencia doméstica, tratamiento de la delincuencia organizada, trata de seres humanos, tráfico de drogas, entre otras). Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben velar por que sus equipos especializados en el Estado de derecho incluyan especialistas en planificación y expertos en administración y gestión, inclusive

en personal y finanzas. Esas esferas, junto con la logística y la infraestructura, son decisivas para el éxito, aunque a menudo se pasan por alto.

La independencia de la judicatura también exige que el sistema judicial cuente con los recursos y los medios necesarios para funcionar de manera eficaz. Cuando se pide al personal de mantenimiento de la paz que colabore en la reforma de las instituciones judiciales, en primer lugar debe ayudar a sus homólogos locales a evaluar qué recursos existen y entonces determinar los que puedan necesitarse para impulsar el funcionamiento del sistema judicial. Puesto que la cuestión de la capacidad es fundamental en los esfuerzos encaminados a transformar un sistema de justicia, lo más conveniente es realizar una evaluación amplia durante la fase inicial de la operación de mantenimiento de la paz y elaborar, junto con el Estado anfitrión, un plan estratégico para la reforma. Las Naciones Unidas, no obstante, deben trabajar con los funcionarios locales de modo que el plan estratégico tenga en cuenta la capacidad del gobierno para financiar su sistema judicial a medio y largo plazo. El plan también debe detallar sus prioridades en materia de reconstrucción y de reforma con el fin de conseguir la máxima armonización con esfuerzos comparables en los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley, el servicio penitenciario y la administración pública, para garantizar que el plan refleje prioridades más amplias en lo político, lo cultural, lo religioso y otros ámbitos para el país anfitrión.

Una vez en marcha los proyectos de reforma, los funcionarios de mantenimiento de la paz son los más indicados para evaluar las repercusiones de la asistencia, comunicar sus conclusiones a las autoridades y sugerir modificaciones a los programas. Por ejemplo, en Rwanda los funcionarios de asuntos judiciales prepararon un estudio completo del sistema de justicia del país y evaluaron la repercusión de los proyectos de asistencia para una mesa redonda de donantes celebrada en Ginebra en junio de 1996. Los donantes y el Gobierno utilizaron ese estudio para planificar futuros proyectos. En Haití, los observadores de la MICIVIH observaron que incluso después de recibir capacitación en la Escuela Nacional de Jueces, muchos jueces seguían cobrando al público por la emisión de órdenes judiciales o sentencias. Como la MICIVIH documentó esos casos, la capacitación a ese respecto fue reforzada y el Gobierno se dio cuenta de que tenía que velar por que los suministros básicos se distribuyeran regularmente a los juzgados; es decir, que se trataba en realidad de un problema de logística de gestión, no de un problema de corrupción.

6. Necesidad de datos sólidos y fiables

El mantenimiento de registros debe ser meticuloso con el fin de impedir los esfuerzos encaminados a ocultar los incidentes de abusos policiales, mala conducta judicial o baja productividad. Determinar información de partida para realizar análisis estadísticos de la delincuencia, la tramitación de causas en los juzgados y el número de personas recluidas en centros penitenciarios (sea a la espera de juicio o condenadas) permite evaluar el impacto de las actividades de reforma. Las iniciativas de las Naciones Unidas en materia de Estado de derecho deben incluir a

expertos en tratamiento de datos y estadísticas, pues son piezas clave para una reforma institucional sostenible. La falta de datos sólidos ha impedido incluso a cuerpos de policía maduros o funcionarios de juzgados en países desarrollados conocer cabalmente el alcance y la naturaleza de los abusos policiales, la demora en la resolución de casos y el hacinamiento en las prisiones y, lo que es igualmente importante, ha impedido diseñar soluciones y evaluar la repercusión de las reformas. Cuanto mejor y más amplia sea la información, más matizados, complejos y efectivos serán los análisis que realicen las Naciones Unidas en materia de funcionamiento del imperio de la ley. Los datos de calidad dan lugar a una buena estrategia y una práctica correcta, lo que a su vez redundará en un mayor respeto por el Estado de derecho.

7. Coordinación de los donantes

Algunas veces se destina a expertos para que trabajen en el ministerio de justicia, la policía, el servicio penitenciario y la oficina del fiscal y ofrezcan sus conocimientos diariamente en un entorno de trabajo, como si se tratara de un tipo de capacitación en el empleo. Francia envió a dos funcionarios de su Ministerio de Justicia para que trabajaran en el Ministerio en Haití y prestaran sus competencias en materia de tramitación de causas, administración y gestión de personal. Los Gobiernos de Bélgica, el Canadá, Alemania y los Países Bajos han destinado funcionarios al Ministerio de Justicia de Rwanda para que trabajen en una amplia gama de cuestiones, entre ellas gestión general, administración, elaboración de legislación y gestión de sistemas de información modernos.

Los donantes deben, no obstante, enviar un mensaje coherente y establecer programas de asistencia racionales. Con demasiada frecuencia los donantes intentan exportar sus propios sistemas y a veces originan controversias poco razonables y contraproducentes. En otros casos, los donantes no se consultan debidamente entre sí con lo que inevitablemente se produce despilfarro de fondos, duplicación de actividades o lagunas de cobertura. Las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel importante facilitando la comunicación entre donantes y entre éstos y las autoridades.

