



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



INSTRUMENTOS DEL RÉGIMEN DE DERECHO PARA ESTADOS QUE HAN SUFRIDO UN CONFLICTO

*Supervisión del sistema
de justicia*



NACIONES UNIDAS

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



INSTRUMENTOS DEL RÉGIMEN DE DERECHO EN ESTADOS QUE HAN SUFRIDO UN CONFLICTO

Supervisión del sistema de 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 en ella expresadas no reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

HR/PUB/06/3

Prefacio	v
Introducción	1
I. METODOLOGÍA DE SUPERVISIÓN	5
A. Objetivo de la supervisión de los sistemas de justicia en contextos posteriores a un conflicto	5
B. Aplicación del análisis de los derechos humanos	7
C. Normas internacionales y regionales	8
D. Identificación y supervisión de la legislación interna	10
E. Determinación de tendencias y problemas sistémicos en la práctica	12
II. CAPACIDAD DE SUPERVISIÓN	15
A. Mandato	15
B. Calificaciones para la supervisión	17
C. Papel de la supervisión	18
D. Emergencias, intervenciones o medidas en casos particulares	20
E. Manuales y capacitación interna	21
F. Sostenibilidad de la supervisión y estrategias de salida	22
G. Recursos de conocimiento e información y su desarrollo	23
III. EL PROGRAMA DE SUPERVISIÓN	25
A. Inicio de las actividades de supervisión	25
B. Selección y actualización de prioridades en la supervisión	27
C. Establecimiento y mantenimiento de relaciones	29
D. Seguimiento de causas y formulación de indicadores	31
E. Sistemas de supervisión	33
F. Protección de la información e intercambio de información	34

IV. SUPERVISIÓN DE CAUSAS	37
A. Estrategia de supervisión de causas	37
B. Entrevistas	38
C. Visitas a los detenidos	39
D. Investigación de expedientes y acopio de documentación	41
E. Observación de los juicios y los procedimientos de investigación	43
V. ANÁLISIS, INFORMES Y RECOMENDACIONES	45
A. Utilidad de los informes	45
B. Publicación y difusión de informes externos	45
C. Informes internos	46
D. Informes sobre causas individuales o cuestiones particulares	47
E. Informes temáticos	48
F. Exámenes periódicos	49
G. Formulación de recomendaciones	50
H. Actividades complementarias y apoyo a otros aspectos del mantenimiento de la paz relacionados con el régimen de derecho	52
Anexo	
Directrices sugeridas para la supervisión del sistema de justicia en una operación de mantenimiento de la paz	55

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) 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 régimen 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, la OACDH, encargada 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 régimen 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 imperio de la ley. 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 acción penal, comisiones de la verdad, reforma del personal en las instituciones públicas y supervisión del sistema de justicia.*

La presente publicación se refiere en particular a la supervisión del aspecto de derechos humanos en el sistema de justicia mediante la elaboración de una metodología. Pretende reflejar un panorama amplio de los principios, las técnicas y los criterios que se aplican en la supervisión de los sistemas de justicia, principios que se han recogido primordialmente de la experiencia adquirida y las enseñanzas extraídas de programas de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y distintas ONG en la esfera de la supervisión de sistemas de justicia. El objetivo es proporcionar un marco para la elaboración de un programa de supervisión encaminado a analizar las instituciones y el sistema de justicia en conjunto a partir del cual puedan reforzarse las buenas prácticas y resolverse las malas prácticas o las deficiencias.

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 elaborar una metodología de supervisión del sistema de justicia, de acuerdo con las normas internacionales y las mejores prácticas en materia de derechos humanos.

La elaboración de estos instrumentos no es más que el primer paso en el compromiso sustantivo de la OACDH 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

La OACDH desea expresar su agradecimiento a las personas y las organizaciones que han formulado observaciones, han aportado sugerencias y han prestado su apoyo para la preparación del presente documento. En particular, manifiesta su reconocimiento a la consultora Shelley Inglis, principal responsable de su elaboración.

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

Después de un conflicto, los sistemas de justicia se caracterizan por graves disfunciones, bajos niveles de recursos humanos y materiales, infraestructura destruida y falta de confianza del público. La ineficacia del sistema de administración de justicia durante el pasado para proteger los derechos individuales, enjuiciar a los infractores y equilibrar el poder ejecutivo es a menudo causa directa del conflicto o un factor que contribuye sustancialmente a él. Una trayectoria de corrupción, discriminación y abuso de autoridad en las instituciones de la justicia puede destruir la confianza del público y perpetuar el desorden y el caos.

El establecimiento de un sistema de justicia¹ que proteja los derechos humanos y promueva el régimen o Estado de derecho² es un aspecto decisivo en la consolidación de la paz y la prevención de futuros conflictos. Como tal, puede formar parte fundamental de cualquier operación de mantenimiento de la paz y su mandato. La transformación efectiva de un sistema de justicia disfuncional en un sistema que cumpla las normas internacionales fundamentales es un proceso sumamente largo y difícil. Una reforma efectiva exige una valoración detallada y continua del funcionamiento del sistema y una comprensión clara de sus problemas. La supervisión coherente del sistema de justicia para comprobar su cumplimiento de la legislación interna y las normas internacionales de imparcialidad proporciona a los encargados de adoptar decisiones la información precisa y concreta que necesitan para orientar de forma estratégica los recursos destinados a la reforma basándose en las dificultades reales y no en las percibidas.

La transformación de sistemas de justicia disfuncionales exige una amplia labor de consolidación y reforma de las instituciones. La supervisión de los sistemas de justicia implica un enfoque global que se ocupe del funcionamiento general del sistema y sus instituciones. La policía, las prisiones, los abogados y los tribunales, entre otros, tienen cada uno un papel crítico y autónomo en la garantía de un proceso imparcial y efectivo. Cada institución de justicia debe funcionar de manera eficiente y ofrecer resultados justos al mismo tiempo que trabaja de manera

¹ El término «justicia» se refiere a «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». Informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616, párr. 7).

² El régimen o Estado de derecho se define como «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». (S/2004/616, párr. 6).

interdependiente con las otras. Si falla una de las instituciones o las entidades, el sistema queda dañado y se necesitan mecanismos equilibradores para garantizar la posibilidad de recurso y resarcimiento.

La supervisión del sistema de justicia tiene por objeto determinar la existencia de pautas o tendencias generalizadas de violaciones de las normas internacionales e identificar los problemas sistémicos que impiden el cumplimiento, con el fin de apoyar iniciativas de reforma efectivas. Para garantizar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y otras normas pertinentes es necesario analizar la legislación interna y la práctica diaria en las causas concretas. El derecho a un proceso judicial imparcial, el acceso a la justicia y un trato justo, la independencia de la judicatura y la debida administración de justicia forman el núcleo de un sistema de justicia imparcial y eficaz.

El alto grado de inseguridad que caracteriza a un entorno posterior a un conflicto o en transición puede obstaculizar todo el esfuerzo de reconstrucción y consolidación de la paz. El establecimiento de una base para el imperio de la ley, que comience por la seguridad pública y por la obligación de rendir cuentas, es una preocupación prioritaria. Por consiguiente, la supervisión del sistema de justicia puede centrarse primordialmente en el proceso de justicia penal, particularmente en las primeras fases de la operación de mantenimiento de la paz. A menudo también se vinculan de manera integral esferas de la protección del derecho civil a un desarrollo justo y equitativo. La legislación sobre propiedades y relaciones familiares, incluida la protección de los niños, puede tener particular pertinencia en contextos de inseguridad después de un conflicto, y tal vez esté extendido el uso de métodos tradicionales, extraoficiales o alternativos (por lo general no reglamentados) para resolver controversias que de otro modo se resolverían por la vía penal o civil.

La divulgación bien documentada de las dificultades en materia de derechos humanos y problemas estructurales dentro del sistema de justicia, y los mecanismos de justicia extraoficiales, pueden ser indispensables no sólo para orientar la reforma y los recursos hacia objetivos concretos sino también para generar la voluntad política necesaria para ello. La supervisión debe proporcionar un panorama amplio de los aspectos fuertes y débiles del funcionamiento del sistema de justicia y evaluar la repercusión, tanto positiva como negativa, de los esfuerzos de reforma realizados. Con ello se ayudará a las autoridades, la sociedad civil y la operación de mantenimiento de la paz a evaluar los progresos realizados hacia el establecimiento del régimen de derecho y la protección de los derechos humanos.

