



Consejo de Seguridad

Distr. general
3 de agosto de 2004
Español
Original: inglés

El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos

Informe del Secretario General

Resumen

Durante los últimos años las Naciones Unidas han venido prestando cada vez más atención a las cuestiones relativas a la justicia de transición y el Estado de derecho en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, lo que ha permitido extraer importantes conclusiones sobre nuestras actividades futuras. El éxito dependerá de diversos factores de importancia crítica, entre los que se encuentra la necesidad de llegar a un fundamento común para las normas y reglas internacionales y de movilizar los recursos necesarios para invertir de modo duradero en la justicia. También debemos aprender a no recurrir a fórmulas únicas, iguales para todos, y a no importar modelos extranjeros para fundarnos, en cambio, en la evaluación, la participación y las necesidades y aspiraciones de los propios países. Mediante estrategias eficaces se tratará de impulsar tanto a la capacidad técnica para la reforma como la voluntad política de ponerlas en marcha. En consecuencia, las Naciones Unidas deben dar su apoyo a los grupos interesados en la reforma, colaborar en el fomento de la capacidad de las instituciones judiciales de los países, facilitar las consultas nacionales sobre reforma judicial y justicia de transición y colaborar para colmar la laguna en el Estado de derecho que es tan evidente en tantas sociedades que han sufrido conflictos.

Justicia, paz y democracia no son objetivos mutuamente excluyentes sino más bien imperativos que se refuerzan uno al otro. Para avanzar hacia la consecución de los tres objetivos en las frágiles situaciones posteriores a los conflictos se requieren una planificación estratégica, una integración cuidadosa y una secuencia sensata de las actividades. De nada servirá centrarse exclusivamente en una determinada institución o desestimar a la sociedad civil o a las víctimas. En nuestro planteamiento del sector de la justicia hay que prestar absoluta atención a todas sus instituciones interdependientes, tener en cuenta las necesidades de los grupos fundamentales y no olvidar la necesidad de que los mecanismos de la justicia de transición sean complementarios. Nuestra principal función no es crear mecanismos internacionales que sustituyan a las estructuras nacionales, sino ayudar a formar capacidad nacional en el ámbito de la justicia.

En algunos casos se han establecido tribunales internacionales o mixtos para hacer frente a los crímenes perpetrados en sociedades devastadas por la guerra. Esos tribunales han ayudado a ofrecer a las víctimas justicia y esperanza, así como a combatir la impunidad de los culpables y enriquecer la jurisprudencia penal internacional. No obstante, su funcionamiento ha sido costoso y escasas sus contribuciones a formar una capacidad nacional duradera para la administración de justicia. La Corte Penal Internacional ofrece nuevas esperanzas de limitar de modo permanente el fenómeno de la impunidad y hay que alentar a un mayor número de países a ratificar su estatuto.

Al margen de la importancia de los tribunales, en nuestra experiencia las comisiones de la verdad también pueden llegar a ser un instrumento valioso de carácter complementario para restaurar la justicia y la reconciliación, ya que se centran en las víctimas, ayudan a establecer anales para la historia y recomienda medidas correctivas. De forma análoga, nuestro apoyo a los procesos de investigación de antecedentes ha puesto de manifiesto su condición de componente esencial de la justicia de transición y, cuando en ellos se respetan los derechos de víctimas y acusados, son elementos clave para restablecer la confianza de la población en las instituciones públicas de gobierno. Las víctimas también se benefician de programas de reparación bien concebidos, que por su parte ayudan a que la justicia no preste atención únicamente a los culpables, sino también a quienes hayan sufrido las consecuencias de sus actos. Para incrementar el apoyo de las Naciones Unidas en todos estos ámbitos habrá que estrechar la coordinación entre todos los interesados, mejorar nuestras listas de expertos e instrumentos técnicos y consignar, analizar y aplicar de un modo más sistemático estas conclusiones en los mandatos del Consejo de Seguridad, los procesos de paz y las operaciones de las misiones de paz de las Naciones Unidas.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1	4
II. Fortalecer el Estado de derecho y la justicia de transición tras una situación de conflicto	2–4	4
III. Estructurar una terminología común para las Naciones Unidas en el ámbito de la justicia	5–8	5
IV. Fundar la asistencia en las normas y los principios internacionales	9–10	6
V. Identificar el papel de las Naciones Unidas en las operaciones de paz	11–13	7
VI. Evaluación de las necesidades y la capacidad nacionales	14–16	8
VII. Apoyo a fin de crear una base nacional para las reformas	17–18	9
VIII. Reconocer el contexto político	19–22	10
IX. Un planteamiento integrado y complementario	23–26	11
X. Colmar lagunas en el Estado de derecho	27–33	12
XI. Establecer sistemas de justicia nacionales	34–37	14
XII. Aprovechar la experiencia de los tribunales penales especiales	38–48	16
XIII. Apoyar el papel de la Corte Penal Internacional	49	19
XIV. Facilitar que se conozca la verdad	50–51	20
XV. Investigación de antecedentes en la administración pública	52–53	20
XVI. Resarcimiento	54–55	21
XVII. Coordinación de nuestras iniciativas	56–59	22
XVIII. Ampliar nuestra lista de expertos	60–63	23
XIX. Camino hacia adelante: conclusiones y recomendaciones	64–65	24

I. Introducción

1. El 24 de septiembre de 2003, el Consejo de Seguridad celebró una reunión a nivel ministerial para debatir el papel de las Naciones Unidas en el establecimiento de la justicia y el Estado de derecho en las sociedades que habían sufrido conflictos¹. En la sesión pública celebrada el 30 de septiembre de 2003, se invitó a los Estados Miembros a presentar contribuciones a este proceso². En una declaración formulada por el Presidente al concluir la sesión del 24 de septiembre³, el Presidente en nombre del Consejo de Seguridad destacó el acervo de experiencias y conocimientos con que contaba el sistema de las Naciones Unidas y subrayó la necesidad de aprovechar y orientar tales conocimientos y experiencias para permitir su aprovechamiento y utilización. El Consejo acogió con satisfacción mi ofrecimiento de presentar un informe para que lo examinara cuando siguiera considerando estas cuestiones. En su sesión celebrada el 26 de enero de 2004 relativa a la “Reconciliación nacional después de los conflictos: el papel de las Naciones Unidas” el Consejo de Seguridad me invitó a recoger en el presente informe las opiniones vertidas durante el debate⁴. Este informe es presentado en atención a esas peticiones.

II. Fortalecer el Estado de derecho y la justicia de transición tras una situación de conflicto

2. El presente informe obedece al propósito de poner de relieve las cuestiones y conclusiones más importantes extraídas de la experiencia de la Organización en la promoción de la justicia y el Estado de derecho en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos⁵. Nuestras experiencias durante la pasada década han demostrado con claridad que no es posible consolidar la paz en el período inmediatamente posterior al conflicto ni mantenerla a largo plazo a menos que la población confíe en que se podrá obtener la reparación de las injusticias sufridas a través de estructuras legítimas encargadas del arreglo pacífico de las controversias y la correcta administración de justicia. Al mismo tiempo, la mayor vulnerabilidad de las minorías, las mujeres, los niños, los reclusos y detenidos, los desplazados, los refugiados, etc., que resulta evidente en todos los conflictos y las situaciones posteriores a ellos, introduce un elemento de urgencia en la necesidad de restablecer el Estado de derecho.

3. Sin embargo, la tarea de ayudar a sociedades desgarradas por la guerra a restablecer el Estado de derecho y superar abusos pasados cometidos a gran escala, todo ello dentro de un contexto marcado por unas instituciones devastadas y unos recursos agotados, y con una seguridad debilitada y una población traumatizada y dividida, es difícil cuando no abrumadora. Para llevarla a cabo es preciso prestar atención a múltiples deficiencias, entre ellas las relativas a la falta de voluntad política para introducir reformas, de independencia institucional en la administración de justicia, de capacidad técnica en el país, de recursos materiales y financieros, de confianza de los ciudadanos en el gobierno, de respeto de los derechos humanos por los poderes públicos y, más en general, de paz y de seguridad. En el curso de los años las Naciones Unidas han acumulado gran pericia para hacer frente a cada una de estas deficiencias básicas. En numerosos países en transición, devastados por la guerra y que han sufrido conflictos, departamentos, organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas, así como especialistas de todo el sistema, han intervenido, con el objetivo de prestar su asistencia en la tarea compleja pero esencial de introducir reformas o establecer el Estado de derecho.

4. Naturalmente, en el ámbito de la justicia y el Estado de derecho, es mucho más efectivo prevenir que curar. A pesar de que la labor de las Naciones Unidas se ha adaptado a fin de que beneficie de modo palpable a la población, satisfaga sus necesidades inmediatas de seguridad y haga frente a las graves injusticias provocadas por la guerra, las causas profundas del conflicto han pasado muchas veces a un segundo plano. Sin embargo, la comunidad internacional únicamente podrá ayudar a evitar que resurja el conflicto en el futuro si consigue resolver esas causas por medios legítimos y justos. La paz y la estabilidad sólo prevalecerán exclusivamente si la población percibe que los problemas de gran calado político, tales como la discriminación étnica, la distribución desigual de la riqueza y los servicios sociales, el abuso de poder, la denegación del derecho de propiedad o ciudadanía y las controversias territoriales entre los Estados, pueden resolverse de manera legítima y justa. Desde este punto de vista, la prevención es el primer imperativo de la justicia.