Los organismos de las Naciones Unidas también debe aumentar su participación en el fortalecimiento de las instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales en el sector de la justicia. Esto puede considerarse labor de desarrollo propiamente dicha; las operaciones de mantenimiento de la paz suelen estar presentes durante un período limitado. Es frecuente que el PNUD y el UNICEF, por ejemplo, hayan trabajado en los países durante muchos años antes y durante el conflicto. Disponen ya de grandes oficinas dotadas de personal en su mayor parte nacional, por lo que por sí mismos cuentan con una capacidad única para ayudar en el desarrollo a largo plazo de las principales instituciones del sector de la justicia. También tienen los conocimientos y la experiencia necesarios en esferas como el desarrollo de proyectos, la realización de evaluaciones y la gestión de datos. Los organismos especializados de las Naciones Unidas deben participar antes y de forma más decidida en el sector de la justicia y ofrecer su experiencia y sus

recursos. Por su parte, el personal de mantenimiento de la paz debe forjar mejores relaciones de trabajo con esos organismos y con órganos regionales (OEA, Unión Europea, OSCE, Consejo de Europa, Unión Africana) que seguirán en los países después del conflicto, mucho tiempo después de que el último funcionario de mantenimiento de la paz se haya marchado.

IV. CONDUCTA DEL PERSONAL DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Las faltas graves de conducta cometidas por el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, tanto militares como policías y civiles, socavan los esfuerzos por fortalecer el imperio de la ley. ¿Cómo pueden las Naciones Unidas predicar a otros acerca de la necesidad de cumplir las normas, combatir la impunidad, aplicar las mismas normas a todos sin discriminación y defender el principio de que nadie está por encima de la ley, cuando algunos de sus propios funcionarios de mantenimiento de la paz violan esos principios? Numerosos incidentes recientes y bien documentados sucedidos en Bosnia y Herzegovina, la República Democrática del Congo, África Occidental y Kosovo ilustran que el problema es generalizado. Algunos funcionarios de mantenimiento de la paz en esos países han estado implicados en la trata de mujeres y niños, el contrabando de drogas, la «protección» de prostitutas, inclusive menores, y otras actividades delictivas. En muchos casos, el presunto infractor simplemente es enviado de vuelta a casa, donde el castigo es incierto o no existe.

Esto constituye un terrible mensaje para el país anfitrión y hace que una tarea ya difícil sea tremendamente más dura. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben intensificar la información, la capacitación y la supervisión de su propio personal y no dudar en sancionar a los infractores y penalizar a los Estados que los envían si se niegan a sancionarlos. Los funcionarios internacionales de las operaciones de mantenimiento de la paz, civiles y militares, deben atenerse a los más altos niveles de responsabilidad y transparencia.

Conclusión

La reforma del sector de la justicia es fundamental para la paz y la seguridad internacional y por consiguiente para el desarrollo. El fracaso en esta esfera puede llevar a una reanudación del conflicto. Las buenas prácticas que se enumeran a continuación, derivadas del análisis realizado de las reformas del sector de la justicia, deben aplicarse en el mantenimiento de la paz, con las modificaciones que sean necesarias para adaptarse a las particularidades locales.

- El Estado de derecho debe considerarse un concepto flexible. Consiste en algo más que reformar los tribunales, los sistemas de justicia penal o la legislación penal. En muchos países, habrá que prestar atención prioritaria a las controversias en materia de propiedades, el registro de nacimientos, la justicia de menores, la ciudadanía y la apatridia, la corrupción, la reforma de la administración pública y el servicio civil, y la desmovilización y el desarme de los combatientes.
- La reforma del sector de la justicia debe recibir atención inmediata y cuantiosos recursos desde el inicio mismo de una operación de mantenimiento de la paz. Esperar demasiado tiempo o permitir que otros elementos se establezcan antes puede hacer que la tarea sea mucho más difícil, y será prácticamente imposible recuperar el tiempo y el impulso perdidos. Los saqueos y el desorden que tuvieron lugar en el Iraq tras la caída del régimen de Saddam Hussein, y la violencia generalizada en Kosovo inmediatamente después de terminar la campaña de bombardeos de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte son pruebas convincentes de este principio.
- Las Naciones Unidas, los donantes y el gobierno anfitrión deben acordar una estrategia global para el establecimiento del Estado de derecho en la que se especifiquen prioridades, secuencias, niveles de referencia, indicadores, mecanismos de evaluación, responsabilidades y plazos. El seguimiento es tan esencial como la planificación y la coordinación. Los principales donantes deben presupuestar las necesidades materiales de un poder judicial, un cuerpo de policía y un sistema penitenciario que funcionen; al mismo tiempo, deben valorar la capacidad del país a largo plazo para financiar esas instituciones básicas con cargo a los impuestos y otros ingresos. Hacen falta muchos fondos para hacer funcionar un poder judicial eficiente y honrado y para equipar, capacitar y pagar a profesionales de la policía y las cárceles que sean competentes e íntegros.
- Con demasiada frecuencia se ha observado falta de coordinación dentro de las Naciones Unidas y entre las Naciones Unidas y los principales agentes bilaterales.
- La participación intensa, temprana y provechosa de expertos locales, tanto de dentro como de fuera del gobierno, es fundamental para el éxito.