El objetivo de la supervisión de los sistemas de justicia es proporcionar un análisis de las instituciones y el sistema en conjunto con el fin de reforzar las buenas prácticas y resolver las malas prácticas o las carencias. La supervisión es un medio no un fin. Su valor se refleja en la integridad y la coherencia de la información, la precisión y la profundidad del análisis y la pertinencia y utilidad práctica de las recomendaciones. Las recomendaciones deben detallar las formas en

que pueden abordarse con eficacia los problemas a que se enfrenta el sistema de justicia, por ejemplo mediante reformas legislativas y políticas, el establecimiento y desarrollo de instituciones que incluyan mecanismos de rendición de cuentas, reparación, capacitación y aumento de la capacidad, el apoyo administrativo y logístico y la asignación de recursos.

La presente publicación aborda los siguientes elementos de la supervisión de los sistemas de justicia, particularmente en el contexto del mantenimiento de la paz:

- metodología y objetivo de la supervisión, aplicación de un análisis de los derechos humanos, utilización de las normas internacionales e internas y determinación de tendencias y problemas sistémicos en la práctica;
- formación de una capacidad de supervisión, que incluya el mandato y la función de los supervisores, sus calificaciones y formación, y recursos de conocimiento e información;
- establecimiento de un programa de supervisión, que incluya la selección de prioridades y criterios, el mantenimiento de relaciones, el seguimiento de causas y sistemas que apoyen una supervisión efectiva;
- supervisión de causas, que incluye formulación de una estrategia, acopio y verificación de información mediante entrevistas, exámenes de sumarios y presencia en los juicios u otras actuaciones;
- análisis, presentación de informes y recomendaciones, inclusive elaborar informes internos y externos, formular recomendaciones y velar por que se dé el debido seguimiento y apoyo a otros aspectos de la operación de mantenimiento de la paz en el ámbito de la promoción del régimen de derecho.

Es importante reconocer que la presente publicación refleja un panorama amplio de los principios, técnicas y criterios que se aplican en la supervisión de los sistemas de justicia. Aunque se centra en la supervisión de un sistema de justicia en conjunto, los principios, técnicas y criterios pueden aplicarse a la supervisión de un mecanismo judicial concreto, como el Tribunal Especial para Sierra Leona, el Tribunal Especial Iraquí o la Sala Extraordinaria del sistema judicial de Camboya. Tal vez no sea posible utilizar o cumplir todos los aspectos de estas directrices en todas las situaciones o en todos los programas de supervisión, pero deben hacerse los esfuerzos necesarios para intentar cumplir esas normas. Por último, los responsables de los programas de supervisión del sistema de justicia en situaciones posteriores a un conflicto deben fijar sus prioridades y sus objetivos de acuerdo con la situación y aplicarlos con profesionalidad, integridad y respeto del contexto nacional.

I. METODOLOGÍA DE SUPERVISIÓN

A. Objetivo de la supervisión de los sistemas de justicia en contextos posteriores a un conflicto

El objetivo de la supervisión es mejorar la observancia de la ley por parte del sistema de justicia, incluidas las normas internacionales y regionales aplicables, y apoyar el régimen de derecho. Las normas internacionales y regionales contenidas en tratados, otros instrumentos y otras normas son las referencias legítimas con arreglo a las cuales deben evaluarse los progresos realizados en el establecimiento, el restablecimiento o el fortalecimiento de un sistema de justicia en un entorno posterior a un conflicto. Para las Naciones Unidas, las normas de aplicación universal adoptadas bajo sus auspicios deben servir de base normativa para las actividades de apoyo a la justicia y el imperio de la ley.³ Los principios fundamentales incluyen la no discriminación y la igualdad de trato, como el acceso a la justicia y la igualdad de trato para las víctimas, el acceso al recurso o el resarcimiento por vía judicial establecido por ley y el trato de acuerdo con la legislación interna, la imparcialidad de los procedimientos, la imprescriptibilidad de los crímenes en virtud del derecho internacional y una administración de justicia independiente e imparcial.

Los entornos posteriores a un conflicto se caracterizan por marcos jurídicos e instituciones de justicia devastados y a menudo completamente disfuncionales o discriminatorios. En muchos casos es necesario reestructurar o establecer de nuevo las instituciones de justicia, la policía, la judicatura y los servicios de acusación y defensa. En esas situaciones no es realista esperar que las instituciones de justicia o los mecanismos extraoficiales cumplan de inmediato todas las normas internacionales. Sin embargo, es posible que el gobierno y la sociedad realicen auténticos esfuerzos para avanzar hacia el cumplimiento e integrar esas normas en los planes de reforma legislativa y de la justicia. La supervisión de los sistemas de justicia es un instrumento que sirve

³ El Secretario General ha afirmado en su informe que «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 humanos, 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 años. 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». (S/2004/161, párr. 9).

tanto para señalar a las autoridades, la sociedad y otros grupos interesados dónde se encuentran los problemas concretos en materia de cumplimiento como para valorar la sinceridad y la eficacia de los esfuerzos que se hacen para resolverlos. Las conclusiones que se obtienen de una supervisión fiable tienen por objeto ayudar a los gobiernos y las autoridades pertinentes a introducir cambios genuinos y con objetivos concretos que hagan que el sistema de justicia en conjunto sea más imparcial y eficaz. Si no se dispone de un panorama preciso, profundo y coherente del funcionamiento real del sistema, resulta difícil formular estrategias de reforma que tengan objetivos definidos y sean eficaces y al mismo tiempo aprovechar al máximo los limitados recursos.

Una parte de esta labor es la de identificar los obstáculos a que se enfrentan los sistemas de justicia después de un conflicto para lograr el cumplimiento de la legislación nacional y las normas internacionales. Los problemas institucionales o administrativos sistémicos, como la insuficiencia de recursos financieros o materiales o el mal uso de éstos, pueden obstaculizar el cumplimiento en la práctica. Aunque las mejoras de la infraestructura, las telecomunicaciones y los recursos materiales y de personal no garantizan que el sistema sea imparcial y eficaz, son necesarias. Por ejemplo, una administración eficaz e imparcial necesita funcionarios judiciales y otro personal debidamente capacitado para, entre otras cosas, gestionar los expedientes, mantener los debidos registros y tramitar puntualmente las citaciones, a fin de garantizar que una causa llegue a juicio dentro de un plazo razonable, la defensa reciba las pruebas con tiempo suficiente y los testigos comparezcan en el juicio para prestar declaración y ser interrogados por el acusado. Otro ejemplo son los sueldos desproporcionadamente bajos que reciben los jueces, lo que puede contribuir a la corrupción y afectar a la imparcialidad de los procesos judiciales.

Por todo ello, la supervisión del sistema de justicia debe abarcar todo el conjunto de cuestiones que intervienen en el establecimiento de instituciones de justicia que puedan funcionar de conformidad con la legislación nacional y de acuerdo con las normas internacionales básicas de justicia. Ello comprende la supervisión de las asignaciones presupuestarias y financieras, la supervisión administrativa y los mecanismos de rendición de cuentas o de disciplina, los procesos de designación de jueces, las políticas de recursos humanos y la asignación y capacitación de personal, la distribución de las leyes entre los funcionarios de la justicia y su publicación general, métodos para garantizar una interacción apropiada entre las instituciones y otros agentes que participan en la justicia, incluidos la policía, los fiscales, los abogados y los jueces, así como las instituciones y los grupos conexos, como redes de remisión de víctimas y testigos, hospitales y programas de protección. Todos ellos influyen en la capacidad del sistema de justicia formal para proporcionar a los ciudadanos una resolución de causas justa, eficiente e imparcial.