III. Estructurar una terminología común para las Naciones Unidas en el ámbito de la justicia

5. Conceptos tales como “justicia”, “Estado de derecho”, y “justicia de transición” resultan esenciales para entender la labor de la comunidad internacional para afianzar los derechos humanos, proteger frente al miedo y la necesidad, resolver conflictos de propiedad, fomentar el desarrollo económico, promover la rendición de cuentas por parte de los poderes públicos y resolver pacíficamente los conflictos. En ese sentido, contribuyen tanto a definir nuestros objetivos como a determinar los métodos que debemos utilizar. Sin embargo, las definiciones e interpretaciones de esos conceptos son muy variadas, incluso entre nuestros colaboradores más cercanos sobre el terreno. Hay quien opina que, a nivel operacional, esas nociones se solapan considerablemente con otros conceptos conexos, tales como los de las reformas del sector de la seguridad, el sector judicial y la administración pública. Para actuar con eficacia en este ámbito, es esencial llegar a una interpretación común de los conceptos fundamentales.

6. El concepto de “Estado de derecho” ocupa un lugar central en el cometido de la Organización. Se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal.

7. Para las Naciones Unidas, la “justicia” es un ideal de responsabilidad y equidad en la protección y reclamación de los derechos y la prevención y el castigo de las infracciones. La justicia implica tener en cuenta los derechos del acusado, los intereses de las víctimas y el bienestar de la sociedad en su conjunto. Se trata de un concepto arraigado en todas las culturas y tradiciones nacionales y, a pesar de que su administración normalmente implica la existencia de mecanismos judiciales de carácter oficial, los métodos tradicionales de solución de controversias son igualmente pertinentes. La comunidad internacional ha venido colaborando durante más

de medio siglo para estructurar en forma colectiva los requisitos sustantivos y procesales de la administración de justicia.

8. La noción de “justicia de transición” que se examina en el presente informe abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos.

IV. Fundar la asistencia en las normas y los principios internacionales

9. El fundamento normativo de nuestra labor de fomento del Estado de derecho es la propia Carta de las Naciones Unidas junto con los cuatro pilares del ordenamiento jurídico internacional moderno: la normativa internacional de derechos humanos⁶, el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional, y el derecho internacional de los refugiados. Ello incluye todo el acervo de normas de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y justicia penal desarrollado durante los últimos 50 años⁷. Estas normas representan principios de aplicación universal adoptados bajo los auspicios de las Naciones Unidas y, en consecuencia, deben ser el fundamento normativo de todas las actividades de las Naciones Unidas en apoyo de la justicia y el Estado de derecho.

10. Las normas y los principios de las Naciones Unidas han sido formulados y aprobados por países de todo el mundo y acogidos por toda la variedad de sistemas jurídicos de los Estados Miembros, ya estén basados en el common law, la tradición romanista, el derecho islámico u otras tradiciones jurídicas. Esas normas y principios proporcionan por sí mismos una legitimidad que no puede reconocerse a los modelos nacionales exportados que tantas veces reflejan los intereses individuales o las experiencias de donantes o de quienes aportan asistencia más que los intereses superiores o las necesidades de desarrollo jurídico de los países receptores. Esos principios también fijan los límites normativos de la participación de las Naciones Unidas, por ejemplo el de que los tribunales de las Naciones Unidas nunca puedan permitir la pena capital o que los acuerdos de paz aprobados por las Naciones Unidas nunca puedan prometer amnistías por crímenes de genocidio, de guerra, o de lesa humanidad o infracciones graves de los derechos humanos, así como, en los casos en que recibimos el mandato de desempeñar funciones ejecutivas o judiciales, el de que los servicios de las Naciones Unidas deben cumplir escrupulosamente los principios internacionales de derechos humanos en la administración de justicia.

V. Identificar el papel de las Naciones Unidas en las operaciones de paz

11. No todas las operaciones de paz reciben el mandato de encargarse de las actividades relativas a la justicia de transición y Estado de derecho. Las administraciones de transición en Kosovo (Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo) y Timor-Leste Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental/Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental), sin embargo, han tenido directamente a su cargo la administración de los órganos judiciales y los servicios policiales y penitenciarios. En otras misiones, en El Salvador (Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador) o Guatemala (Grupo de Observadores Militares de la Misión de las Naciones Unidas de verificación de derechos humanos en Guatemala), por ejemplo, así como las más recientes en Côte d'Ivoire (Misión de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire/Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire), Liberia (Misión de las Naciones Unidas en Liberia) y Haití (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití), ha habido un componente importante de Estado de derecho y justicia, lo que pone de manifiesto la atención cada vez mayor que las Naciones Unidas prestan a estas cuestiones.

12. En la Sede de la Organización, el apoyo a los aspectos del Estado de derecho y la justicia de transición en las operaciones de paz incluye la evaluación de las necesidades, la planificación de las misiones, la selección y el despliegue de personal especializado y la prestación de orientación y apoyo para los componentes de las misiones relativos al Estado de derecho. En nuestras operaciones sobre el terreno se ha tratado, entre otras cosas, de hacer más estricta la aplicación de la normativa interna y reforzar las instituciones judiciales, facilitar las consultas nacionales sobre reformas de la justicia, coordinar la asistencia internacional en cuanto al Estado de derecho, observar procesos judiciales y presentar informes sobre ellos, formar a funcionarios nacionales de la administración de justicia, prestar apoyo a los órganos internos de reforma judicial y asesorar a las instituciones del país receptor que tienen que ver con el Estado de derecho. Nuestras operaciones han ayudado a entidades nacionales a investigar y seleccionar a policías, jueces y fiscales, redactar nuevas constituciones, revisar la legislación, informar y educar a los ciudadanos, instaurar oficinas del Ombudsman y comisiones de derechos humanos, fortalecer las asociaciones de abogados criminalistas, instituir servicios de asistencia jurídica, crear institutos de enseñanza del derecho y formar capacidad en la sociedad civil para controlar el sector de la justicia. Las misiones de paz también han ayudado a los países receptores a hacer frente a abusos pasados de los derechos humanos estableciendo tribunales y mecanismos para la búsqueda de la verdad y la reconciliación y programas de indemnización de las víctimas.

13. Todas estas actividades exigirían grandes esfuerzos cualesquiera que fueran las circunstancias. Pero además el problema se ve agravado por el hecho de que con frecuencia se pide a las Naciones Unidas que planifiquen los componentes de las operaciones de paz relativos al Estado de derecho en un plazo extremadamente corto, a partir de breves visitas de evaluación al país receptor y con recursos humanos y financieros mínimos. Con poco personal dedicado a las cuestiones del Estado de derecho y la justicia de transición, las Naciones Unidas se han visto obligadas a estirar al máximo sus recursos para satisfacer las necesidades de planificación del Estado de derecho en las nuevas misiones, prestando apoyo de modo simultáneo a

las actividades relativas al Estado de derecho en las operaciones en curso. El problema de compatibilizar suficientes recursos en la sede de los departamentos competentes con las cada vez mayores necesidades de apoyo para el Estado de derecho en las operaciones de paz requerirá con urgencia un minucioso estudio por parte de la Secretaría. Tengo la intención de dar instrucciones al Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad para que examine estas cuestiones, con miras a formular propuestas a los Estados Miembros para que incrementen estos recursos.

VI. Evaluación de las necesidades y la capacidad nacionales

14. Al formular las recomendaciones al Consejo de Seguridad, planificar los mandatos y las estructuras de las misiones y concebir los programas de asistencia resulta imprescindible que tanto el Consejo de Seguridad como el sistema de las Naciones Unidas consideren cuidadosamente las necesidades específicas relativas al Estado de derecho y la justicia en cada país receptor. En consecuencia, debemos evaluar múltiples factores, tales como la naturaleza del conflicto subyacente, la voluntad de las partes, los antecedentes de abusos generalizados, la identificación de grupos vulnerables como minorías o personas desplazadas, la situación y el papel de la mujer, la situación de los niños, las consecuencias de los acuerdos de paz para el Estado de derecho y la condición y naturaleza de las tradiciones, las instituciones y el sistema jurídicos del país.

15. Desafortunadamente, la comunidad internacional no siempre ha prestado la asistencia en materia de Estado de derecho que resulta adecuada en el contexto de cada país. Con demasiada frecuencia, se ha prestado excesiva atención a los expertos y los modelos extranjeros y a las soluciones concebidas en el exterior, en detrimento de las mejoras duraderas y la capacidad sostenible. No cabe duda de que los expertos, tanto nacionales como extranjeros, están llamados a desempeñar un papel central. Pero hemos aprendido que un enfoque efectivo y sostenible comienza con un análisis exhaustivo de las necesidades y la capacidad nacionales, movilizándolo para ello y en la medida de lo posible a los expertos de que se dispone en el país. Cada vez más las Naciones Unidas se orientan hacia estrategias de evaluación dirigidas desde el propio país y consultas en las que participan activa y significativamente los interesados nacionales, incluidos funcionarios de la administración de justicia, la sociedad civil, asociaciones profesionales, líderes tradicionales y grupos fundamentales tales como mujeres, minorías, personas desplazadas y refugiados. En esos casos, los órganos nacionales asumen un papel de vanguardia al hacer diagnósticos del sector de la justicia mediante la movilización de juristas profesionales del país y dirigiendo consultas y evaluaciones nacionales en relación con la justicia de transición. En estos procesos las Naciones Unidas pueden facilitar las reuniones, proporcionar asistencia jurídica y técnica, promover la participación de mujeres y grupos tradicionalmente excluidos, apoyar la formación de capacidad y ayudar a movilizar recursos financieros y materiales, dejando al mismo tiempo la dirección del proceso y la toma de decisiones en manos de los nacionales directamente interesados.

16. De modo similar, las mejores experiencias en la justicia de transición se deben en gran parte a la cantidad y la calidad de las consultas celebradas públicamente y con las víctimas. Las consultas a nivel local permiten comprender mejor la dinámica del conflicto anterior, los patrones de discriminación y los tipos de víctimas. Si bien la comunidad internacional ha impuesto en ocasiones soluciones externas de justicia de transición, actualmente se va imponiendo una nueva tendencia más abierta,

caracterizada por la celebración de consultas, con ejemplos como los de Sierra Leona o el Afganistán. Si bien las experiencias extraídas de actividades anteriores de justicia de transición influyen en la preparación de los trabajos futuros, el pasado únicamente puede servir de orientación. Las soluciones prefabricadas no son aconsejables. En cambio, simplemente habría que aprovechar las experiencias procedentes de otros lugares como punto de partida para los debates y las decisiones locales.