- Las Naciones Unidas nunca deben adoptar una fórmula única en las cuestiones relativas al establecimiento del Estado de derecho. Aunque algunos principios universales y muchos enfoques han demostrado ser eficaces en distintas circunstancias, la receta exacta para el fortalecimiento de la reforma del Estado de derecho se deriva de un análisis informado de las condiciones locales.
- Las ONG y la sociedad civil en general deben participar en el establecimiento de estrategias. La asistencia internacional debe forjar desde el inicio sólidas relaciones de trabajo con las ONG locales. La información, siempre que las consideraciones de seguridad lo permitan, debe compartirse. Las ONG locales deben participar en la planificación y la ejecución desde las primeras fases y de forma efectiva, no sólo como un adorno.
- Las campañas de información pública en las que se explique la importancia de la participación ciudadana en la reforma de la justicia son fundamentales. Además, contribuirán a mantener las expectativas en un grado razonable, habida cuenta de que éste es un proceso normalmente lento y a largo plazo.
- Los proyectos relacionados con el acceso a la justicia son importantes; los tribunales inferiores no deben dejarse de lado en favor de los casos más notorios y los tribunales superiores. La mayoría de los contactos de la población con el poder judicial se dan en los juzgados de primera instancia, y es en éstos donde la población debe ver que se están produciendo cambios, y además rápidamente.
- Una administración pública honrada y transparente (matriculación de vehículos, licencias de construcción, eliminación de basuras, inspectores de salud pública) es fundamental para el imperio de la ley, aunque a menudo se pase por alto. Más personas tienen contacto con los organismos públicos que con los juzgados, y cuando esos organismos no funcionan debidamente y cunden en ellos los sobornos y la corrupción, rápidamente puede aumentar el desorden y la percepción de que nada ha cambiado. Las Naciones Unidas deben considerar que los programas en materia de corrupción y gobernanza están directamente relacionados con los esfuerzos de establecimiento del imperio de la ley.
- Las unidades de inspección judicial o los órganos de disciplina interna deben disponer de recursos suficientes y de total independencia. Las faltas de conducta judicial deben castigarse rápida e imparcialmente; de lo contrario, la población perderá la confianza en el empeño.
- Ningún Estado o gobierno es monolítico; merece la pena intentar encontrar aliados que defiendan los derechos humanos y el imperio de la ley dentro de las estructuras oficiales y prestarles apoyo.

- Las reformas del poder judicial, la policía y las prisiones deben ir de la mano; todas ellas forman parte de un único sistema y se refuerzan entre sí.
- Los proyectos de reforma policial deben hacer hincapié en las relaciones entre la policía y la comunidad, la vigilancia comunitaria, los derechos humanos, la mediación, las aptitudes para la solución de conflictos y técnicas de investigación criminal que respeten los derechos humanos pero que también sean eficaces a la hora de resolver delitos. El aumento de las tasas de criminalidad en situaciones posteriores a un conflicto es frecuente y menoscaba no sólo la seguridad sino también la posibilidad de mejorar el imperio de la ley. Una de las grandes prioridades es que la lucha contra la delincuencia sea efectiva y respetuosa de los derechos.
- Mediante campañas de información pública nacionales y de base amplia se debe explicar el papel de la policía y de los tribunales nuevos o reformados en una democracia. Deben celebrarse reuniones periódicas entre la policía y las organizaciones comunitarias y entre jueces, fiscales y personal de los juzgados y la comunidad a la que sirven.
- La asistencia internacional debe procurar especialmente ayudar a la policía en la elaboración y aplicación de códigos de conducta internos y procedimientos de disciplina, y ayudar a las oficinas de los inspectores generales a investigar y sancionar las faltas de conducta o la participación en actividades delictivas o de corrupción. Las faltas de conducta en la policía deben castigarse de manera rápida e imparcial; de lo contrario la nueva policía se asemejará mucho a la antigua, lo que redundará en detrimento de cualquier oportunidad de reforma.
- Toda la capacitación, sea para el poder judicial, la policía, las ONG o los legisladores, entre otros, debe ser de carácter práctico y utilizar instrumentos pedagógicos que entrañen el aprendizaje activo, la participación, la representación de situaciones ficticias, la solución de problemas y ejercicios en grupos pequeños.
- Siempre que sea posible, la capacitación en el aula debe verse seguida por un acompañamiento activo sobre el terreno. La capacitación en el trabajo no sólo refuerza los conceptos aprendidos sino que permite que los centros de capacitación reciban información desde el terreno sobre los aspectos que han de ser reforzados o sobre aspectos nuevos que no se habían tenido en cuenta. Esto es cierto en todo el espectro de las actividades relacionadas con el establecimiento del imperio de la ley (policía, prisiones, poder judicial, administración pública).
- Debe alentarse la capacitación conjunta del personal del sistema judicial, la administración penal, la policía y los especialistas en derechos humanos de modo que cada uno vea con mayor claridad los distintos papeles que todos han de desempeñar y pueda surgir un sentimiento de trabajo en equipo. El imperio de la ley se apoya en todos estos sectores.

- En toda la asistencia que se preste, hay que preguntarse si se alcanzará el siguiente objetivo: ofrecer conocimientos, competencias e instrumentos de modo que las instituciones locales responsables sean más fuertes que antes. ¿Pueden las ONG locales, las comisiones nacionales de derechos humanos y los mediadores informar, supervisar y proseguir el desarrollo de la capacidad sin más ayuda de expertos internacionales?
- El principio de trabajo en todas las actividades de reforma del sector de la justicia debe ser reforzar y no sustituir a las instituciones y los agentes locales siempre que sea posible.
- Las operaciones de mantenimiento de la paz deben ser innovadoras a la hora de llegar a la población local, aprovechando las prácticas culturales locales y las formas de entretenimiento populares, grupos de teatro locales o la radio para divulgar el mensaje y alentar el debate acerca de la importancia del Estado de derecho.
- El país anfitrión debe determinar cuál es el mejor enfoque para abordar los delitos y las infracciones a la legislación interna o internacional cometidos en el pasado. Los expertos internacionales pueden ofrecer asistencia esbozando posibilidades y proporcionando información acerca del proceder de otros países en circunstancias análogas en materia de procesamiento, actividades de determinación de los hechos, reparaciones y disculpas. No obstante, algún tipo de justicia es indispensable para que se llegue a una auténtica reconciliación. Esas dos vías nunca son excluyentes.