En muchos contextos posteriores a un conflicto se recurre a mecanismos tradicionales para resolver controversias. Los supervisores deben estar en condiciones de examinar en qué medida funcionan, cómo y para qué propósitos o casos, y qué prácticas y normas aplican. Deben informar acerca de esas prácticas y formular recomendaciones sobre las formas en que las

autoridades y las comunidades pueden abordar cuestiones de interés, incluso si esas prácticas pueden legalizarse como mecanismos alternativos de solución de controversias, en caso de que no estén reglamentadas, o adaptarse a las protecciones y garantías de la legislación interna y al cumplimiento de los principios internacionales básicos de justicia. Aunque se trata de cuestiones complejas que pueden plantearse por conducto de un programa de supervisión, hay que reconocer que tal vez sólo se consigan cambios en prácticas tradicionales muy arraigadas después de amplias consultas con la población y la comunidad (inclusive con grupos tradicionalmente desfavorecidos, como las mujeres) y un firme compromiso por parte de las autoridades, los dirigentes comunitarios y religiosos y la sociedad civil.

B. Aplicación del análisis de los derechos humanos

El enfoque de derechos humanos en la supervisión del sistema de justicia entraña analizar tanto *la legislación interna* como *las prácticas internas* para saber si cumplen las normas internacionales. Cuando la legislación interna cumple las normas internacionales, hay que centrarse en saber si la práctica real es conforme con la legislación interna.

1. Análisis de *las leyes* (de jure) para saber si cumplen las normas. Esto supone determinar si:

- las garantías previstas en la legislación cumplen las normas internacionales o regionales. Por ejemplo, la ley nacional de procedimiento penal afirma que una persona acusada puede ser detenida durante tres meses antes de ser llevada ante un juez o una autoridad judicial; ese período de tiempo no cumple el requisito internacional de revisión rápida por una autoridad judicial. Otro ejemplo puede ser que la legislación exija que los jueces sean designados por el poder ejecutivo por períodos limitados, lo que puede infringir las normas internacionales en relación con la independencia de la judicatura.
- La ley carece de las garantías o las modalidades de recurso que exigen las normas internacionales de derechos humanos. Un ejemplo corriente es cuando la ley no prevé un mecanismo de hábeas corpus que garantice el derecho de toda persona privada de libertad a que se examine la legalidad de su detención.

2. Análisis de la *práctica* (de facto) de la ley o su aplicación a un caso particular; para ello hay que examinar si:

- la no aplicación de la legislación interna viola las normas internacionales de derechos humanos. Ese sería el caso, por ejemplo, si el código de procedimiento penal interno dispone que los testigos deben estar presentes en el juicio para que su declaración se utilice como prueba y que el acusado tiene derecho a que se los interrogue, pero en la práctica no se presentan testigos en el juicio, el tribunal sólo examina sus declaraciones extrajudiciales y esas declaraciones se usan contra el acusado. Esta práctica incumple

la legislación nacional y puede constituir una violación del derecho del acusado a que se interrogue a los testigos de cargo, consagrado en las normas internacionales de derechos humanos.

- La aplicación indebida de la legislación interna supone una violación de las normas internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, si la ley afirma que el fiscal y el acusado estarán presentes para la revisión de las órdenes de detención, pero en la práctica sólo asiste el fiscal, esto puede dar lugar a una violación del principio de «igualdad de armas» o igualdad de oportunidades previsto en el derecho internacional.

C. Normas internacionales y regionales

Para la supervisión del sistema de justicia se pueden utilizar cuatro fuentes de normas internacionales y regionales: las normas contenidas en los tratados internacionales; las normas contenidas en los tratados regionales y otras normas regionales; el derecho internacional consuetudinario, y las normas internacionales no contenidas en tratados.

Normas contenidas en tratados internacionales. Es necesario determinar aquellos tratados de los que es parte el país anfitrión, pues el gobierno o las personas que actúan en representación del gobierno tienen el deber de respetar las obligaciones contenidas en ellos.⁴ Además, es importante determinar cuál es el papel del derecho internacional dentro del ordenamiento jurídico nacional, es decir, si los tratados una vez ratificados forman parte de las leyes nacionales.

Toda la legislación internacional en los ámbitos humanitario, penal y de derechos humanos tiene pertinencia para la supervisión del sistema de justicia. Los equipos de supervisión pueden estar trabajando en zonas donde persista el conflicto y en los que se aplicará el derecho internacional humanitario. Es indispensable tener en cuenta que la legislación internacional en materia de derechos humanos se aplica siempre, inclusive durante los conflictos, aunque muchos derechos pueden verse suspendidos en esas circunstancias.

Muchos de los instrumentos de derechos humanos y sus artículos se refuerzan entre sí; el equipo de supervisión debe recurrir a todas las fuentes pertinentes para reforzar su análisis encaminado a descubrir violaciones de los derechos humanos. Los principales tratados internacionales de derechos humanos establecen comités para vigilar su aplicación por los Estados Partes. Las *observaciones generales* de esos comités proporcionan una orientación autorizada

⁴ Esos tratados internacionales son los siguientes:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial

respecto de la interpretación de las normas contenidas en los tratados. El conocimiento de esas observaciones y de las conclusiones de los comités puede ser útil para comprender las normas y para analizar en profundidad si han sido infringidas o violadas. Además de los tratados básicos de derechos humanos utilizados para la supervisión del sistema de justicia, también conviene conocer y utilizar cuando proceda otros convenios, por ejemplo la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y sus protocolos.

Normas contenidas en tratados regionales y otras normas regionales. Existen instrumentos regionales relativos a África, las Américas y Europa, pero no en Asia.⁵ Se han creado tribunales y comisiones encargados de interpretar los instrumentos regionales y dictar fallos o formular opiniones sobre su aplicación. Cuando procede, la jurisprudencia de esos órganos puede ser sumamente útil para detallar el significado de las normas regionales y su aplicación a conjuntos concretos de hechos. Esa jurisprudencia puede ayudar a los supervisores en el análisis sustantivo del cumplimiento de estas normas y otras análogas por el sistema de justicia. Hay normas y principios regionales no contenidos en tratados que también pueden utilizarse, como en Asia la Declaración de Beijing sobre los Principios relativos a la independencia de la judicatura, adoptada en agosto de 1995.

Derecho internacional consuetudinario. Si el gobierno no está obligado por tratados, los supervisores también pueden acudir a otra fuente de obligaciones. El derecho internacional consuetudinario comprende normas que se consideran tan ampliamente reconocidas por la comunidad de naciones que se interpretan como obligatorias para todos los Estados. Algunos de los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyos artículos 7 a 11 establecen los derechos de igualdad ante la ley, reparación efectiva para las violaciones de los derechos y juicio imparcial, son interpretados por algunos juristas internacionales como normas consuetudinarias. Otras normas de este tipo son las prohibiciones del genocidio, la esclavitud y los crímenes de guerra.

Normas internacionales no recogidas en tratados. Aunque se trata de normas no ratificadas por los Estados, se considera que proporcionan algunas garantías fundamentales para la administración de justicia y la imparcialidad de los procesos. Al haber sido adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, llevan consigo un considerable peso político. Estas normas deben ser utilizadas por el equipo de supervisores para desarrollar aún más su análisis de toda posible violación o abuso. Puesto que estas normas a menudo proporcionan directrices más concretas que las contenidas en los tratados de derechos humanos, pueden ser útiles para articular las medidas precisas que las autoridades pueden adoptar para mejorar el cumplimiento. Por ejem-

⁵ Los principales instrumentos regionales son los siguientes:

- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
- Convención Americana sobre los Derechos Humanos
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales

plo, las normas no contenidas en tratados especifican las garantías de la independencia de la judicatura, los procedimientos, servicios y medidas necesarios para atender las necesidades de las víctimas de delitos, las medidas de salud y seguridad que hay que adoptar para los detenidos y las obligaciones que tienen los abogados para con sus clientes. A este respecto, estas normas también pueden tener utilidad como orientación en la elaboración de recomendaciones particulares destinadas a las autoridades a fin de mejorar el cumplimiento de las normas de derechos humanos.⁶ Los Principios básicos sobre la función de los abogados, por ejemplo, pueden utilizarse para recomendar la elaboración de un código de ética y para detallar los principios que éste debería contener.