VII. Apoyo a fin de crear una base nacional para las reformas

17. En última instancia, ninguna reforma del Estado de derecho, reconstrucción de la justicia o iniciativa de justicia de transición puede culminar con éxito y ser duradera si viene impuesta desde el exterior. El papel de las Naciones Unidas y la comunidad internacional debe ser de solidaridad y no de sustitución. Como ya se ha indicado más arriba, es esencial partir de la base de una verdadera participación pública en la que tengan cabida los juristas profesionales del país, el gobierno, las mujeres, las minorías, los grupos afectados y la sociedad civil. En incontables oportunidades, proyectos importados o elaborados previamente no han servido para reformar el sector judicial, por metódico que haya sido el razonamiento o elegante su presentación. Sin campañas de educación y conciencia y sin iniciativas de consulta pública, no podía asegurarse el apoyo y la comprensión de la opinión pública para la reforma. Las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones nacionales de juristas, los grupos de derechos humanos y los defensores de las víctimas y los grupos vulnerables deben ser oídos en estos procesos. Además, y lo que es aún más importante, nuestros programas deben identificar, apoyar y dar poder a los grupos nacionales en la reforma. Así pues, las operaciones de paz deben prestar una mejor asistencia a los interesados del país para que éstos puedan desarrollar su propio concepto de la reforma, y sus propios programas, planteamientos de la justicia de transición y planes y proyectos nacionales. El papel más importante que podemos desempeñar consiste en facilitar los procesos mediante los cuales los distintos interesados discuten y perfilan los elementos del plan de su país para hacer frente a las injusticias del pasado y garantizar una justicia duradera para el futuro, de conformidad con los principios internacionales, las tradiciones jurídicas propias y las aspiraciones nacionales. Para ello, debemos aprender cómo respetar y fomentar el control y la dirección locales y a crear una base nacional para la reforma, siendo fieles al mismo tiempo a las normas y los principios de las Naciones Unidas.

18. El apoyo a la reforma debe cultivarse entre todos los grupos de la sociedad, incluidas las elites, los excombatientes y los elementos (no delictivos) de los regímenes anteriores, todos los cuales deben recibir garantías de protección frente a represalias ilegítimas o injustas y una oportunidad real de reinsertarse en la sociedad. Finalmente, en situaciones posteriores a los conflictos en que se considera la posibilidad de un proceso de justicia de transición, las víctimas constituyen uno de los grupos interesados más importantes. Las Naciones Unidas, al diseñar y aplicar medidas de justicia de transición, deben evaluar y respetar los intereses de las víctimas. Las víctimas y las organizaciones que las representan y defienden merecen la mayor atención de la comunidad internacional.

VIII. Reconocer el contexto político

19. A pesar de que las estrategias efectivas para establecer el Estado de derecho han de centrarse necesariamente en los requisitos legales e institucionales, también hay que prestar la atención debida a los elementos políticos. El restablecimiento de los sistemas de justicia, la planificación de las reformas del Estado de derecho y el logro de acuerdos sobre los procesos de justicia de transición son actividades que revisten el más alto interés público. En consecuencia, habrán de ser objeto de consultas y debates públicos y profundos, desde un punto de vista tanto político como técnico. Razonablemente, no cabe evaluar a las instituciones que reciben asistencia internacional exclusivamente según su mayor eficacia, sin tener en cuenta su empeño en los derechos humanos o la responsabilidad de su actuación pública. En algunos casos, las autoridades estatales se han preocupado más de consolidar su poder que el Estado de derecho, en el que a veces se ve una amenaza a ese poder. Mis representantes de alto nivel sobre el terreno deben dedicar su atención a respaldar los aspectos políticos de la justicia y el Estado de derecho. Sus buenos oficios pueden resultar cruciales para abrir un espacio político a los reformadores, separar la aplicación de la ley del abuso político y movilizar recursos para afianzar el sector judicial.

20. No obstante todo lo cual, la comunidad internacional ha subestimado muchas veces el grado de voluntad política necesaria para apoyar reformas efectivas del Estado de derecho en países que han sufrido conflictos y no ha invertido suficientemente en consultas públicas sobre las cuestiones planteadas por la reforma. Como resultado, las estrategias de justicia y los programas de asistencia no siempre han facilitado el consenso entre importantes interesados en la naturaleza y el ritmo de las reformas y las nuevas instituciones. Una vez más, las Naciones Unidas han de desempeñar un papel en este contexto. Tal como hemos apoyado las consultas nacionales en la forma de elecciones y referendos, debemos promover y facilitar igualmente las consultas nacionales dirigidas a determinar el curso de la justicia de transición y la reforma del Estado de derecho en el país.

21. También es importante tener presente que las reformas del Estado de derecho y las actividades de la justicia de transición suelen tener lugar al tiempo que se celebran elecciones posteriores al conflicto y simultáneamente al despliegue de frágiles procesos de paz. Una secuencia cuidadosa de esos procesos resulta vital para su éxito y legitimidad. Justicia y paz no son fuerzas contrapuestas; cuando se trata de establecerlas bien, se promueven y sostienen una a la otra. Así pues, la cuestión no podrá ser nunca si hay que fomentar la justicia y la rendición de cuentas, sino más bien cuándo y cómo hacerlo. Ello supone reconocer que las operaciones de paz de las Naciones Unidas, con algunas excepciones notables, están concebidas como intervenciones a corto plazo, mientras que la responsabilidad por los hechos pasados, la construcción del Estado de derecho y el fomento de la democracia son procesos a largo plazo. Como tal, la planificación estratégica debería tener en cuenta desde un primer momento la necesidad de establecer fases sucesivas y de obtener apoyo internacional en estos ámbitos con posterioridad a la misión, incluida la asistencia para el desarrollo a largo plazo.

22. Una cuestión conexa es la del calendario de los procesos electorales. Experiencias recientes han demostrado que celebrar elecciones sin una preparación adecuada desde el punto de vista político y de seguridad y desentendiéndose de la situación con demasiada rapidez puede minar el proceso de construcción del Estado de

derecho en lugar de facilitarlo. A pesar de ello, la comunidad internacional sigue fomentando a veces la celebración rápida de elecciones en países que salen de un conflicto en un intento de otorgar legitimidad, a instituciones, procesos y líderes políticos. Sin embargo, en el mejor de los casos, la celebración prematura de elecciones tan sólo puede propiciar la instauración de democracias electorales superficiales. En muchas otras ocasiones, celebrar elecciones en condiciones de seguridad inadecuadas impide la participación significativa de grupos fundamentales, a la vez que expone a los ciudadanos a riesgos personales indebidos. En otras oportunidades, candidatos y partidos del régimen anterior, que no están comprometidos con los principios democráticos y los derechos humanos, utilizan las elecciones prematuras para consolidar su poder. En el peor de los casos, pueden radicalizar el discurso político e incluso llevar a un nuevo conflicto.

IX. Un planteamiento integrado y complementario

23. Nuestra experiencia confirma que un planteamiento poco sistemático del Estado de derecho y la justicia de transición no arrojará resultados satisfactorios en una nación devastada por la guerra y marcada por las atrocidades. Las estrategias relativas al Estado de derecho y a la justicia, para ser eficaces, deben ser cabales y dar participación a todas las instituciones del sector de la justicia, tanto oficiales como no oficiales, en el desarrollo y la aplicación de un plan estratégico para el sector, controlado y dirigido desde el país. Esas estrategias deben prestar atención a los principios de la justicia, los códigos que los reúnen, las instituciones que los aplican, los mecanismos que controlan su observancia y las personas que deben tener acceso a ellos.

24. Son éstas lecciones dolorosas, aprendidas a partir de décadas de experiencia de las Naciones Unidas sobre el terreno. Así por ejemplo, la labor internacional ha apuntado a veces a restablecer los servicios de policía, prestando poca atención a otros componentes del sector de la justicia, tales como la función legislativa, la prevención del delito, el desarrollo del poder judicial, la formación jurídica, la reforma penitenciaria, la capacitación de los fiscales, la protección y el apoyo de las víctimas, el apoyo de la sociedad civil, la ciudadanía y las normas sobre identificación y la solución de controversias sobre la propiedad. A pesar de ello, todos estos elementos son interdependientes y resultan esenciales para el Estado de derecho. Al descuidar alguno inevitablemente se debilitan los demás.

25. En otros casos, la comunidad internacional se ha lanzado a prescribir una fórmula específica de justicia de transición, haciendo hincapié bien en los juicios penales o en la búsqueda de la verdad, sin dar la oportunidad a las víctimas y los grupos del país a que consideren y decidan cuál es el punto de equilibrio adecuado. La comunidad internacional debe ver en la justicia de transición algo que va más allá de los juzgados y tribunales. Los problemas que se plantean después de los conflictos hacen necesario optar por un planteamiento que equilibre múltiples objetivos, entre los que se encuentran la búsqueda de la rendición de cuentas, la verdad y la reparación, la preservación de la paz y la construcción de la democracia y el Estado de derecho. Una estrategia cabal también debe prestar atención especial a los abusos cometidos contra los grupos más afectados por el conflicto, como las minorías, los ancianos, los niños, las mujeres, los prisioneros, los desplazados y los refugiados y establecer medidas particulares para su protección e indemnización en procesos judiciales y de reconciliación. Así, por ejemplo, las medidas de protección

del menor pueden abarcar, entre otras, vistas a puerta cerrada, testimonios pregrabados, videoconferencias y utilización de seudónimos a fin de proteger la identidad de los niños testigos.