Anexo I

DIRECTRICES SUGERIDAS PARA TRABAJAR CON LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY Y LA POLICÍA

Los agentes de policía o cualquier funcionario encargado de aplicar la ley que tenga el poder y la autoridad para detener y privar de libertad a una persona desempeñan un papel fundamental en la administración de justicia. El personal de mantenimiento de la paz debe entablar con ellos una relación de trabajo profesional que le permita vigilar su actuación, señalar las cuestiones de interés a los funcionarios del gobierno y notificar cualquier problema a la sede de su misión.

La mayoría de los mandatos de los funcionarios de derechos humanos y los encargados del mantenimiento de la paz incluye la obligación de vigilar los derechos a la integridad física y la libertad (prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, prohibición de la detención y la privación de libertad arbitrarias y, el más importante, el derecho a la vida). Esos derechos se consagran en los principales tratados internacionales de derechos humanos (*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, *Convención contra la Tortura*) y en la legislación interna.

El personal de mantenimiento de la paz debe estar familiarizado con las normas internacionales que gobiernan la práctica policial en materia de detención y privación de libertad. Esas cuestiones deben tratarse en la capacitación previa al despliegue y toda operación de mantenimiento de la paz debe disponer de un juego completo de los principales tratados e instrumentos de derechos humanos. El *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* y las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* deben estudiarse en todas las actividades de capacitación anterior al despliegue y al empleo.

Los observadores también deben familiarizarse con las disposiciones de la legislación interna que gobiernan las prácticas de la policía. Por ejemplo, ¿quién está facultado para detener a una persona? ¿Se necesitan en todos los casos órdenes de detención por escrito o existen excepciones? ¿Cuándo son legales los registros? En Haití, no pueden hacerse detenciones ni registros entre las 18 y las 6 horas, a menos que la policía presencie un delito. Los observadores de la MICIVIH, que conocían esta norma, pudieron señalar a la policía que ciertas detenciones eran ilícitas y consiguieron que se liberara a las personas afectadas.

Los observadores también deben conocer la legislación en materia de prisión preventiva. La mayoría de los códigos internos especifican estrictos límites al tiempo que una persona puede permanecer detenida a la espera de juicio. Si la persona detenida no es llevada ante el juez para ser acusada o juzgada dentro de ese período especificado, hay que ponerla en libertad a menos

que el juez decida que la prolongación de su detención es legal. En Haití, el detenido debe ser llevado ante el juez en un plazo de 48 horas después de su detención para que aquél determine la legitimidad de su privación de libertad. La legislación de Rwanda también impone estrictos límites al plazo en el que los investigadores policiales deben presentar un informe y entonces el juez debe decidir si mantener a la persona en prisión. El abogado y la familia del detenido deben tener acceso regular a él y si necesita atención médica, deben adoptarse las medidas apropiadas para prestársela.

El criterio para supervisar a la policía o los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe hacer hincapié en la evaluación sistemática de la policía en cuanto institución: la eficacia de su estructura de mando, su capacidad para llevar a cabo investigaciones internas, las relaciones con las autoridades judiciales y las relaciones con la población a la que debe proteger. Este criterio permite que una misión comprenda el funcionamiento de la policía y mejore su capacidad para detectar problemas y proponer soluciones para que la policía respete los derechos humanos. Si la misión tiene un componente de policía civil, como en Bosnia y Herzegovina, Camboya, Haití, Liberia, Sierra Leona, Timor-Leste y Kosovo, los funcionarios de asuntos judiciales y la CIVPOL deben colaborar estrechamente y aprovechar los conocimientos y la experiencia que cada uno de ellos aporta.

A continuación se ofrece un conjunto de directrices para evaluar la labor de la policía local o nacional:

1. Conozca los nombres de todos los oficiales de mando de la policía en su región. Mantenga una lista exacta y actualizada de todos los funcionarios de policía y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y mantenga también disponible una lista de direcciones y números de teléfono de todas las comisarías de la región.
2. Solicite una reunión con el mando de la policía local lo antes posible. Describa claramente el mandato de la operación de mantenimiento de la paz y entréguele una copia. Explique lo que hará su oficina e intente organizar reuniones periódicas en un mismo lugar con el mando o su adjunto.
3. Visite periódicamente las comisarías. Intente conocer a los agentes de policía de su distrito, pero sin excesiva familiaridad; es preferible establecer un diálogo cordial pero profesional. Recuerde que si se considera que el personal de mantenimiento de la paz mantiene relaciones estrechas con la policía puede disminuir la credibilidad de la misión entre la población local.
4. Si es posible, ofrézcase para dar cursillos a la policía sobre normas internacionales en materia de detención, privación de libertad, uso de la fuerza y de las armas de fuego y tratamiento de los detenidos. Así lo han hecho las misiones de derechos humanos en Guatemala,

Haití y Rwanda, utilizando los instrumentos internacionales y estudios de casos preparados a partir de hechos reales. El asesor principal en derechos humanos de la UNMIK impartió cursos de ese tipo en la Escuela de Policía de Kosovo.

5. Evalúe los efectos que ha tenido la capacitación de la policía: ¿ha mejorado la actuación de la policía? ¿Persisten problemas que indiquen la necesidad de dar más capacitación? En Haití, la nueva Policía Nacional recurría con demasiada facilidad a sus armas de fuego, tenía grandes dificultades en el control de multitudes y destrozó los vehículos nuevos que habían proporcionado los donantes internacionales. Los observadores de la MICIVIH presentaron informes detallados sobre esos incidentes y la Academia de Policía adaptó su plan de estudios a fin de dedicar más tiempo a la capacitación de conductores, el control de multitudes y cuándo es apropiado el uso de la fuerza. En Kosovo, se incluyeron en las actividades de capacitación talleres sobre violencia doméstica en los lugares donde tenía una incidencia particularmente importante. Los cursos sobre delincuencia organizada y trata de mujeres son hoy en día parte permanente de la capacitación de la policía en Bosnia y Herzegovina.