D. Identificación y supervisión de la legislación interna

Después de un conflicto puede resultar difícil determinar cuál es la legislación interna aplicable. Los acuerdos de paz, las resoluciones del Consejo de Seguridad y otros documentos marco para la transición suelen proporcionar orientación sobre cuál debe ser la legislación aplicable. Sin embargo, esos documentos a menudo no abordan las cuestiones más difíciles, por ejemplo cuáles son las versiones concretas o las enmiendas de las leyes y las normas que deben considerarse vigentes. El equipo de supervisores y la operación de mantenimiento de la paz deben adoptar una posición clara acerca de cuál es la legislación aplicable.

A pesar de las dificultades que puede tener la determinación de las leyes nacionales aplicables, éste debe ser el pilar fundamental del análisis de la supervisión. Tratar a las personas con arreglo a la ley es un principio fundamental consagrado en las normas internacionales. En muchas situaciones posteriores a un conflicto, la legislación nacional puede ser relativamente compatible con las normas internacionales, al menos sobre el papel. Los problemas importantes suelen plantearse en la práctica por una aplicación indebida o por la falta de aplicación de las leyes.

⁶ Las más importantes normas no contenidas en tratados en relación con la supervisión del sistema de justicia son las siguientes:

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer
- Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder
- Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión
- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos
- Principios básicos sobre la función de los abogados
- Directrices sobre la función de los fiscales
- Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura
- Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para las sanciones no privativas de la libertad
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores
- Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley
- Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

Muchos países que han sufrido un conflicto carecen de ordenamientos jurídicos formales, uniformes e integrados. Existen tres fuentes de legislación interna que pueden ser pertinentes para la supervisión de sus sistemas de justicia. En realidad, algunos sistemas pueden ser una mezcla de dos o tres fuentes de derecho. Esas fuentes son las siguientes:

- *Constituciones, derecho legislado.* La constitución puede proporcionar el marco global para el sistema de justicia y el proceso legislativo, además de especificar la condición jurídica del derecho internacional en el ordenamiento jurídico nacional. En cuanto al sistema de justicia penal, las principales leyes de interés son el código penal, el código de procedimiento penal y la legislación sobre sanciones penales. Además, suele haber varias leyes especiales relativas a aspectos claves del proceso penal, como los códigos relativos a la justicia de menores, leyes relativas a la función policial o las investigaciones y leyes especiales de seguridad. En cuanto al derecho civil, son fundamentales la ley de procedimiento civil y las leyes administrativas, junto con las leyes sobre propiedades, propiedad y ordenación de tierras, familia, contratos y empleos y trabajo. Para supervisar el proceso de justicia es necesario conocer la estructura y las atribuciones de los tribunales y los distintos agentes. Suele haber leyes que detallan las competencias y la administración del sistema judicial y las funciones y los derechos de las partes en las causas, la policía, los fiscales, los abogados y los magistrados.
- *Leyes religiosas.* Ciertas leyes religiosas pueden estar integradas en los marcos jurídicos o bien utilizarse fuera del contexto jurídico. El uso de la ley religiosa, tanto desde el punto de vista procesal como del sustantivo, debe ser supervisado y documentado en los casos en los que se aplique de forma no compatible con los códigos reglamentarios y cuando su aplicación viole las normas internacionales de derechos humanos.
- *Leyes y prácticas tradicionales.* El recurso a tradiciones o prácticas dictadas por la costumbre es común en muchos países. La forma que adoptan esas prácticas depende del origen étnico, la pertenencia a una tribu y la localización de la comunidad. Aunque las prácticas generales varían ampliamente, las normas tradicionales por lo general intentan mantener la cohesión y la estructura comunitaria y suelen dejar en una situación de desventaja desproporcionada a grupos menos poderosos, en particular las mujeres. Los mecanismos tradicionales de solución de controversias, que a menudo adoptan la forma de consejo de ancianos o jefes de tribu, pueden utilizarse para resolver diferencias y conflictos que de otro modo se tipifican en derecho como delitos penales o casos civiles. En algunos casos tienen reconocimiento jurídico oficial, pero con frecuencia no es así. Su uso puede estar generalizado y las comunidades recurren a él con mayor frecuencia que al sistema de justicia oficial. Estas prácticas deben ser supervisadas, como todos los demás procesos de solución de controversias, para saber si son compatibles con las normas internacionales. En particular, si esas prácticas no están reguladas, hay que supervisar sistemáticamente la medida en que las estructuras de gobierno y los agentes oficiales participan en su uso o lo aprueban. Es indispensable que, a pesar de las dificultades prácticas, los supervisores del sistema de justicia integren la supervisión de leyes y prácticas tradicionales en su programa con el fin de ofrecer un panorama completo de la medida en que los principios básicos

de justicia se están respetando en la solución de diferencias o controversias dentro de las comunidades.

E. Determinación de tendencias y problemas sistémicos en la práctica

La supervisión de los sistemas de justicia es un aspecto decisivo del análisis de los derechos humanos. No es posible supervisar todos los aspectos de la práctica, particularmente en relación con las causas. Así pues, lo más conveniente es identificar prácticas, procedimientos, políticas o causas emblemáticos en el sistema de justicia e intentar abordarlos. En relación con las causas, esto exige una metodología que vaya más allá de la supervisión de causas específicas tomadas como hechos aislados para detectar en ellas violaciones de los derechos humanos y apoyar un resarcimiento individual. Las violaciones en causas individuales pueden ser resultado de un incidente aislado o del comportamiento de agentes particulares, por ejemplo un juez corrupto o un agente de policía poco receptivo. Para identificar de forma fiable los problemas sistémicos que exigen atención o reforma es necesario supervisar grupos de causas y determinar la existencia de tendencias y pautas dentro de esos grupos con el fin de extraer conclusiones globales acerca del funcionamiento del sistema y formular recomendaciones para una reforma generalizada.

La determinación de tendencias o prácticas de violaciones requiere la supervisión amplia de causas individuales de tipo parecido para después compararlas con el fin de detectar abusos o problemas comunes. En este proceso, cada causa ha de ser investigada por separado acopiando información suficiente y fidedigna que permita llegar a una conclusión en cuanto al cumplimiento de las normas internacionales y establecer comparaciones. Esa supervisión puede tener repercusiones en la gestión de causas individuales, pues la presencia y la atención que presta un supervisor a una causa particular pueden influir en la actuación de los funcionarios. Cuando se ocupa de problemas sistémicos, el equipo de supervisión puede tener un impacto mucho más amplio en la situación de derechos humanos y del régimen de derecho en conjunto, además de ejercer un efecto positivo en los casos particulares. De este modo pueden prevenirse violaciones análogas en el futuro.

Para realizar ese análisis, como norma general, cada caso debe ser supervisado de forma completa. En los casos que entrañen un análisis de la imparcialidad del juicio, se define «juicio» como la totalidad del proceso legal desde el momento del inicio de la causa hasta la resolución final. No es sólo el procedimiento público en el que se presentan pruebas. Asistir simplemente a un juicio en la sala sin estudiar la causa en su conjunto raras veces permite determinar la existencia de violaciones de los derechos humanos, salvo cuando la práctica en el juicio es claramente escandalosa. Con este criterio tan estrecho también quedan sin examinar los derechos antes del juicio y pueden surgir dudas acerca de la profundidad de la supervisión. Así pues, para obtener resultados efectivos y creíbles en la supervisión es importante supervisar las causas desde el principio; por ejemplo, en una causa penal, desde la detención.