26. Cuando sea necesaria una justicia de transición, las estrategias utilizadas deben ser holísticas y prestar una atención integrada a los procesos, las indemnizaciones, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes y las destituciones o a una combinación adecuada de los elementos anteriores. Las Naciones Unidas deben considerar por medio de la planificación anticipada y la consulta previa qué interacción hay entre los distintos mecanismos de la justicia de transición, a fin de asegurarse de que no entren en conflicto los unos con los otros. Así por ejemplo, actualmente se reconoce en general que las comisiones de búsqueda de la verdad pueden servir de complemento de los tribunales penales, como quedó de manifiesto en los casos de la Argentina, el Perú, Timor-Leste y Sierra Leona. Además, en Timor-Leste la Dependencia de Delitos Graves trabajó en estrecha cooperación con la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación, según lo previsto en el Reglamento No. 2001/10 de la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental, que estableció el mandato de la Comisión.

X. Colmar lagunas en el Estado de derecho

27. Después de un conflicto suelen acumularse en el marco jurídico legislativo señales de descuido y distorsión política, suele haber elementos discriminatorios y cumplir muy pocas veces los principios internacionales de derechos humanos y de derecho penal. Las leyes de emergencia y los decretos ejecutivos suelen estar a la orden del día. Si existe una legislación adecuada en vigor, puede ocurrir que el público en general no la conozca y que las autoridades no tengan capacidad ni instrumentos para aplicarla. Lo típico en estos casos es que el sistema judicial, la policía y el sistema penitenciario del país hayan quedado sin recursos humanos, financieros y materiales y no puedan funcionar debidamente. También suelen carecer de legitimidad porque a causa del conflicto y de una utilización excesiva se han convertido en instrumentos de represión. Tales situaciones se caracterizan invariablemente por la abundancia de armas, una violencia generalizada por razones de género y sexo, la explotación de niños, la persecución de minorías y grupos vulnerables, la delincuencia organizada, el contrabando, la trata de seres humanos y otras actividades delictivas. En tales circunstancias, la delincuencia organizada suele poseer mejores recursos que el gobierno y mejores armas que los agentes del orden. El restablecimiento de la capacidad y la legitimidad de las instituciones nacionales es una empresa de largo plazo. Sin embargo, no se puede aplazar la adopción de medidas urgentes para restablecer la seguridad humana, los derechos humanos y el imperio de la ley. Por ello, con frecuencia se recaba la presencia de operaciones de paz de las Naciones Unidas para que ayuden a colmar esta laguna en el Estado de derecho.

28. En algunas situaciones, incluso hemos tropezado con dificultades para realizar operaciones de paz porque no hay mecanismos de justicia penal que funcionen. En tales casos el personal de mantenimiento de la paz ha sorprendido a malhechores en flagrante comisión de delitos graves que constituyen una amenaza directa para los civiles y para la operación misma. Con frecuencia los componentes militares carecen de formación, aptitudes y recursos para enfrentar esos problemas. Al propio

tiempo, el despliegue de los componentes civiles de las operaciones de paz, incluida la policía, suele ser demasiado lento y rara vez se asignan a ese personal funciones ejecutivas tales como el arresto. Sin embargo, tales conductas al margen de la ley pueden socavar gravemente la labor de toda una operación de mantenimiento de la paz. Ante esta realidad, junto con los Estados Miembros debemos reformular las estrategias actuales a fin de tener en cuenta la laguna en el Estado de derecho en que suele tener lugar el despliegue, incluidas las funciones, la capacidad y las obligaciones de los componentes militar y civil.

29. En algunas situaciones en las que el problema se ha revelado con más agudeza, se ha confiado al componente de policía civil de misiones de paz el cumplimiento de funciones ejecutivas, incluida la autoridad para efectuar arrestos y detenciones. Si bien en la mayor parte de los casos la policía civil de las Naciones Unidas presta apoyo y asesoramiento operacionales y no está facultada para desempeñar funciones ejecutivas, sus funciones se han hecho cada vez más complejas. En todos los casos, su papel central es restablecer el Estado de derecho y, por lo tanto, merece mejor apoyo y más recursos. La sola presencia de agentes del orden en las calles a raíz de un conflicto puede reducir notablemente el saqueo, el hostigamiento, las violaciones, los robos y los asesinatos. La experiencia acumulada por las Naciones Unidas a lo largo de 20 años indica que convendría reflexionar profundamente en esto y estudiar los medios necesarios para afianzar nuestra acción.

30. No obstante, como se indicó anteriormente, las intervenciones de las fuerzas del orden en situaciones posteriores a un conflicto, si bien son un componente indispensable para mantener el imperio de la ley, deben estar vinculadas con un apoyo paralelo a las demás instituciones y funciones del sistema de justicia. No se puede considerar que el aumento de la capacidad de la policía (o la Policía Civil de las Naciones Unidas) para efectuar arrestos sea una contribución al Estado de derecho si al mismo tiempo no se pueden aplicar leyes modernas, no hay instituciones de detención y debidamente habilitadas y supervisadas para alojar en condiciones humanitarias a los detenidos, o no hay un sistema judicial en funcionamiento para procesarlos sin tardanza y con arreglo a derecho ni abogados defensores que los representen. En los últimos años se han efectuado algunos progresos al respecto, entre ellos varios proyectos sobre formulación de códigos, directrices e instrumentos normativos para períodos de transición, tal como se recomendaba en el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas⁸. En los próximos meses se finalizarán muchos de estos nuevos instrumentos.

31. El establecimiento de comisiones nacionales independientes de derechos humanos es una estrategia complementaria y prometedora para ayudar a restablecer el Estado de derecho, resolver las controversias por medios pacíficos y proteger a grupos vulnerables en los lugares en que el sistema de justicia no funciona cabalmente aún. Se han establecido muchas de estas comisiones en sociedades que sufren o han sufrido conflictos y les han sido encomendadas, entre otras tareas, funciones cuasijudiciales, la solución de conflictos y la ejecución de programas de protección. Entre los ejemplos recientes cabe citar las instituciones nacionales de derechos humanos del Afganistán, Rwanda, Colombia, Indonesia, Nepal, Sri Lanka y Uganda, cada una de las cuales desempeña un importante papel en este sentido. Asimismo, las Naciones Unidas han venido movilizando con frecuencia cada vez mayor mecanismos excepcionales de constatación de los hechos, tales como las comisiones internacionales ad hoc establecidas para investigar los crímenes de guerra cometidos en lugares como Yugoslavia, Rwanda, Burundi y Timor-Leste.

32. Además, las estrategias dirigidas a acelerar el restablecimiento del Estado de derecho deben ir acompañadas de planes de reinserción de civiles y excombatientes desplazados. Los procesos de desarme, desmovilización y reinserción son uno de los elementos clave de la etapa de transición que media entre el fin del conflicto y el regreso a la normalidad. Para las poblaciones traumatizadas por la guerra, esos procesos constituyen una de las señales más visibles del retorno gradual a la paz y la seguridad. Igualmente, las personas desplazadas deben ser objeto de programas especiales dirigidos a facilitar su regreso. Una amnistía cuidadosamente formulada se puede apoyar el regreso y la reinserción de ambos grupos, por lo cual puede ser recomendable, si bien, como se señaló anteriormente, no debe permitirse en ninguna circunstancia que sirva de excusa para el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad o las infracciones graves de los derechos humanos.

33. Por último, es preciso establecer mejores salvaguardias para que las mismas intervenciones dirigidas a proteger a los grupos vulnerables y a las víctimas, incluidas las mujeres y los niños, no den lugar a su ulterior victimización. En tales situaciones, la mujer suele sufrir actos de violencia en el hogar y actos de violencia dirigida en la esfera pública. Para hacer frente a los casos tan comunes de abuso sexual, explotación y maltrato de estos grupos durante los conflictos y después se requieren aptitudes, recursos y mecanismos especiales para que el personal de policía o de mantenimiento de la paz y las demás personas que interactúan con ellos no contribuyan involuntariamente a aumentar el sufrimiento de las víctimas. Igualmente, es de suprema importancia que quienes traten de explotar a esas personas o abusar de ellas tengan que responder por sus actos. En realidad, si algún sentido tiene el Estado de derecho es precisamente que nadie está por encima de la ley, ni siquiera el personal de mantenimiento de la paz. Por ese motivo, he preparado un boletín sobre medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales (ST/SGB/2003/13), en el que se establecen normas de conducta mínimas que debe observar todo el personal de las Naciones Unidas, así como medidas necesarias para evitar la explotación y el abuso sexual.

XI. Establecer sistemas de justicia nacionales

34. Si bien la comunidad internacional está obligada a intervenir directamente para proteger los derechos humanos y la seguridad de las personas en situaciones en que un conflicto ha obstado al imperio de la ley en el plano interno o lo ha desvirtuado, a la larga ninguna medida ad hoc de carácter temporal o externo podrá sustituir a un sistema de justicia nacional que funcione debidamente. De ahí que, durante decenios, varias entidades de las Naciones Unidas se hayan dedicado a ayudar a los países a consolidar sus sistemas nacionales de administración de justicia con arreglo a las normas internacionales.

35. Cualquier estrategia eficaz para establecer un sistema de justicia interno tiene que prestar la debida atención a las leyes, los procesos (tanto oficiales como oficiosos) y las instituciones (oficiales o de otro carácter). Es fundamental que la legislación esté en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos y obedezca a las necesidades y realidades presentes del país. El núcleo institucional de los sistemas basados en el Estado de derecho consiste en un poder judicial sólido e independiente que tenga las atribuciones necesarias y esté debidamente financiado, equipado y capacitado para promover los derechos humanos en la administración de la justicia. Entre otras instituciones igualmente importantes del sector de la justicia

cabe mencionar servicios policiales que se atengan a la ley, un trato humano en los servicios penitenciarios, imparcialidad en los procesos y asociaciones de abogados criminalistas capaces (instituciones vitales y a menudo olvidadas). Más allá del ámbito del derecho penal, estas estrategias deben tener también mecanismos jurídicos eficaces para la solución de reclamaciones y controversias civiles, incluidas las relacionadas con la propiedad, el derecho administrativo, la nacionalidad y la ciudadanía y otras cuestiones jurídicas fundamentales que surgen con posterioridad a los conflictos. Es preciso establecer sistemas de justicia de menores a fin de que los niños que tengan problema con la ley reciban un trato adecuado y compatible con las normas internacionalmente reconocidas de la justicia de menores. Las instituciones del sector de justicia deben tener presentes las cuestiones de género y la reforma de ese sector debe incluir a la mujer y darle poder. La educación y formación jurídicas y la prestación de apoyo a la organización de la comunidad jurídica, incluso mediante colegios de abogados, constituyen importantes elementos catalizadores para un desarrollo jurídico sostenido.