6. Cuando se reúna con las organizaciones locales de derechos humanos u otros grupos comunitarios, pregúnteles siempre cómo ven a la policía, qué problemas observan y pídale ejemplos concretos. Si están de acuerdo, esos casos pueden utilizarse más adelante (omitiendo nombres y datos que pudieran identificar a los informantes) durante debates con los oficiales de mando de la policía encaminados a demostrar la existencia de problemas y la necesidad de medidas correctivas. Esos incidentes también pueden utilizarse como estudios de casos en la capacitación futura de la policía local, la CIVPOL y funcionarios de derechos humanos sobre el terreno.

7. Antes de reunirse con la policía para debatir los problemas del momento, asegúrese de que se ha comprobado la exactitud de las cuestiones que pretende plantear y que los informantes, los testigos o las víctimas no se oponen a que su caso sea expuesto ante la policía. En caso de duda, no se refiera a esos casos y espere a que se produzcan nuevas aclaraciones.

8. Si el mando policial no coopera o se muestra amenazante (niega toda falta de conducta de sus oficiales, acusa a la víctima o promete medidas que nunca se adoptan), comunique esa información, junto con las recomendaciones que procedan, a la sede de la misión.

9. Los funcionarios deben averiguar si el departamento interno de investigación de la policía, por lo general la oficina del inspector general, ha sido informado de algún incidente de mala conducta policial y, en su caso, si se ha realizado alguna investigación o se ha adoptado alguna medida de disciplina (destitución, confiscación de armas o traslado mientras dure la investigación). ¿Ha incluido la investigación policial la realización de exhumaciones,

autopsias, pruebas de balística, investigaciones forenses, recogida de muestras de ADN o declaraciones de testigos, entre otros ?

10. Indique cualquier investigación oficial de una falta de conducta policial y el resultado de esa investigación, señale las sanciones impuestas (expulsión del cuerpo de policía, suspensión, traslado, descenso de categoría, recorte del sueldo) y la fecha en que tienen efecto esas sanciones. Señale también si el caso es remitido al sistema judicial para un posible procesamiento y los resultados de cualquier medida que haya tomado el juez. Si no se adoptan medidas, intente averiguar por qué, especialmente si hay pruebas de injerencia o de falta de voluntad política para aplicar medidas disciplinarias o procesar a la policía por mala conducta o abusos de los derechos humanos.

11. Deben enviarse a la sede de la operación informes periódicos sobre prácticas policiales (con un análisis de si se están observando los límites a la duración de la prisión preventiva o a la espera de juicio y si hay denuncias de uso indebido de la fuerza).

Anexo II

DIRECTRICES SUGERIDAS PARA LA LABOR EN MATERIA DE PRISIONES Y CENTROS DE DETENCIÓN

Visitas e inspección de prisiones

Las prisiones y los centros de detención plantean dificultades particulares al personal de mantenimiento de la paz. Las personas privadas de libertad a menudo corren más peligro en la cárcel, aisladas de la familia, los abogados y los médicos en muchos casos, constantemente expuestas a padecer torturas y malos tratos. Las condiciones en los centros de detención suelen ser inhumanas; los principales peligros para la salud de los reclusos son el hacinamiento, la escasez o la mala calidad de los alimentos, el agua sucia y las enfermedades. Los peligros son aún mayores en los centros de detención secretos o extraoficiales en los que los detenidos están incomunicados; el riesgo de tortura o de malos tratos es muy alto si el mundo exterior no tiene conocimiento del detenido o acceso a él.

Los funcionarios deben vigilar el trato que reciben los presos y las condiciones de las cárceles, cuidando de no poner en peligro la vida de los reclusos o de hacer que sus condiciones o su trato sean aún peores de lo que ya son. Existen ciertas técnicas y directrices, probadas a lo largo de los años, que han demostrado su eficacia en la supervisión de los centros penitenciarios.

Mandato

El mandato de la misión de mantenimiento de la paz debe incluir una autorización amplia y clara para visitar todas las cárceles y los centros de detención. Los elementos fundamentales son el derecho a visitar todos los lugares, oficiales o extraoficiales, en los que pueda haber algún detenido, y el derecho a realizar esas visitas sin autorización previa de las autoridades o sin que la operación de mantenimiento de la paz deba anunciarlas previamente. Una vez en la prisión, los observadores deben tener derecho a visitar todas las partes del establecimiento; ningún rincón, celda o zona puede declararse excluido. Los observadores deben tener la posibilidad de hablar con cualquier recluso que deseen en condiciones que aseguren que los funcionarios de la prisión no puedan oír lo que se está diciendo en la entrevista; la confidencialidad de esas entrevistas debe quedar garantizada. Las autoridades penitenciarias también deben garantizar que no habrá represalias contra ningún recluso entrevistado por los funcionarios de la operación de mantenimiento de la paz ni contra ningún guardia o funcionario de la prisión que acepte proporcionar información a esos funcionarios.

Las propias condiciones inhumanas de una prisión ya pueden constituir trato cruel en violación del derecho internacional. Por ejemplo, en Rwanda, los funcionarios de derechos humanos de

las Naciones Unidas insistieron en que el Gobierno adoptase medidas para aliviar el tremendo hacinamiento que había en las prisiones y las celdas policiales, que había provocado muertes y la rápida propagación de enfermedades infecciosas. Los peores excesos del hacinamiento se vieron mitigados en parte gracias a las visitas periódicas de esos funcionarios y a la información que brindaron sobre las condiciones de reclusión, en estrecha colaboración con el CICR, organismo principal en este tipo de trabajo sobre el terreno.