Es indispensable comprender que este tipo de supervisión entraña la investigación de las causas desde una perspectiva tanto de fondo como de procedimiento con el fin de evaluar la imparcialidad global. Para ello hay que valorar la independencia y la imparcialidad del tribunal, la eficacia de la defensa y de la acusación a la luz de las pruebas presentadas en las causas penales, y la independencia y la imparcialidad del tribunal y de la reparación en las causas civiles. Significa que el equipo de supervisión ha de evaluar, en un grado limitado, la amplitud de las pruebas, su suficiencia y las posibilidades legales o de investigación del caso. Ese enfoque se deriva del reconocimiento de que se necesita una supervisión sustantiva para investigar con eficacia los casos de posible negligencia a la hora de procesar o de enjuiciamiento inapropiado, los casos de sesgo en las fuerzas de seguridad, la acusación o la judicatura, las faltas de conducta y otros factores subjetivos que puedan influir en la imparcialidad del proceso. Esos casos son más difíciles de supervisar y documentar pero a menudo están en la raíz de la disfunción sistémica y de la parcialidad en la administración de justicia en entornos que han pasado un conflicto. Este enfoque requiere un complejo programa de supervisión del sistema de justicia que cuente con supervisores bien adiestrados y con gran experiencia ya que sus conclusiones son, por su propia naturaleza, más vulnerables a las críticas.

II. CAPACIDAD DE SUPERVISIÓN

A. Mandato

En las operaciones de mantenimiento de la paz se han realizado diversas formas de supervisión de los sistemas de justicia, inclusive de aspectos particulares como la observación de la imparcialidad de los juicios. Se ha formado capacidad de supervisión en distintas instituciones activas en el mantenimiento de la paz, por ejemplo en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) como uno de los pilares de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo y en el Programa de evaluación del sistema judicial en la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina, así como en una organización no gubernamental mixta nacional e internacional, el Programa de Supervisión del Sistema Judicial en Timor-Leste. En misiones anteriores, los componentes de derechos humanos de las operaciones de las Naciones Unidas realizaban algunas funciones de supervisión del sistema de justicia como parte de su mandato más amplio de supervisión de los derechos humanos. En misiones recientes, como las de Haití y Liberia, en cambio, el equipo de supervisión del sistema de justicia ha sido específicamente designado y localizado dentro de la propia operación de mantenimiento de la paz. Con esta medida se reconoce que la supervisión y los informes acerca del sistema de justicia en lugares que han sufrido un conflicto son indispensables para apoyar el desarrollo del sistema de justicia con el fin de proteger los derechos humanos y promover el imperio de la ley.

El mandato es el punto de comienzo para cualquier programa de supervisión del sistema de justicia. En condiciones ideales, ese mandato debe estar incluido en la resolución del Consejo de Seguridad por la que se establece la operación de mantenimiento de la paz y debe ser reafirmado y más detallado en el sistema jurídico o reglamentario nacional, sea mediante la promulgación de una nueva ley o por la firma de memorandos de entendimiento entre el equipo de supervisión y las autoridades competentes (por lo general el poder judicial, el ministerio de justicia o el ministerio del interior, entre otros). A diferencia de las circulares de ministros u otros medios especiales, esto proporciona a los supervisores una base firme y fiable que respalda su autorización para supervisar.

El mandato de supervisión debe abordar varias cuestiones decisivas, como los parámetros del programa en relación con otros equipos de supervisión, su independencia relativa, sus objetivos

primarios, la obligación de publicar informes y el alcance de su acceso, entre otros. El mandato naturalmente dará forma al desarrollo y al establecimiento del programa de supervisión.

El aspecto más importante del mandato es la naturaleza y el alcance del acceso de los supervisores. Una supervisión apropiada (la capacidad para acopiar información exacta y amplia) requiere disponer de acceso a lugares (por ejemplo prisiones), personas (reclusos), documentos (archivos judiciales o policiales) y procesos (juicios a puerta cerrada contra menores) que a menudo no están abiertos al público o no del todo. El acceso debe ser tan libre y poco restringido como sea posible.

El acceso a los procedimientos de investigación y las pruebas correspondientes en las causas que no son públicas puede plantear problemas particulares y es de esperar que se impongan excepciones razonables al acceso sin límites. Por ejemplo, los acuerdos en materia de acceso pueden estipular que los jueces tienen derecho a denegar el acceso de los supervisores a las audiencias cuando una de las partes plantee una objeción razonable a su presencia o en los casos en los que, durante el proceso, pueda revelarse información que podría poner en peligro la seguridad de las investigaciones, las operaciones militares o la vida y la seguridad de una de las partes o de las personas que participan en la causa. Las excepciones al acceso ilimitado debe especificarse cuidadosamente y prever otras maneras para que los supervisores consigan la información pertinente. Las decisiones relativas a las excepciones deben ser razonadas y notificarse con suficiente antelación a los supervisores. El equipo de supervisión y cada uno de los supervisores deben tener las correspondientes obligaciones de velar por la seguridad de la información confidencial.

El acceso sin trabas o restricciones es particularmente importante en lo que se refiere a las prisiones o cualquier otro lugar de detención (oficial o extraoficial), ya que las personas privadas de libertad están más expuestas a padecer torturas y tratos inhumanos y degradantes. El mandato debe estipular que los supervisores tendrán acceso a todas las partes de los centros de detención y a todas las personas privadas de libertad y que podrán hablar con los reclusos de forma personal y confidencial. Cuanto más claramente se detalle el acceso de los supervisores, más autoridad tendrán para respaldar esas atribuciones en caso de encontrar resistencia. Incluso cuando los documentos obligatorios especifiquen un acceso amplio, cabe la posibilidad de que los supervisores se enfrenten a prohibiciones de acceso o restricciones indebidas. Esos casos deben comunicarse de inmediato a los responsables del equipo de supervisión, que los abordarán sin demora.

Las limitaciones graves al acceso pueden menoscabar la eficacia global del programa de supervisión e indicar la necesidad de que la operación de mantenimiento de la paz adopte un enfoque programático diferente, por ejemplo orientar más recursos hacia un programa de asesoramiento en lugar de hacia un programa de supervisión o desarrollar una capacidad más limitada de observación del sistema de justicia en lugar de un programa de supervisión completo.

B. Calificaciones para la supervisión

La fiabilidad de las conclusiones de la supervisión es un reflejo de la calidad de los supervisores y del programa. Los supervisores deben tener cierto nivel de legitimidad y credibilidad ante aquellos a los que están supervisando y ante los responsables de la administración de justicia. Es importante que los gobiernos locales (o las autoridades responsables) no tengan la posibilidad de pasar por alto las conclusiones y los hallazgos o arrinconar las iniciativas encaminadas a emprender una reforma para abordar problemas concretos a causa de problemas relativos al equipo de supervisión. Al mismo tiempo, corresponde al programa de supervisión tomar decisiones acerca de su personal y apoyar el desarrollo profesional de éste.

Una supervisión acertada y efectiva del sistema de justicia exige un conjunto integrado de conocimientos, experiencia y capacidades:

- Conocimientos acerca de diversas cuestiones técnicas relacionadas con el derecho, en particular el marco jurídico interno, la administración del sistema de justicia, leyes concretas en materia de procedimiento y fondo, el marco y las normas jurídicas internacionales, en particular las normas de derechos humanos, y las formas en que las normas internacionales funcionan en la práctica;
- experiencia práctica con sistemas de justicia, en particular experiencia de trabajo dentro de un sistema en algún nivel y en un sistema de justicia disfuncional, experiencia de trabajo y receptividad respecto de las condiciones posteriores a un conflicto y con personas y comunidades traumatizadas, y con las comunidades, culturas y contextos de que se trate;
- capacidades concretas para el acopio de información mediante entrevistas eficaces, análisis jurídico, capacidad para redactar de forma coherente y buenas aptitudes en diplomacia y comunicación con el fin de tratar debida y satisfactoriamente con las víctimas, los acusados y los funcionarios del gobierno o la justicia.

El programa de supervisión puede tener supervisores internacionales, nacionales o una combinación de ambos. Es fundamental contar con abogados o expertos juristas nacionales dentro del programa, aunque también haya supervisores internacionales. En algunos casos en los que existe capacidad nacional, tal vez no se necesiten en absoluto supervisores internacionales, como en el programa de supervisión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina. El grado de participación nacional en la supervisión dependerá de cuestiones como la capacidad del equipo de supervisión, la percepción de objetividad e imparcialidad, la seguridad y las garantías de confidencialidad. El enfoque dependerá de las circunstancias particulares del país o el territorio anfitrión en el que trabaja la operación de mantenimiento de la paz.