36. Nuestros programas deben apoyar también el acceso a la justicia a fin de superar obstáculos comunes de índole cultural, lingüística, económica, logística o relacionados concretamente con el género. En este sentido son indispensables los programas de asistencia letrada y representación pública. Además, sin perder de vista el objetivo de establecer un sistema de justicia oficial eficaz que esté en consonancia con las normas internacionales, también tiene una importancia decisiva evaluar los medios que permitan el funcionamiento de mecanismos complementarios y de carácter menos oficial, especialmente de forma inmediata. Las comisiones nacionales de derechos humanos que actúan de forma independiente pueden desempeñar un papel vital para que haya rendición de cuentas, reparación, solución de controversias y protección durante los períodos de transición. Igualmente, hay que prestar la debida atención a los métodos tradicionales autóctonos y oficiosos de administración de justicia o solución de controversias para ayudarlos a seguir desempeñando un papel que con frecuencia es vital y hacerlo de una manera compatible tanto con las normas internacionales como con la tradición local. Si se pasan por alto o se suprimen esas tradiciones, amplios sectores de la sociedad podrían verse excluidos del acceso a la justicia. Sobre todo en las situaciones posteriores a los conflictos es preciso que los grupos vulnerables, excluidos, victimizados y marginados participen en el desarrollo de ese sector y reciban los beneficios de sus nuevas instituciones. En tales circunstancias es vital adoptar medidas para que las instituciones del sector de la justicia tengan presentes las cuestiones relacionadas con el género. En lo que respecta a los niños, también es importante prestar apoyo a las nuevas instituciones de protección y justicia de menores, a fin de, entre otras cosas, crear alternativas de la detención y aumentar la capacidad de las instituciones del sector de la justicia para protegerlos.

37. A juzgar por experiencias nacionales recientes, la mejor manera de lograr estos complejos objetivos consiste en definir un proceso nacional regido por un plan de justicia penal y guiado por instituciones nacionales independientes especialmente designadas, como comisiones judiciales o jurídicas. El apoyo que prestemos a tales procesos y órganos puede servir para que el desarrollo del sector cuente con recursos suficientes, sea coordinado y esté en consonancia con las normas internacionales y que el país lo sienta como propio y lo dirija. Cuando ello es complementado con un apoyo importante para la formación de capacidad en el sector de la justicia se abre la mejor esperanza de que nuestras operaciones contribuyan a una mejora sostenible de la justicia y el Estado de derecho.

XII. Aprovechar la experiencia de los tribunales penales especiales

38. Durante el pasado decenio las Naciones Unidas establecieron una amplia variedad de tribunales penales especiales o contribuyeron a su establecimiento. De esa manera trataron de promover varios objetivos, entre ellos llevar ante la justicia a los culpables de infracciones graves de los derechos humanos y el derecho humanitario; poner fin a esas infracciones y prevenir su repetición; asegurar justicia y dignidad para las víctimas; establecer un historial de los acontecimientos pasados; promover la reconciliación nacional; restablecer el imperio de la ley y contribuir al restablecimiento de la paz. A tales efectos han surgido diversos modelos institucionales. Entre ellos figuran los tribunales penales internacionales de carácter especial establecidos por el Consejo de Seguridad como órganos subsidiarios de las Naciones Unidas para la ex Yugoslavia (Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia) y Rwanda (Tribunal Internacional para Rwanda); un tribunal mixto para Sierra Leona, establecido sobre la base de un tratado; un tribunal mixto para Camboya propuesto en virtud de una ley nacional promulgada a ese efecto; un tribunal mixto (a la manera de “tribunal dentro de un tribunal”) en tal forma de la Sala Especial de la Corte Estatal de Bosnia y Herzegovina; una Sala Especial con jurisdicción exclusiva sobre delitos graves en Timor-Leste, autorizado en virtud del reglamento promulgado por la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental; la utilización de magistrados y fiscales internacionales en los tribunales de Kosovo, autorizada en virtud del reglamento de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo y una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala, que se establecería en virtud de un acuerdo entre las Naciones Unidas y Guatemala como dependencia de investigación y procesamiento regida por la legislación de Guatemala.

39. Los procesos penales son importantes en el contexto de la transición. Promueven la disuasión y constituyen una denuncia pública de las conductas delictivas. Sirven de vía directa para que los autores de delitos respondan por sus actos y se haga justicia para las víctimas. También pueden ayudar a aumentar la confianza del público en la capacidad y la disposición del Estado para hacer cumplir la ley. Pueden contribuir a que una sociedad salga de un período de conflicto mediante el establecimiento de una historia oficial de lo que ocurrió y por qué, incluidos registros detallados y bien sustanciados de los incidentes. Pueden ayudar a restar legitimidad a los elementos extremistas, hacerlos desaparecer del proceso político nacional y contribuir al restablecimiento de la urbanidad y la paz. Ahora bien, no resulta sencillo alcanzar y equilibrar los objetivos de la justicia penal y en los períodos de transición hay numerosas limitaciones que reducen su alcance, ya se trate de los recursos, el volumen de casos o el equilibrio del poder político.

40. Desde luego, los sistemas de justicia nacionales deben ser el primer recurso en materia de rendición de cuentas. Sin embargo, cuando las autoridades nacionales no cumplen sus obligaciones internacionales y se muestran renuentes o incapaces a la hora de enjuiciar internamente a los infractores, el papel de la comunidad internacional cobra una importancia crucial, como queda de manifiesto en el establecimiento y el funcionamiento de los tribunales penales internacionales e híbridos creados durante el decenio anterior. Estos tribunales representan logros históricos en la determinación de la responsabilidad por infracciones graves de los derechos

humanos y el derecho internacional humanitario cometidas por autoridades civiles y militares y reflejan la creciente tendencia de la comunidad internacional de pasar de la tolerancia de la impunidad y la amnistía a un imperio de la ley en el plano internacional. Pese a sus limitaciones e imperfecciones, los tribunales penales internacionales e híbridos han modificado el carácter de la justicia internacional y realzado la naturaleza mundial del imperio de la ley.

41. Los primeros órganos modernos de esta índole, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y el Tribunal Internacional para Rwanda, han desempeñado un papel decisivo en pro de la causa de la justicia en la ex Yugoslavia y Rwanda. De hecho, si no existieran habría un enorme déficit de justicia en los países a los que prestan servicios y lo mismo ocurriría en los países donde funcionan los tribunales híbridos, los cuales deben reconocerse como descendientes de los tribunales originales. También han hecho una contribución general al crear una amplia jurisprudencia en derecho penal internacional, lo que ha ampliado y revitalizado este pilar básico del régimen jurídico internacional. Gracias a sus deliberaciones, la acción jurídica para exigir responsabilidad a los transgresores ganará más claridad en diversas cuestiones, entre ellas la violación como delito de guerra y de lesa humanidad, los elementos del genocidio, la definición de la tortura, la naturaleza de la responsabilidad penal individual, la doctrina de la responsabilidad de los mandos y la aplicación de sentencias apropiadas. Es más, han informado la creación de tribunales híbridos en otros lugares.

42. Naturalmente, esos avances han entrañado costos notables. Los dos tribunales especiales han crecido y se han convertido en grandes instituciones, con una plantilla de más de 2.000 puestos y un presupuesto anual combinado superior a 250.000 millones de dólares, equivalente a más del 15% de todo el presupuesto ordinario de la Organización. Si bien el procesamiento de casos jurídicos complejos de esta índole sería costoso para cualquier sistema jurídico, y el efecto y el rendimiento de esos tribunales no se puede medir en términos financieros exclusivamente, la marcada diferencia entre los gastos y el número de casos enjuiciados suscita importantes interrogantes. También han surgido preocupaciones en torno a los costos y la eficiencia en las causas entabladas en los tribunales híbridos. Al encarar esas cuestiones relacionadas con los costos, debe darse suma prioridad al examen de la necesidad de mantener un sistema eficaz para la administración de justicia.

43. En atención, en parte, a los elevados costos de los tribunales originales, los mecanismos financieros de los tribunales mixtos de Sierra Leona y Camboya se han basado enteramente en contribuciones voluntarias. Todavía no se ha ensayado la viabilidad de este mecanismo para las Salas Especiales, pero en el caso del Tribunal Especial para Sierra Leona se han visto confirmadas mis dudas respecto de la sostenibilidad y la seguridad de las operaciones que se financian con contribuciones voluntarias. A menos de dos años de haber comenzado a funcionar, y precisamente cuando estaban a punto de iniciarse los juicios, el Tribunal ha experimentado una grave crisis financiera⁹. Todo mecanismo financiero futuro, como tal, deberá constituir la fuente segura y continua de los recursos necesarios para nombrar oficiales y funcionarios, contratar servicios, adquirir equipo y apoyar las investigaciones, las instrucciones y los procesos, y hacerlo de manera expedita. Por consiguiente, en estos casos también es necesario recurrir a las cuotas. No se puede permitir que el funcionamiento de los órganos judiciales dependa enteramente de los altibajos de la financiación voluntaria.