Objetivos primarios

Con arreglo al mandato de mantenimiento de la paz, se plantean algunos objetivos primordiales para la vigilancia de las prisiones. Entre ellos figuran los siguientes:

1. Poner fin a la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los golpes, la presión psicológica (amenazas, intimidación) o cualquier forma de maltrato, físico o mental.
2. Garantizar la liberación de las personas reclusas de forma arbitraria o ilícita.
3. Conseguir que los reclusos tengan acceso al sistema de justicia de conformidad con los procedimientos y los plazos previstos en la ley.
4. Garantizar que las víctimas de violaciones de los derechos humanos, especialmente de palizas, malos tratos o torturas, reciban tratamiento médico de inmediato.
5. Informar a las autoridades competentes de cualquier caso documentado de tortura o maltrato e insistir en que las autoridades investiguen y castiguen a los responsables de esas graves violaciones de los derechos humanos.
6. Garantizar que las autoridades penitenciarias establezcan y mantengan un registro exacto de las personas privadas de libertad, con el nombre de cada una de ellas, su fecha de ingreso en el lugar de detención, la situación legal del detenido y la fecha de su próxima comparecencia ante el juez.
7. Promover, junto con las autoridades competentes y las organizaciones especializadas (CICR, Médicos del Mundo, Programa Mundial de Alimentos), la mejora de las condiciones materiales, físicas y psicológicas de los detenidos.
8. Capacitar, si procede, a los guardias y los administradores de los centros penitenciarios en las normas y la legislación internacional de derechos humanos acerca del trato a los reclusos, haciendo particular hincapié en la *Convención contra la Tortura*, las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* y el *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*. Asimismo, evaluar constante-

mente las repercusiones que tiene esa capacitación en la conducta real de los funcionarios de prisiones y recomendar modificaciones en la capacitación que se da en las prisiones para resolver todo problema que aún persista. Si el problema no es la falta de conocimientos, los funcionarios principales de la misión deben ser informados para que puedan plantear la cuestión ante las autoridades de más alto nivel.

Directrices para las visitas a prisiones

Las visitas a las prisiones son un elemento fundamental de la labor de una operación de mantenimiento de la paz, pero son también sumamente complejas, difíciles y potencialmente traumáticas para el observador de derechos humanos. No es raro que el observador se vea profundamente afectado por la visita, después de ver a seres humanos encarcelados en condiciones abominables con claros signos de tortura y de malos tratos. Los observadores deben prepararse cuidadosamente para cada visita y ser informados en detalle sobre lo que deben esperar por otros miembros del equipo que ya hayan visitado el lugar. En muchos Estados, el CICR también tiene un mandato de vigilancia de prisiones. El CICR tiene amplia experiencia en este tipo de visitas y en algunos casos asumirá el papel principal. En otras situaciones, el CICR y una misión de mantenimiento de la paz pueden compartir esa tarea. Por ejemplo, en Haití y Rwanda, el CICR y las misiones de derechos humanos acordaron visitar las prisiones en días determinados a fin de evitar la congestión y la confusión. También convinieron en repartirse cuestiones prioritarias; el CICR se centró en las condiciones de las prisiones y la misión de derechos humanos en la situación judicial de los presos.

A continuación se ofrece una recopilación de directrices que han dado resultados satisfactorios en varias operaciones de mantenimiento de la paz.

Directrices generales

1. Debe formarse un equipo especializado en visitas a prisiones con personal de mantenimiento de la paz que tenga la experiencia profesional pertinente. Cada visita debe ser cuidadosamente planificada y se definirá claramente el papel de cada persona. El equipo tendrá un conocimiento profundo de las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* y del *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*. Debe haber al menos dos observadores en cada visita. Uno de ellos debe anotar el nombre del funcionario a cargo y comprobar el registro, la situación y las condiciones de las celdas, mientras el otro puede celebrar entrevistas con los presos sin que las oigan los funcionarios de prisiones y otros reclusos. Los observadores nunca deben permanecer a solas con los detenidos o los guardias.
2. Si es posible, las visitas deben tener lugar sin aviso previo al centro penitenciario. En otro caso, sea porque el mandato no lo permite o porque las autoridades se niegan a cooperar,

debe darse el mínimo plazo de aviso necesario. De cualquier forma, nunca hay que rechazar la oportunidad de visitar una prisión, siempre que estén presentes las condiciones para una visita apropiada que se han descrito anteriormente. Aunque los administradores de la prisión hayan «hecho una limpieza» sabiendo que el personal de mantenimiento de la paz va a acudir al centro, la visita al menos beneficia a los reclusos aunque sólo sea por un corto período.

3. Una vez en la prisión, deben presentarse al funcionario de prisiones y solicitar una entrevista con el funcionario al mando o responsable de la prisión. Debe anotarse el nombre, el rango y la función de la persona a cargo.

4. Hay que recordar a la persona a cargo cuál es el mandato de la operación de mantenimiento de la paz y solicitar con corrección que coopere durante la visita. En caso de negativa o de no cooperación, si se considera que seguir insistiendo no dará fruto alguno, es preferible dar por terminada la visita y comunicar el incidente de inmediato a la sede, donde los superiores pueden tratar la cuestión con funcionarios superiores del gobierno.

5. Hay que pedir al funcionario a cargo que presente el registro de la prisión. Si no existe ese documento, hay que recordarle que lo exigen las normas internacionales (y posiblemente la legislación nacional, como en Haití). Se examinará el registro y se calculará el número de reclusos en el establecimiento. A lo largo de varias visitas, los observadores o el equipo de visitas a prisiones deberán preparar un censo de todos los reclusos para comprobar si el registro oficial es exacto.