Si los supervisores internacionales no hablan el idioma local, los asistentes o intérpretes a menudo son una parte necesaria y decisiva del equipo de supervisión. La terminología jurídica se considera técnica en la mayoría de los lugares y, en los contextos posteriores a un conflicto, normalmente sólo la dominan unas cuantas personas. A menudo se necesitan personas con un

conocimiento particular de la terminología jurídica técnica, como estudiantes de derecho, para una interpretación eficaz en la supervisión de las leyes. Para conseguir los mejores resultados en la supervisión además hay que tener en cuenta otras consideraciones en la selección de intérpretes que también pueden aplicarse a los supervisores internacionales y nacionales. Entre esas consideraciones figuran los antecedentes y la asociación previa con grupos armados o autores de delitos durante el conflicto, los niveles de prejuicio y la receptividad respecto de los medios de vida rural y de otro tipo, y las actitudes discriminatorias en cuanto al género. Para conseguir la confianza de distintas víctimas y personas acusadas, es importante conseguir cierto equilibrio de género y origen étnico (grupos sociales u otros grupos religiosos) dentro del equipo de supervisión que sea representativo del de las comunidades locales.

C. Papel de la supervisión

El principio que subyace en la supervisión del sistema de justicia es reforzar el papel y la respuesta adecuados del sistema alentando tanto a los que trabajan en él como a las autoridades a que cumplan sus obligaciones. No consiste, sin embargo, en sustituirlo cuando no funciona debidamente. El razonamiento en que se basa este principio debería ser evidente. Tal vez sea menos evidente, en cambio, que esto tiene repercusiones concretas para el equipo de supervisión y, en particular, para la conducta de los supervisores. En las situaciones posteriores a un conflicto, los supervisores pueden sentir el deseo natural de resolver directamente las injusticias cuando se enfrentan a un sistema gravemente disfuncional e injusto. Si actúan así, corren el riesgo de aplicar soluciones particulares y temporales a distintos problemas por separado, con el único resultado de que se refuerzan los fallos del sistema. Tal vez intenten «corregir» una causa ante los tribunales que en su opinión se decidió de manera injusta, lo que supone una injerencia indebida en la independencia y la imparcialidad del tribunal. Quizá entablen una estrecha relación con un fiscal y le proporcionen asesoramiento jurídico sobre las causas, con lo que ponen en tela de juicio la imparcialidad y la objetividad del programa de supervisión. Aunque los supervisores tengan las mejores intenciones, una conducta inapropiada puede tener graves consecuencias para el programa de supervisión, el sistema de justicia y las expectativas de los que buscan reparación.

Los responsables del equipo de supervisión deben abordar de forma activa estas cuestiones mediante la elaboración de *protocolos o códigos de conducta para la supervisión* durante las primeras fases del establecimiento del programa. Disponer de protocolos o directrices claras servirá no sólo para salvaguardar la integridad del proceso de supervisión, sino que en muchos casos también puede ayudar a garantizar la seguridad de los supervisores y de las personas con las que tienen contacto.

Las circunstancias de cada situación posterior a un conflicto o de mantenimiento de la paz serán diferentes y las situaciones que requieren una respuesta reglamentaria del programa de supervisión irán cambiando. Los protocolos y los códigos de conducta habrán de ser revisados y actualizados para reflejar los cambios que se produzcan sobre el terreno.

Según la experiencia adquirida en anteriores programas de supervisión, las cuestiones particulares que hay que abordar en los protocolos o los códigos de conducta incluyen las siguientes:

- *Regular las relaciones con los medios de información.* Quizá sea preciso limitar las informaciones que comunican los supervisores a la prensa a la información de antecedentes y a información que en cualquier caso sería pública, como la situación de una causa, un veredicto, o pruebas o información derivada de un proceso judicial abierto. Transmitir información confidencial o inapropiada a los medios puede menoscabar gravemente la credibilidad del equipo de supervisión y su derecho a un acceso amplio o sin trabas.
- *Prohibir la prestación de asesoramiento jurídico u orientación a ninguna de las partes en una causa, ni siquiera a los funcionarios.* Proporcionar asesoramiento pondrá en peligro no sólo la credibilidad del programa de supervisión sino, lo que es más importante, las posibilidades de éxito de una de las partes o la integridad del proceso judicial. Importa particularmente que los supervisores no asesoren al acusado. Es común que la policía, los fiscales o los jueces pidan a los supervisores su opinión o su consejo sobre casos particulares. Los supervisores nunca deben participar en una causa o en un proceso ofreciendo información, ni deben dar una opinión durante el proceso o en una causa ni asistir a una deliberación, aun cuando sean invitados a hacerlo. Lo contrario pone en tela de juicio la objetividad y la neutralidad del supervisor y puede considerarse una injerencia inapropiada. Los supervisores deben insistir en que es la función y la responsabilidad del funcionario adoptar decisiones basadas en su juicio profesional. Cuando traten con personas acusadas, víctimas u otras partes, los supervisores siempre deben remitirlas a la instancia apropiada y ayudarlas a acceder a los servicios que necesiten.
- *Restringir los formatos y directrices de entrevistas con el acusado a los hechos relativos al proceso, no a las circunstancias reales del caso ni con las víctimas o testigos que puedan proporcionar pruebas en el juicio.* Esto protege a los supervisores de ser citados a declarar como testigos, particularmente en los sistemas en los que se admite el testimonio de oídas. Los supervisores no deben preguntar sobre las circunstancias de, por ejemplo, el asesinato, la identidad del autor o los detalles de lo que sucedió, sino sobre cuándo se produjo la detención, qué dijo la policía a la persona al detenerla, cómo se trató al sospechoso en su detención, adónde fue trasladado y cuestiones de ese tipo. En algunos casos tal vez el supervisor haya de comentar las circunstancias del presunto crimen, no los pormenores del crimen en sí, para evaluar la justificación de eximentes del acusado o si el delito se debe a una victimización anterior. Por ejemplo, en los casos de mujeres acusadas de violencia doméstica, el delito puede derivarse de que ellas mismas han sido anteriormente víctimas de violencia doméstica o agresión sexual. En las causas que avanzan a través del sistema de justicia oficial hasta el juicio, en general los supervisores no deben hablar con los testigos oficiales del caso y deben limitar su interacción con las víctimas.
- *Fijar límites a la confidencialidad para las entrevistas con los acusados y con funcionarios.* En general, debe garantizarse la confidencialidad para las presuntas víctimas de violaciones

de los derechos humanos. Sin embargo, esto debe estar sometido a claras limitaciones. Por ejemplo, los supervisores deben informar al acusado de que no considerarán confidencial la información acerca de conductas delictivas que estén teniendo lugar o se estén planeando. Los supervisores estarán obligados a informar sobre esas conductas delictivas en cuanto tengan conocimiento de ellas. Respecto de los funcionarios, la norma general es que las entrevistas no entrañen ninguna garantía de confidencialidad. Puede hacerse una excepción a esta norma si un funcionario afirma ser víctima de alguna falta de conducta o injerencia en relación con su puesto. Por ejemplo, un fiscal puede afirmar que ha recibido amenazas de muerte por su trabajo en una causa tras rechazar un soborno. Esas denuncias deben ser investigadas por separado y puede garantizarse la confidencialidad en relación con esas acusaciones concretas.

- *Fijar limitaciones a las relaciones con funcionarios de la justicia* (jueces, fiscales, abogados, entre otros). Los supervisores pasarán un tiempo considerable con ciertos funcionarios y habrán de mantener relaciones de trabajo positivas con ellos. Al mismo tiempo deben reforzar su independencia manteniendo una distancia profesional y asegurándose de que no comprometen su posición. Si se entabla una relación estrecha con un funcionario o un grupo de funcionarios, la independencia y la objetividad de un supervisor pueden ponerse en tela de juicio. Es indispensable que los supervisores comprendan que no son asesores o consejeros.
- *Regular las relaciones, las comunicaciones y el intercambio de información con juntas de disciplina, mecanismos de asuntos internos u otras instituciones de derechos humanos.* Aunque la supervisión de sistemas de justicia sirve como mecanismo para garantizar la rendición de cuentas, no es un mecanismo de rendición de cuentas o de disciplina en sí. Para proteger la legitimidad del proceso de supervisión, particularmente con funcionarios, el equipo de supervisión debe tener cierto grado de independencia e informar a los funcionarios y otras personas sobre cuándo y en qué circunstancias se divulgará la información que no esté contenida en informes u otros medios a esos otros mecanismos de rendición de cuentas. Los supervisores deben remitir a las personas que tengan quejas acerca de faltas de conducta oficial directamente a esos mecanismos. La respuesta de las autoridades a las denuncias presentadas ante asuntos internos y mecanismos de inspección, particularmente dentro de la policía, deben ser supervisadas (como las causas) para comprobar que las investigaciones y las medidas adoptadas son adecuadas.