44. La ubicación de los tribunales de Yugoslavia y de Rwanda fuera de los países en que se cometieron los delitos les ha permitido beneficiarse de instalaciones operacionales más adecuadas y les ha ayudado a proteger su seguridad e independencia. Ahora bien, si se mantienen adecuadamente la seguridad y la independencia, la ubicación de los tribunales en los países respectivos rinde importantes beneficios, como una mejor interacción con la población local, más cercanía a las pruebas y a los testigos, y mayor acceso a las víctimas. Esa accesibilidad permite a las víctimas y a sus familiares presenciar los procesos judiciales en que sus antiguos agresores tienen que rendir cuenta de sus actos. El hecho de que los tribunales estén situados en los países respectivos también aumenta la contribución al fomento de la capacidad nacional de los tribunales especiales, pues les permiten aportar su infraestructura física a los sistemas de justicia nacionales (incluidos edificios, equipo y mobiliario) y fomentar la capacidad del personal de justicia nacional. En los tribunales ubicados en los propios países, el personal internacional trabaja junto a sus contrapartes nacionales y se puede proporcionar capacitación en el empleo a abogados, oficiales y funcionarios locales. Esos beneficios, cuando se suman a las medidas destinadas especialmente a mantener al público informado y a técnicas eficaces de formación de capacidad, pueden ayudar a asegurar un legado duradero en esos países.

45. También se han aprendido lecciones sobre la puntualidad de los juicios. Debido a las notables demoras de los juicios experimentadas al inicio, derivadas en parte de la excepcional complejidad de las cuestiones de hecho y de derecho que los tribunales deben resolver, se han realizado numerosas revisiones de los reglamentos de los dos tribunales especiales con objeto de reducir las demoras. Estos tribunales *sui generis* realmente han demostrado ser instituciones de aprendizaje al instituir varias reformas importantes y mejorar considerablemente sus operaciones en los últimos años.

46. A la postre, después de un conflicto la gran mayoría de los autores de infracciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario nunca son sometidos a juicio, ya sea en el país o en el exterior. Por ello la política de enjuiciamiento debe ser estratégica, basarse en criterios claros y tener en cuenta el contexto social, por ejemplo, la necesidad de limitar la culpabilidad de los autores de delitos menos graves y apoyar su reforma y reinserción, especialmente si se trata de niños involucrados en delitos como ocurrió con el Tribunal Especial para Sierra Leona, en el que se decidió que no cabía imputar a niños la mayor responsabilidad por la comisión de delitos graves. Es preciso informar las expectativas del público mediante una eficaz estrategia de comunicación. Hay que establecer programas dirigidos a proteger y apoyar a las víctimas de actos de violencia basados en el género y el sexo y proteger a los testigos. Asimismo, es indispensable que desde el momento mismo del establecimiento de un futuro tribunal internacional o híbrido, se considere con carácter prioritario la estrategia final de conclusión y el legado que se prevé aportar al país.

47. Además, tal vez sea preciso incorporar otros mecanismos judiciales de transición, como los analizados en otras secciones del presente informe, a fin de superar las limitaciones inherentes de los procesos de justicia penal, es decir, hacer lo que los tribunales no pueden hacer o no hacen bien, en especial, ayudar a satisfacer la natural necesidad de los familiares de las víctimas de averiguar el paradero de sus seres queridos y aclarar la suerte que han corrido; asegurar que las víctimas y sus familiares sean resarcidos por el daño que han sufrido; atender a la necesidad de elaborar un documento histórico exhaustivo que explique lo sucedido durante el

período del conflicto y los motivos; promover la reconciliación nacional y fomentar el surgimiento de fuerzas moderadas; y velar por que se elimine de los sectores de la justicia y la seguridad a los que puedan haber consentido tácitamente en las violaciones de los derechos humanos o que hubiesen instigado y coadyuvado a la represión.

48. Por último, la labor destinada a que los transgresores rindan cuentas ante la ley por los abusos cometidos en el pasado no se ha circunscrito a tribunales internacionales. En los últimos años se ha presenciado un número sin precedentes de enjuiciamientos en tribunales de terceros países, basados en el principio de la universalidad, un elemento del derecho internacional apenas utilizado anteriormente según el cual algunos delitos son tan graves que todos los países tienen interés en enjuiciar a sus autores. Esta jurisdicción universal, se ha hecho valer, con mayor o menor éxito, en casos que guardan relación con abusos pasados cometidos en todas las regiones. Sin duda, y con toda razón, esta modalidad de jurisdicción excepcional se reserva únicamente para el enjuiciamiento de delitos de la mayor gravedad y sólo cuando el sistema de justicia del país donde se cometieron las infracciones no puede hacerlo o no está dispuesta a ello. Además, su utilización da lugar a complejas cuestiones jurídicas, políticas y diplomáticas. No obstante, se trata de un principio arraigado del derecho internacional y codificado en los instrumentos de las Naciones Unidas y constituye un instrumento de reserva que puede ser importante en la lucha de la comunidad internacional contra la impunidad. De ahí que los experimentos realizados durante el decenio anterior en el campo de la jurisdicción universal merezcan un examen y una consideración detallados que nos permitan hallar medios para fortalecer y preservar este importante principio de justicia y rendición de cuentas.

XIII. Apoyar el papel de la Corte Penal Internacional

49. No cabe duda de que el acontecimiento más destacado en la larga lucha de la comunidad internacional para hacer avanzar la causa de la justicia y el imperio de la ley fue el establecimiento de la Corte Penal Internacional. Aunque el Estatuto de Roma entró en vigor el 1º de julio de 2002, la Corte ya surte un importante efecto al avisar a los infractores que su impunidad no está asegurada y servir de catalizador para la promulgación de leyes nacionales contra los más graves crímenes internacionales. Noventa y cuatro países han ratificado ya el Estatuto de Roma. Ahora es indispensable que la comunidad internacional se asegure de que esta institución nueva cuente con los recursos, la capacidad, la información y el apoyo necesarios para investigar, procesar y enjuiciar a aquellos a los principales que incumba la mayor responsabilidad por crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio en los casos en que las autoridades nacionales no puedan hacerlo o no estén dispuestos a ello. Corresponde al Consejo de Seguridad una función especial en este sentido, puesto que está facultado para remitir determinadas situaciones a la Corte Penal Internacional aun cuando los países de que se trate no sean Estados partes en el Estatuto de la Corte. Al propio tiempo, creo firmemente que todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas que aún no lo hayan hecho deben proceder a ratificar el Estatuto de Roma a la brevedad posible.

XIV. Facilitar que se conozca la verdad

50. Otro mecanismo importante para enfrentar los abusos contra los derechos humanos cometidos en el pasado es el de la comisión de la verdad. Estas comisiones son órganos oficiales, temporales y de constatación de hechos que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos de los derechos humanos o el derecho humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años. Se ocupan en particular de las víctimas y concluyen su labor con la presentación de un informe final sobre las conclusiones de su investigación y sus recomendaciones. Ya se han creado más de 30 comisiones de esta índole, entre ellas las de la Argentina, Chile, Sudáfrica, el Perú, Ghana, Marruecos, El Salvador, Guatemala, Timor-Leste y Sierra Leona. Las comisiones de El Salvador, Guatemala, Timor-Leste y Sierra Leona han contado en gran medida con la participación y el apoyo de las Naciones Unidas, y en Liberia y la República Democrática del Congo hay actualmente misiones de la Organización dedicadas a apoyar procesos consultivos previos al establecimiento de comisiones de la verdad en esos países. Las comisiones de la verdad pueden prestar una ayuda muy valiosa a las sociedades con posterioridad a un conflicto al constatar hechos relacionados con infracciones de los derechos humanos en el pasado, fomentar la rendición de cuentas, preservar las pruebas, identificar a los autores y recomendar indemnizaciones y reformas institucionales. También pueden servir de plataforma pública para que las víctimas cuenten directamente al país sus historias personales y pueden facilitar el debate público sobre cómo aceptar el pasado.

51. Entre los factores que pueden limitar estos posibles beneficios se cuentan una sociedad civil débil, la inestabilidad política, el temor de las víctimas y los testigos a prestar testimonio, un sistema de justicia débil o corrupto, falta de tiempo para hacer investigaciones, falta de apoyo público y una financiación inadecuada. Las comisiones de la verdad resultan invariablemente comprometidas si se nombran apresuradamente o mediante un proceso de cariz político. Lo más conveniente es constituir las comisiones mediante procesos consultivos en los que se incorporen los criterios del público acerca de su mandato y de la selección de sus integrantes. Para que logren su cometido es preciso que gocen de verdadera independencia y que los procesos y criterios de selección de los integrantes sean verosímiles. Una información pública y una estrategia de comunicación sólidas son esenciales para orientar las expectativas del público y las víctimas y para fomentar la credibilidad y la transparencia. Es indispensable asegurar que sean sensibles a las cuestiones de género y solidarias con las víctimas de delitos o de discriminación. Por último, muchas comisiones necesitarán un fuerte apoyo internacional para desempeñar sus funciones, al igual que respeto de su independencia operacional por parte de los asociados internacionales.

XV. Investigación de antecedentes en la administración pública

52. La investigación de antecedentes en la administración pública para remover del cargo a quienes hayan estado involucrados en abusos en el pasado es otro componente importante del sistema de justicia de transición para el que a menudo se ha solicitado la asistencia de las Naciones Unidas. Los procesos de investigación contribuyen a la estabilidad del Estado de derecho en los países que salen de conflictos. En Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Timor-Leste, Liberia y, en la actualidad, Haití, se ha pedido a nuestras operaciones que colaboren en los procesos de investigación en diversas formas. Así, hemos ayudado a formular normas profesionales, crear

mecanismos de supervisión y establecer criterios imparciales y legítimos. Las investigaciones suelen consistir en un proceso oficial de identificación y remoción de los responsables de los abusos, especialmente de la policía, los servicios de prisiones, el ejército y la judicatura. Se notifican los cargos a las partes investigadas y se les da la oportunidad de responder ante el órgano que se encargue del proceso de investigación. Normalmente, los acusados tienen derecho a que la causa les sea notificada en un plazo razonable, así como a defenderse y apelar un fallo adverso ante un tribunal u otro órgano independiente. Esos elementos de garantías procesales diferencian las investigaciones oficiales de las purgas masivas de algunos países, que entrañan numerosos despidos e inhabilitaciones que no se basan en la trayectoria personal, sino en la afiliación a un partido, la ideología política o la vinculación a una antigua institución del Estado.