6. Conviene utilizar un plano de la prisión previamente preparado para asegurarse de que ninguna de sus secciones quede sin visitar.

7. Deben llevarse a cabo entrevistas individuales (de hasta media hora cada una) con todo recluso que parezca haber sufrido una violación del derecho a la integridad física o la seguridad. Si cuando examinan a una víctima concreta, los observadores tienen conocimiento de otras violaciones análogas, deben investigar esos casos de inmediato siempre que sea posible.

8. No deben tomarse fotografías ni utilizar cámaras de vídeo. Si es posible, no hay que permitir que ninguno de los miembros del equipo visitante sea fotografiado o filmado durante la visita.

Cuestiones clave que deben observarse/investigarse

Además de las directrices generales, los observadores que visiten una prisión o un centro de detención deben prestar gran atención a ciertos indicadores clave que deben incluirse en todo

futuro informe acerca de las condiciones de la prisión. Todos los informes deben incluir la información siguiente:

1. Una lista actualizada de los reclusos con sus nombres completos, edad, estado civil, ocupación, dirección, situación legal, fecha de ingreso en prisión, circunstancias de la detención, nombre y función de la persona que realizó la detención, duración de la prisión preventiva, comparecencias ante el juez hasta la fecha y toda futura cita para la audiencia ante el juez.
2. Personal de prisiones: cuántos están de servicio, actitud (profesional, hostil, indiferente).
3. Condiciones en la prisión: número de presos por celda, camas, ventanas, luz, ventilación, temperatura, instalaciones higiénicas, acceso a agua, alimentos, presencia de insectos o roedores.
4. Separación de presos: hombres, mujeres, menores (requerido por las normas internacionales vigentes), presos a la espera de juicio y presos condenados, militares y civiles, enfermos mentales.
5. Posibilidades de hacer ejercicio: caminar fuera de las celdas, al aire libre, practicar deportes.
6. Pruebas de todo trato cruel, inhumano o degradante durante la detención o la reclusión. Qué tipos de pruebas, cuántos presos tratados de esa manera y toda información posible sobre el responsable. (Estas cuestiones deben manejarse con la máxima precaución y en la más estricta confidencialidad. En Rwanda, un observador dejó a los reclusos un cuestionario para rellenar en el que se les preguntaba si habían recibido malos tratos; algunos reclusos respondieron «sí» y después fueron apaleados por los guardianes cuando pasaron a recoger los impresos. Este tipo de encuesta debe evitarse a toda costa.)
7. Castigos impuestos por los guardias: tipo, circunstancias, intensidad, frecuencia y consecuencias.
8. Condiciones sanitarias de los presos: enfermedades relacionadas con condiciones insalubres en la prisión, falta de higiene, presencia de enfermedades transmisibles (tuberculosis, VIH/SIDA), carencias nutricionales (en Haití los observadores de derechos humanos detectaron un brote de beriberi, causado por una carencia vitamínica, y se hicieron los cambios oportunos en la alimentación de los presos), regularidad de las visitas médicas, disponibilidad de medicamentos.
9. La extorsión o los sobornos exigidos por las autoridades penitenciarias a los reclusos o sus familiares a cambio de servicios básicos o necesarios; intimidación por otros reclusos.
10. Acceso de los abogados y la familia del recluso: ¿son periódicas y privadas las visitas?

El informe sobre la visita a la prisión

Al regresar a la oficina después de una visita, el equipo debe repasar toda la información recopilada, comparar notas y observaciones y comenzar inmediatamente a redactar el informe de la visita. Éste debe incluir toda la información relacionada con los temas examinados en la sección anterior. Debe prestarse especial atención a las personas que hayan sido víctimas de torturas o malos tratos y cuya condición física sea grave; también deben indicarse los casos de prisión preventiva prolongada.

Una vez terminado, el informe debe ser enviado a la sede; cuando en ésta se han recibido los informes de todas las oficinas regionales, los responsables de esta esfera de trabajo deben analizar los informes y determinar si existen problemas generalizados y persistentes que hayan de ser comunicados a funcionarios superiores del gobierno. En Rwanda, por ejemplo, se presentaron informes que hablaban de grave hacinamiento y la presencia de enfermedades infecciosas a los ministros del interior, de defensa y de justicia, a raíz de lo cual se adoptaron algunas medidas para aliviar el hacinamiento y sacar a las personas con enfermedades infecciosas y a los ancianos. En Haití, los funcionarios de mantenimiento de la paz presentaron a los militares pruebas detalladas de los apaleamientos sistemáticos que propinaban a los detenidos los oficiales del ejército; durante un corto período, el personal del mantenimiento de la paz documentó una disminución de las palizas después de esta intervención.

Como parte de la labor complementaria a las visitas y la redacción de informes, conviene solicitar entrevistas con las autoridades. Una vez comunicadas las conclusiones de la misión, debe darse a las autoridades un plazo razonable para responder o adoptar medidas correctivas. En las visitas ulteriores debe prestarse particular atención al cumplimiento de las recomendaciones de la misión. Si se aprecian mejoras, los observadores deben intentar descubrir el motivo, sea el cambio del director de la prisión o de personal de la prisión, la imposición de sanciones a los guardianes por malos tratos a los reclusos, o el acortamiento del período de prisión preventiva: a todos estos cambios pueden deberse las mejoras. La misión debe señalar públicamente todo cambio positivo.

El equipo de visitas a las prisiones debe comprobar que ninguno de los presos entrevistados fue ulteriormente castigado, maltratado o interrogado por ningún funcionario del gobierno en relación con sus declaraciones a la misión. Si se ha dado algún caso de este tipo, la misión debe protestar enérgicamente y el Estado debe adoptar medidas para impedir que se produzcan nuevos incidentes y sancionar a los responsables.