D. Emergencias, intervención o medidas en casos particulares

El programa de supervisión habrá de contar con una estrategia en relación con cuándo y en qué circunstancias los supervisores adoptarán medidas para apoyar un cambio en el curso de una causa concreta porque han tenido conocimiento de una violación manifiesta de los derechos de una persona. Las intervenciones en casos judiciales siempre deben hacerse con precaución, profesionalidad y debida consideración a los principios de la independencia y la integridad del sistema de justicia.

El programa de supervisión debe elaborar directrices sobre la conducta de los supervisores en esos casos para incluirlas en el código de conducta. Las directrices deben detallar si un supervisor puede adoptar medidas inmediatas denunciando la situación ante las autoridades competentes en el momento de observar o descubrir una violación patente de derechos. Como mínimo, el equipo de supervisores debe estar en condiciones de documentar rápidamente esa violación y garantizar que las autoridades competentes tengan conocimiento de ella y sigan el caso con el equipo. Esto puede hacerse mediante un informe de acción especial, redactado en cuanto se verifiquen todas las pruebas posibles y accesibles de la violación y enviado a las otras personas interesadas. Esas intervenciones concretas deben dirigirse a las autoridades de supervisión competentes, por ejemplo el juez principal del tribunal pertinente, un juez supervisor en el Tribunal Supremo o el fiscal jefe, y no a los jueces o los fiscales que intervienen en el juicio. Debe haber un seguimiento inmediato con las autoridades competentes, los jefes de la misión y otras instancias para velar por que las autoridades pertinentes hayan recibido y comprendido la información. Toda medida que adopten las autoridades debe ser supervisada y documentada.

E. Manuales y capacitación interna

Las realidades a que se enfrenta el personal de mantenimiento de la paz, incluida la falta de personal local tras un conflicto prolongado o devastador, hace que la mayoría de los supervisores o del personal no cuenten con todos los conocimientos, la experiencia o las capacidades necesarias para la supervisión. Los programas de supervisión pueden elaborar manuales específicos que abarquen, entre otras cosas, el código de ética para los supervisores, las instituciones y el marco legal en el país, la legislación y la práctica en el país, y la metodología y las prioridades de la supervisión. El programa de supervisión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina ha elaborado un manual de ese tipo.

Los programas de supervisión pueden hacer frente a esas deficiencias y mejorar las capacidades dentro del equipo de supervisión elaborando un plan de capacitación interna o aumento de la capacidad para todos los supervisores (nacionales e internacionales). El plan de capacitación más beneficioso se derivará de una evaluación específica de los puntos fuertes y débiles del personal y la elaboración de técnicas y estrategias para abordarlos.

El plan, preferiblemente, deberá capitalizar los puntos fuertes de los distintos supervisores e intentar apoyar un intercambio de conocimiento y experiencia horizontal e igual dentro del grupo. Por ejemplo, el personal nacional puede tener considerables conocimientos teóricos y prácticos sobre el marco legislativo local, las prácticas jurídicas y tradicionales, el funcionamiento del sistema antes o durante el conflicto, normas culturales y lingüísticas y sugerencias de conducta que apoyarán un acopio de información más eficaz. Para el personal internacional, la capacitación debe centrarse en el sistema jurídico nacional y la cultura, las sensibilidades y las prioridades de la sociedad. El personal internacional tendrá más

experiencia y comprenderá mejor las leyes y las normas internacionales, los contextos de mantenimiento de la paz, las organizaciones y los enfoques internacionales, y las formas en que los sistemas de justicia pueden funcionar para cumplir las normas de imparcialidad y eficacia.

Para ciertos conocimientos y capacidades habrá que buscar expertos externos. Por ejemplo, puede recurrirse a profesores de universidad o jueces del tribunal supremo para que expliquen aspectos complicados de la ley, expertos forenses o de investigación para explicar el proceso de obtención de pruebas médicas, grupos de mujeres y otros proveedores de servicios que expliquen las formas particulares en que se manifiestan los traumas en ciertos grupos, y expertos internacionales que instruyan en determinadas técnicas de supervisión, como las entrevistas o la observación de los juicios. La capacitación conseguirá los mejores resultados promoviendo un aprendizaje interactivo y participativo mediante el uso de medios audiovisuales y otros (por ejemplo vídeos comparativos sobre juicios «justos» e «injustos»).

F. Sostenibilidad de la supervisión y estrategias de salida

El equipo de supervisión, junto con los debidos encargados de las decisiones y otros grupos, debe formarse un panorama de la sostenibilidad a largo plazo de la supervisión del sistema jurídico dentro del contexto nacional una vez se haya marchado o se haya reducido cualquier operación de mantenimiento de la paz. Ese panorama es necesario para que el programa de supervisión elabore un plan externo de aumento de la capacidad y una estrategia de salida. La supervisión del sistema de justicia puede ser realizada por distintos grupos e instituciones, organizaciones no gubernamentales, instituciones de derechos humanos u otros arreglos institucionales cuasi gubernamentales. Un ejemplo de ello es el desarrollo de una organización no gubernamental nacional e internacional para la supervisión en Timor-Leste. La solución más apropiada dependerá de las circunstancias particulares, incluidas las instituciones existentes y la financiación en el país o el territorio anfitrión.

Una vez determinado cuál será el sucesor, el equipo de supervisión de la operación de mantenimiento de la paz debe hacer que el desarrollo de la capacidad profesional de esa institución, ese grupo o ese programa sea uno de sus objetivos principales. El traspaso gradual desde los supervisores internacionales hasta los nacionales dentro de la propia operación de mantenimiento de la paz es una técnica importante para desarrollar la capacidad de supervisión y avanzar hacia una estrategia de salida para el personal internacional. La decisión de traspasar funciones gradualmente al personal nacional debe depender del contexto particular y tener en cuenta si los supervisores nacionales pueden ser percibidos como imparciales y creíbles. No obstante, es posible que este proceso por sí solo no baste para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la supervisión del sistema de justicia.

G. Recursos de conocimiento e información y su desarrollo

Un equipo de supervisión del sistema de justicia necesita disponer de información y de diversos instrumentos de conocimiento para apoyar sus actividades efectivas de supervisión, análisis y presentación de informes. Toda la información y documentación puede incorporarse a una biblioteca de consulta para la supervisión, mientras que parte del material habrá de estar disponible en los idiomas pertinentes para el uso individual de cada supervisor.