53. Hemos aprendido mucho de nuestra labor en este ámbito. En primer lugar, ya se hayan establecido como organismos administrativos o cuasi judiciales, los mecanismos legítimos de investigación deben respetar la sensibilidad de las víctimas y los derechos humanos de los sospechosos de haber cometido abusos. En segundo lugar, hay que consultar a la sociedad civil cuanto antes y mantener informada a la opinión pública. En tercer lugar, en los procesos de investigación se deben tener en cuenta los conocimientos, la cualificación objetiva y la integridad de los candidatos. En cuarto lugar, se deben ofrecer garantías procesales a quienes sean investigados, ya sean funcionarios o candidatos a un cargo. Por último, tales mecanismos, cuando existen y se considera que son imparciales y eficaces y que funcionan de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, pueden desempeñar una función importante para dar mayor legitimidad a las estructuras oficiales, restablecer la confianza de la población y afianzar el Estado de derecho. Por consiguiente, hay que proporcionarles el apoyo técnico y financiero internacional que necesario.

XVI. Resarcimiento

54. Las Naciones Unidas también se han ocupado del resarcimiento de las víctimas. Tras la primera Guerra del Golfo, la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas tramitó más de 2,5 millones de reclamaciones y pagó más de 18.000 millones de dólares de los EE.UU. a las víctimas de la invasión y la ocupación ilegales de Kuwait por el Iraq. La Comisión de Derechos Humanos está elaborando unos “principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a obtener reparaciones” y, en las operaciones de paz en todo el mundo, el personal de las Naciones Unidas ayuda a los Estados a establecer programas de indemnización por las situaciones que habitualmente se presentan después de un conflicto, como la pérdida de bienes de las personas desplazadas y los refugiados. De hecho, ante la infracción generalizada de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de proceder no sólo contra los autores del delito, sino también a favor de las víctimas —incluso mediante la reparación de los perjuicios. Los programas de reparación a las víctimas por los perjuicios sufridos pueden complementar eficaz y rápidamente las contribuciones de los tribunales y las comisiones de la verdad, ofreciendo indemnizaciones, fomentando la reconciliación y restableciendo la confianza de las víctimas en el Estado. La reparación no siempre es monetaria, sino que puede consistir en la restitución de los derechos de las víctimas, programas de rehabilitación y medidas simbólicas, como disculpas oficiales, monumentos y

ceremonias conmemorativas. También es habitual, en los países que salen de un conflicto, la restitución de los derechos de propiedad o, si no es posible, una indemnización justa. La reparación material puede ser la más complicada, especialmente si se otorga por medio de grandes programas gubernamentales. Es difícil decidir a quién incluir entre las víctimas que recibirán una indemnización, a cuánto ascenderá dicha indemnización, qué tipo de perjuicios indemnizar, cómo evaluarlos, cómo comparar y compensar los diferentes tipos de perjuicios y cómo distribuir las indemnizaciones.

55. Es probable que ninguna forma de reparación por sí sola sea satisfactoria para las víctimas. Normalmente se necesitará una combinación adecuada de medidas de reparación, como complemento de los procesos de los tribunales penales y las comisiones de la verdad. Independientemente del sistema de justicia de transición que se adopte y de los programas de reparación complementarios, las demandas de justicia y los dictados de la paz requieren algún tipo de indemnización de las víctimas. De hecho, los jueces de los tribunales para la ex Yugoslavia y Rwanda así lo han reconocido y han propuesto a las Naciones Unidas que considere la posibilidad de crear un mecanismo especial de indemnización que actúe en colaboración con los tribunales¹⁰.

XVII. Coordinación de nuestras iniciativas

56. La justicia de transición y el Estado de derecho son grandes temas sustantivos que han sido objeto de la atención de las Naciones Unidas durante decenios¹¹. Fuera de las Naciones Unidas hay muchas más entidades dedicadas a esta labor, por lo que es muy importante que exista una coordinación eficaz.

57. En 2002, el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad de las Naciones Unidas aprobó el informe final de un grupo de trabajo especial a nivel de todo el sistema encargado de examinar los planteamientos de la Organización respecto de la justicia y el Estado de derecho en las operaciones de paz¹². El grupo de trabajo observó que el sistema de las Naciones Unidas disponía de una amplia variedad de recursos y experiencia relativos al Estado de derecho¹³, aunque también hizo notar algunas deficiencias¹⁴. El grupo de trabajo formuló recomendaciones sobre cómo aprovechar al máximo esos recursos y los de las entidades externas para afrontar mejor las cuestiones relativas al Estado de derecho en nuestras operaciones de paz. El informe del grupo de trabajo es un catálogo útil de los recursos disponibles en el sistema y ya se ha demostrado su eficacia para la coordinación de nuestras iniciativas. Como complemento, se ha creado en la Sede una red de coordinadores de los asuntos relacionados con el Estado de derecho, integrada por especialistas que representan a 11 departamentos y organismos, para facilitar la coordinación de esas cuestiones y reforzar nuestro apoyo a los aspectos de las operaciones de paz relacionados con el Estado de derecho. No obstante, queda mucho por hacer. Necesitamos instrumentos y mecanismos adicionales para promover la equidad entre los hombres y mujeres. No hay todavía una base de datos común de los instrumentos, herramientas, experiencias y mejores prácticas del sistema ni medios en Internet para acceder a ellos desde el terreno. Desarrollar esa capacidad será uno de los objetos de nuestras actividades futuras. Este año publicaremos una serie de instrumentos normativos sobre el Estado de derecho y organizaremos reuniones técnicas para recopilar y analizar las experiencias pertinentes, incluido un taller técnico que se celebrará el próximo otoño sobre las experiencias de la justicia de transición. Se están preparando instrumentos relativos al análisis de la estructura del poder judicial, los códigos

penales de transición, políticas básicas para el procesamiento de delitos graves por tribunales mixtos y nacionales, la orientación para establecer comisiones de la verdad, metodologías de supervisión del sistema judicial, el examen de diversos planteamientos de la reconciliación y la orientación sobre las investigaciones del sector público. Por último, se ha empezado a planificar el establecimiento de un servicio de información sobre la justicia de transición en Internet.

58. Aunque en ocasiones se pide a nuestras misiones de paz que desempeñen esta función, la coordinación entre las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general, incluidos los donantes bilaterales y multilaterales, los organismos de asistencia, las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones privadas, también es fundamental, sin embargo sigue siendo, en gran medida, una tarea pendiente. Una coordinación insuficiente en este ámbito da lugar a duplicaciones, derroche, lagunas de la asistencia y conflictos entre los objetivos de la ayuda y de los programas. Peor aún, la intervención no coordinada de la comunidad internacional puede distorsionar los programas de justicia nacionales, al obligar a los funcionarios del sector judicial a perder tiempo valioso y consumir recursos importantes para el desarrollo.

59. Para solucionar estos problemas, es imprescindible que los donantes, las misiones de paz y el sistema de las Naciones Unidas se comprometan a colaborar en un esfuerzo colectivo bajo la dirección de importantes sectores de la sociedad civil y de los gobiernos. El mero intercambio de información no es suficiente. Todos deben colaborar en el marco de una evaluación nacional común de las necesidades, la capacidad y las aspiraciones y un programa nacional común de justicia de transición, reforma de la justicia y fortalecimiento del Estado de derecho.

XVIII. Ampliar nuestra lista de expertos

60. A lo largo de los años, el personal especializado de las Naciones Unidas ha adquirido amplia experiencia en la prestación de ayuda a los países que salen de un conflicto para instaurar procesos de justicia de transición y restablecer los sistemas judiciales y el Estado de derecho. No obstante, dada la gran demanda en este ámbito (que sigue creciendo), el número de expertos no basta para la tarea que hay que realizar. Por ello, recurrimos cada vez más a expertos externos para que complementen la labor de nuestro personal especializado, pero encontrarlos y desplegarlos rápidamente presenta una serie de dificultades.

61. El primer problema es la falta de expertos que posean la competencia complementaria que se necesita para desempeñar esta labor en nombre de las Naciones Unidas. Tampoco hay cuadros adecuados de policía civil, jueces, fiscales, abogados, funcionarios de prisiones, etc. Hay numerosos expertos en el funcionamiento de su propio sistema jurídico, su propia legislación y su propio idioma que, no obstante, tienen un valor limitado para nuestras actividades. Lo que se necesita es una combinación de conocimientos que comprenda el de las normas de las Naciones Unidas sobre la administración de justicia, experiencia en situaciones posteriores a conflictos, el del sistema jurídico del país anfitrión (entre otros, derecho consuetudinario, derecho civil, derecho islámico), el de la cultura del país anfitrión, una actitud receptiva hacia los homólogos locales, la capacidad de trabajar en el idioma del país anfitrión y el de diversas ramas del derecho.

62. Por consiguiente, es claramente necesario preparar una lista internacional fiable de personas e instituciones (incluidos los asociados externos) que cumplan los requisitos y los criterios mencionados para facilitar la eficaz identificación, selección, contratación, capacitación previa y despliegue de personal altamente cualificado, así como el establecimiento de asociaciones institucionales eficaces para nuestra labor en estos campos. De este modo, podríamos recurrir a las diferentes listas que elaboran y mantienen muchos de nuestros asociados, conservando al mismo tiempo nuestros propios procesos de selección.