Anexo III

DIRECTRICES ESPECÍFICAS PARA INVESTIGAR LAS DENUNCIAS DE TRATOS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES INFLIGIDOS POR LA POLICÍA O DURANTE LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD

En muchas operaciones de mantenimiento de la paz, la cuestión de los malos tratos a manos de funcionarios del gobierno es una de las violaciones de los derechos humanos más frecuentes y graves y una amenaza para el Estado de derecho. Las palizas, la tortura y otras formas de malos tratos pueden darse en diversas circunstancias, desde manifestaciones hasta reuniones, durante la detención o mientras la persona está siendo interrogada en la comisaría. Los malos tratos a menudo se producen en prisiones y centros de detención.

A continuación se ofrecen algunas directrices para el personal de mantenimiento de la paz que investiga denuncias de tratos crueles, inhumanos o degradantes. Aunque tal vez sea difícil llevar a cabo entrevistas detalladas y largas sobre el terreno, especialmente en las cárceles, deben abarcarse tantas de las esferas que se destacan a continuación como sea posible. Algunas de las preguntas pueden parecer poco realistas, particularmente habida cuenta de la probable reacción hostil de las autoridades, pero incluso formular la pregunta indica al gobierno que su manera de actuar está siendo vigilada y no pasará desapercibida, que tiene obligaciones y que debe adoptar medidas para impedir los malos tratos o castigar a los responsables de éstos.

1. Entrevistar a la víctima:
 - anotar información detallada sobre la detención, la privación de libertad y los malos tratos (nombres, fechas, lugares);
 - observar las posibles marcas, lesiones y síntomas relacionados con los malos tratos; obtener el consentimiento de la víctima para exponer su caso ante el gobierno, si procede; obtener el consentimiento de la víctima para que reciba el tratamiento médico debido.
2. Entrevistar a los testigos:
 - corroborar el relato de la víctima; si hay discrepancias, anotarlas.
3. Entrevistar al personal médico que ha tratado a la víctima:
 - obtener la corroboración médica de las pruebas de malos tratos.
4. Entrevistar a las autoridades penitenciarias si la víctima sigue recluida:
 - obtener información acerca del estado médico de la víctima cuando fue trasladada desde la custodia policial al centro penitenciario;

- si el detenido había sido maltratado antes de llegar a la prisión, anotar todas medidas que los funcionarios de la prisión adoptaron para proporcionarle atención médica o informar a las autoridades judiciales acerca de los presuntos malos tratos observados;
 - en los casos en los que los funcionarios sean responsables de tratos crueles, inhumanos o degradantes, obtener el relato de las autoridades penitenciarias y averiguar qué medidas, en su caso, se han adoptado para investigar o castigar a los responsables.
5. Entrevistar a las autoridades policiales locales directamente responsables de los supuestos malos tratos:
- obtener la versión «oficial» de los hechos;
 - averiguar qué medidas se han adoptado para investigar las denuncias;
 - si hay motivos razonables para sospechar que el responsable es determinado agente de policía, preguntar si ha sido suspendido hasta que se termine la investigación.
6. Entrevistar a los funcionarios judiciales que puedan haber visto al detenido o que tengan jurisdicción sobre el caso:
- determinar si el juez o el fiscal tienen conocimiento de los malos tratos;
 - averiguar si el juez emitió un dictamen sobre el estado del detenido;
 - averiguar si el juez o el fiscal investigaron alguna denuncia de malos tratos (tomar declaración a la víctima, las autoridades o los testigos);
 - averiguar si el juez o el fiscal se proponen procesar a los responsables.

Aspectos generales relativos a los casos de violaciones del derecho a la seguridad y la integridad física de la persona

1. Dado que los tratos crueles, inhumanos o degradantes suponen una violación de los derechos humanos de interés para la mayoría de los actuales mandatos de mantenimiento de la paz (véase Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo, Haití) y que afecta directamente a la administración de justicia y a sus representantes (policía, fuerzas de seguridad, jueces, fiscales y funcionarios de prisiones), todos los casos deben ser notificados a la sede, aunque la investigación aún no haya terminado. Se trata siempre de casos de alta prioridad.
2. Si durante una visita a una prisión o una comisaría se tiene conocimiento de un caso de malos tratos, hay que interrumpir inmediatamente lo que se está haciendo y tomar una declaración detallada; este caso se convierte en algo prioritario.
3. Hay que preguntar al denunciante si está de acuerdo en que se exponga el caso ante las autoridades. Debe tenerse presente que, si la persona aún se encuentra bajo la custodia del presunto responsable de los malos tratos, existe un riesgo de represalias contra la víctima.

Este riesgo es grave y debe explicarse a la víctima. Siempre debe respetarse en estas cuestiones la decisión informada de la víctima.

4. Salvo en circunstancias excepcionales, no deben exponerse los casos ante las autoridades hasta que se haya confirmado la información básica sobre lo que pasó, cuándo y dónde, y quién es el presunto responsable.

5. No debe adoptarse una actitud acusadora en la reunión con las autoridades. Hay que ser firme, cortés y profesional. El objetivo de la reunión inicial es obtener información y conocer su versión de los hechos. Hay que explicar que se están investigando las denuncias de malos tratos y que se desea saber qué información tienen al respecto. Con ello también se les está advirtiendo que la operación de mantenimiento de la paz sabe que hay un problema, lo que podría llevar a que se adopten medidas correctivas de inmediato.

6. Quizás sea necesario llevar a cabo varias visitas a las autoridades para averiguar si las investigaciones han comenzado y qué progresos se han hecho, en su caso.