63. Una vez identificado el personal calificado, hay que asegurarse de que reciba una capacitación seria y sistemática previa al despliegue, cuyos temas principales deben abarcar desde los usos y tradiciones del país anfitrión hasta las operaciones de la misión, las normas aplicables y la conducta esperada. Las Naciones Unidas han preparado una serie de programas y materiales de capacitación en diversos campos para los expertos sobre el Estado de derecho. Otras organizaciones internacionales e instituciones de Estados Miembros han hecho lo propio. Una coordinación más sistemática de la labor en este ámbito contribuiría enormemente a nuestra capacidad de identificar, capacitar y desplegar rápidamente personal calificado en apoyo de la justicia y del Estado de derecho en los países que salen de un conflicto.

XIX. Camino hacia adelante: conclusiones y recomendaciones

A. Consideraciones para las negociaciones, los acuerdos de paz y los mandatos del Consejo de Seguridad

64. Asegurarse de que en los acuerdos de paz y las resoluciones y los mandatos del Consejo de Seguridad:

a) Se dé atención prioritaria al restablecimiento y respeto del Estado de derecho, disponiendo expresamente el respaldo al Estado de derecho y a la justicia de transición, en particular cuando se precisa la asistencia de las Naciones Unidas en la instrucción y los procesos judiciales;

b) Se respeten, incorporen por remisión y apliquen las normas internacionales de imparcialidad, garantías procesales y derechos humanos en la administración de justicia;

c) Se rechace la amnistía en casos de genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad, incluidos los delitos internacionales relacionados con la etnia, el género y el sexo, y se garantice que ninguna amnistía concedida con anterioridad constituya un obstáculo para el enjuiciamiento ante cualquier tribunal creado o asistido por las Naciones Unidas;

d) La Organización no establezca o participe directamente en ningún tribunal que contemple la pena de muerte entre las posibles sanciones;

e) Se disponga que todos los procesos judiciales, tribunales y enjuiciamientos sean creíbles, justos y compatibles con las normas internacionales sobre la independencia y la imparcialidad de la judicatura, la eficacia y la imparcialidad de los fiscales y la integridad del proceso judicial;

f) Se reconozcan y respeten los derechos de las víctimas y los acusados, de conformidad con las normas internacionales, prestando especial atención a los

grupos más afectados por los conflictos y el quebrantamiento del Estado de derecho, como los niños, las mujeres, las minorías, los prisioneros y las personas desplazadas, y se garantice que los procedimientos de reparación comprendan medidas específicas para su participación y protección;

g) Se reconozcan los diferentes efectos de los conflictos y de la ausencia del Estado de derecho en las mujeres y la necesidad de tener en cuenta los aspectos de género en el restablecimiento del Estado de derecho y en la justicia de transición, así como la necesidad de la plena participación de las mujeres;

h) Se evite la imposición de modelos externos y se dispongan y financien una evaluación de las necesidades nacionales y procesos de consulta nacionales, con una participación significativa del gobierno, de la sociedad civil y de grupos nacionales fundamentales para determinar el curso de la justicia de transición y el restablecimiento del Estado de derecho;

i) Cuando se prevea la creación de tribunales mixtos para una sociedad dividida y no haya garantías claras de la objetividad, imparcialidad y equidad real y percibida de la judicatura nacional, se considere la posibilidad de nombrar a una mayoría de jueces internacionales, teniendo en cuenta las opiniones de los diferentes grupos nacionales, para aumentar la credibilidad y mejorar la imagen de imparcialidad de dichos tribunales entre todos los grupos sociales;

j) Se insista en la plena cooperación del gobierno con los tribunales internacionales y mixtos, incluso en la entrega de acusados, cuando sea solicitada;

k) Se adopte un planteamiento cabal del Estado de derecho y la justicia de transición, que comprenda una programación y un calendario adecuados para la aplicación de los procesos de paz, los procesos de la justicia de transición y la celebración de elecciones, así como de otros procesos de la transición;

l) Se provean recursos suficientes para el restablecimiento del Estado de derecho y la creación de un sistema de la justicia de transición, incluido un mecanismo de financiación viable y sostenible. Cuando se creen tribunales auspiciados por las Naciones Unidas, se deberían financiar al menos parcialmente mediante cuotas;

m) Se considere la posibilidad de crear comisiones nacionales de derechos humanos como parte de los acuerdos de la transición.

B. Consideraciones para el sistema de las Naciones Unidas

65. Tengo la intención de pedir al Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad que proponga, aprovechando la labor anterior de sus grupos de trabajo, medidas concretas sobre los asuntos a que se refiere el presente informe para afianzar el apoyo de las Naciones Unidas a la justicia de transición y al Estado de derecho en los países en conflicto o que salen de un conflicto y que considere, entre otras cosas:

a) Formular propuestas para mejorar las disposiciones del sistema de las Naciones Unidas en apoyo del Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades en conflicto o que salen de un conflicto;

b) Velar por la integración de consideraciones relativas al Estado de derecho y a la justicia de transición en nuestra planificación estratégica y operativa de las operaciones de paz;

- c) Actualizar la lista de directrices, manuales e instrumentos de las Naciones Unidas sobre el Estado de derecho y complementarlos, según proceda;
- d) Proponer nuevos o mejores mecanismos del sistema de las Naciones Unidas, incluidos bases de datos y recursos comunes en la Internet, para recopilar o preparar prácticas idóneas, documentación, manuales, directrices y demás instrumentos para el desarrollo de la justicia de transición y del sector judicial;
- e) Examinar las prácticas idóneas y proponer mecanismos de coordinación del Estado de derecho viables a nivel nacional en que participen las instituciones del sector judicial, la sociedad civil, los donantes y el sistema de las Naciones Unidas;
- f) Establecer métodos para asegurarse de que todos los programas y políticas de apoyo a la reforma constitucional, judicial y legislativa promuevan la igualdad entre hombres y mujeres;
- g) Organizar cursos técnicos sobre el Estado de derecho y las experiencias relativas a la justicia de transición en todo el mundo;
- h) Disponer que se cree y mantenga una lista/base de datos actualizada de expertos en cuestiones jurídicas y en la justicia de transición, sobre la base de criterios explícitos, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, lingüística, técnica y de género y clasificada por áreas de experiencia;
- i) Organizar programas interdepartamentales de capacitación del personal sobre el Estado de derecho y la justicia de transición;
- j) Asegurar que el personal que participe en operaciones relacionadas con el Estado de derecho y la justicia de transición rinda informes sistemáticamente al finalizar su misión.

Notas

¹ S/PV.4833.

² S/PV.4835.

³ S/PRST/2003/15.

⁴ S/PRST/2004/2.

⁵ En atención a una petición del Presidente del Comité de los 34, el 25 de noviembre de 2002 el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz envió una carta a todos los Estados Miembros en la que se facilitaba información tanto sobre los conocimientos y recursos de las Naciones Unidas como sobre las lagunas existentes en este ámbito.

⁶ Ya en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirmaba que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos. De un modo análogo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por 151 Estados, impone el respeto del principio de legalidad y el Estado de derecho incluso durante los estados de emergencia. En el ámbito de la administración de justicia, el Pacto consagra los principios de igualdad ante la ley, audiencia justa y pública y presunción de inocencia e impone ciertas garantías procesales mínimas. La Organización ha aprobado incontables tratados, declaraciones, directrices y cuerpos normativos para definir específicamente las obligaciones de la comunidad internacional en relación con la justicia y el Estado de derecho.

⁷ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo, obliga a los Estados partes en él a “respetar y garantizar ... los derechos reconocidos” en el Pacto y a “adoptar ... las medidas oportunas ... para hacer efectivos los derechos ...”, entre otras cosas garantizando

recursos efectivos frente a violaciones y facilitando que la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, decida sobre los derechos y cumpla toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso (art. 2). El principio del Estado de derecho aborrece la arbitrariedad en el ejercicio de la autoridad. Así pues, el Pacto prohíbe explícitamente la arbitrariedad en la privación de la vida (art. 6), la prisión o reclusión (art. 9), la privación del derecho a entrar en el país propio (art. 12), y las injerencias en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia (art. 17). Además, garantiza un proceso justo y legítimo para la detención y la prisión (art. 9), la privación de libertad (art. 10), la expulsión de extranjeros (art. 13) y el derecho a un juicio justo (art. 14). El artículo 26 establece el importante principio de que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. Análogamente, con la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes “[se] comprometen a adoptar medidas ... para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados ... la plena efectividad de los derechos ... reconocidos” (art. 2). El Estado de derecho tiene la misma importancia central en la protección de los derechos económicos y sociales que en la de los civiles y políticos. Un ordenamiento jurídico, para garantizar a todos la justicia y la protección del Estado de derecho, deberá incorporar estas normas y principios fundamentales.

⁸ Véase A/55/305-S/2000/809.

⁹ En respuesta a mi solicitud, se aprobó una subvención de 16,7 millones de dólares para el Tribunal en el entendimiento de que todos los fondos del presupuesto ordinario consignados para el Tribunal serían reembolsados a las Naciones Unidas cuando se liquidara el Tribunal si se recibieran contribuciones voluntarias suficientes.

¹⁰ Véanse los documentos S/2000/1063 y S/2000/1198.

¹¹ Este asunto ha figurado en el programa de la Asamblea General desde 1993, bajo el tema “Fortalecimiento del Estado de derecho”. En la Declaración del Milenio, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la responsabilidad colectiva de no escatimar esfuerzo alguno por fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos.

¹² Véase el “Final Report of the Executive Committee on Peace and Security Task Force for Development of Comprehensive Rule of Law Strategies for Peace Operations”, de 15 de agosto de 2002, aprobado por el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad el 30 de septiembre de 2002. En respuesta a una petición del Presidente del Comité de los 34, el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz proporcionó una copia del informe a todos los Estados Miembros el 25 de noviembre de 2002.

¹³ *Ibíd.*, anexo.

¹⁴ *Ibíd.*, anexo.