A continuación se ofrecen varios ejemplos de material de consulta y de referencia que habrá que reunir:

- documentos básicos relativos al establecimiento de la misión, como resoluciones del Consejo de Seguridad, mandatos y memorandos de entendimiento;
- información de referencia sobre el sistema de administración de justicia antes y durante el conflicto, que puede encontrarse en informes o documentos de derechos humanos, medios de comunicación, informes jurídicos y de otro tipo;
- legislación internacional en los idiomas pertinentes, incluidas normas no contenidas en tratados;
- recopilaciones de la jurisprudencia pertinente de tribunales o comités internacionales y regionales de derechos humanos (obsérvese que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas está debatiendo una nueva observación general sobre el derecho a un juicio imparcial);
- material de la Comisión Internacional de Juristas, el manual de Amnistía Internacional sobre juicios imparciales y otros instrumentos de asistencia para la supervisión, directrices para las entrevistas y mejores prácticas;⁷
- la legislación nacional, incluidos reglamentos y leyes administrativas;
- recopilación de jurisprudencia de los tribunales locales, informes jurídicos, causas u otros análisis del sistema judicial en el contexto nacional;

⁷ Algunos documentos sobre supervisión de los derechos humanos y cuestiones conexas a los que debe tener acceso el equipo de supervisión son los siguientes:

- Comité de Juristas para los Derechos Humanos, *What is a fair trial? A basic guide to legal standards and practice* (Nueva York, 2000)
- Comisión Internacional de Juristas, *International Commission of Jurists Trial Observation Manual* (Châtelaine, 2002)
- Instituto Noruego de Derechos Humanos, Universidad de Oslo, *Manual on human rights monitoring: an introduction for human rights field officers*, 2.^a ed. (Oslo, 2001)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Manual de capacitación para la fiscalización de los derechos humanos*, Serie de capacitación profesional N.º 7 (Ginebra, 2001)
- Kathryn English y Adam Stapleton, *The human rights handbook, a practical guide to monitoring human rights* (Colchester, Universidad de Essex, Centro de Derechos Humanos, 1995)
- Fundación de Helsinki para los Derechos Humanos, *Human Rights Monitoring* (Varsovia, 2001)
- Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, *Guide for policy makers on the implementation of the United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power y Handbook on justice for victims on the use and application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* (Viena, 1999)

- informes, investigaciones o estudios sobre la situación en el país y en particular esferas temáticas, como la violencia basada en el género, la salud y otros.
- políticas, códigos de conducta y normas de las instituciones pertinentes del sector de la justicia;
- informes de los medios y la prensa, y artículos sobre el sistema de justicia.

La capacidad de supervisión también exige el desarrollo de los recursos de conocimiento e información para los supervisores que trabajan sobre el terreno. Si esos recursos no existen previamente o no son desarrollados por otros componentes de la operación de mantenimiento de la paz, habrán de ser acopiados por el propio equipo de supervisión. Entre ellos figuran los siguientes:

- mapas del país y localización de lugares como centros de detención, juzgados, comisarías, universidades y otras instituciones;
- información sobre los servicios disponibles, albergues, servicios de asesoramiento y servicios sanitarios y médicos;
- listas de las organizaciones de derechos humanos, grupos de mujeres y otras organizaciones pertinentes de la sociedad civil, con sus informaciones de contacto y su localización;
- cuadros de organización de la policía, los tribunales, los fiscales y las asociaciones de abogados y listas de personal (grados y rangos, competencias, sueldos, entre otros);
- descripciones de las diversas autoridades institucionales del Gobierno;
- contactos de los medios de información.

Después de un conflicto, esos recursos habrán de ser continuamente actualizados y mejorados, a medida que se vayan promulgando nuevas leyes y políticas, se nombre a los funcionarios y jueces y se establezcan nuevos servicios y programas. Aunque cabe esperar de los supervisores que tengan buenos conocimientos de la zona en la que trabajan, no debe esperarse de ellos que estén al tanto de todos los cambios y nuevos acontecimientos que tienen lugar dentro del sector de la justicia y otros sectores conexos. Los responsables del equipo de supervisión deben velar por que, en la medida de lo posible, los supervisores cuenten con la información que necesitan para supervisar de manera efectiva el sistema de justicia.

III. EL PROGRAMA DE SUPERVISIÓN

A. Inicio de las actividades de supervisión

Los retos que plantea el inicio de un programa de supervisión del sistema de justicia pueden ser abrumadores, particularmente después de un conflicto, en una situación de falta total de recursos, infraestructura destruida, baja capacidad, falta de unificación del sistema de justicia y numerosos problemas con la legislación aplicable. A menudo surge la sencilla pregunta de por dónde empezar. Generalmente es imposible supervisar cada causa y cada tribunal del sistema de justicia, incluso, cuando procede, las causas que se están decidiendo por procesos de justicia extraoficiales. En las operaciones de mantenimiento de la paz, raras veces están disponibles los recursos financieros y de personal que se necesitan para un programa amplio de supervisión. En esas condiciones es importante no intentar supervisar un gran volumen de causas o de cuestiones simultáneamente porque el resultado será un análisis superficial y menos creíble de los problemas y las cuestiones de derechos humanos.

Por varias razones los programas de supervisión deben establecerse, cuando lo permitan las circunstancias, durante las fases iniciales de la misión. En primer lugar, el programa de supervisión es decisivo para observar y poner de manifiesto el funcionamiento real de los tribunales, con el fin de poder tomar decisiones acertadas y debidamente ponderadas sobre la asignación de recursos y la reforma. En segundo lugar, es importante que los funcionarios y otros acepten que la supervisión se está realizando y la integren en su labor.

Si el sistema de justicia apenas funciona cuando comienza la operación de mantenimiento de la paz, tal vez el equipo de supervisión desee establecerse llevando a cabo una evaluación o cartografía global del sistema, identificando a las personas que participan, el estado de las instalaciones y los recursos, la supervisión administrativa, el alcance de la difusión de las leyes aplicables a los funcionarios de justicia y el grado de funcionamiento global. Con ello pueden conseguirse simultáneamente varios objetivos. Se ayudará a los supervisores a entablar las relaciones y desarrollar los recursos de conocimientos que necesitan para llevar a cabo su labor con eficacia. Se puede apoyar una percepción positiva y cooperativa de la supervisión entre los funcionarios y las personas interesadas del sistema. Además, los resultados pueden proporcionar a los donantes y al personal superior de la operación la información que necesitan para identificar

proyectos iniciales con fines concretos o proyectos de impacto rápido. Antes de llevar a cabo esa evaluación el equipo de supervisión debe asegurarse de que no se hayan hecho evaluaciones análogas previamente. De haberlas, esas evaluaciones deben utilizarse y aprovecharse para evitar toda duplicación de esfuerzos.

Es importante que, una vez realizada la evaluación inicial de los aspectos administrativos y estructurales, estos aspectos sigan siendo supervisados en el contexto de las causas y no por separado si el sistema de justicia ya está procesando causas. Centrándose en la gestión de las causas, el equipo de supervisión refuerza el concepto de que la mejora de los recursos, la tecnología y la infraestructura ayudan al sistema a ser más eficiente, eficaz y justo. Este vínculo debe quedar reflejado en el método de supervisión mediante la evaluación, examinando la gestión de las causas, de si el sistema cuenta con los recursos y los materiales que necesita para hacer su trabajo debidamente.

Otro instrumento útil en las fases iniciales es llevar a cabo encuestas públicas de opinión para conocer las percepciones y las creencias más extendidas sobre las instituciones de justicia y el funcionamiento del sistema judicial. Esas encuestas también pueden revelar hasta qué punto la población o ciertos grupos de población recurren a los mecanismos oficiales o a prácticas tradicionales, y para qué tipo de controversias y problemas. Los resultados de esas encuestas iniciales pueden proporcionar la referencia necesaria para las comparaciones y la evaluación a medida que el programa se desarrolla e intenta supervisar la eficacia de los esfuerzos de reforma y los cambios en la percepción, el recurso y el uso del sistema jurídico y las instituciones de justicia. (El uso de estadísticas y el acopio de datos se examinan en la sección III.D.)

Todos los sistemas de justicia en contextos posteriores a un conflicto padecen en general de ciertas deficiencias: mala administración de justicia, corrupción, injerencias del poder ejecutivo o falta de independencia y sesgos en el poder judicial. Estos tipos de problemas endémicos ponen en grave peligro la legitimidad del régimen de derecho y en ellos puede radicar la disfunción institucional. Si una legislación inapropiada o una mala gestión administrativa y financiera son factores agravantes, es relativamente fácil seguirlos, analizarlos y diagnosticarlos mediante el examen de las asignaciones presupuestarias, los mecanismos de nombramiento y supervisión de jueces y fiscales y las leyes y normas administrativas. Sin embargo, si esos problemas son endémicos en el nivel de la práctica individual en casos particulares, probablemente serán muy difíciles de supervisar de forma sistemática.

Las denuncias individuales que tal vez reciban los supervisores acerca de esos problemas en las causas han de ser investigadas y comprobadas. Sin embargo, es raro que a través de denuncias individuales se recojan casos suficientes de este tipo para demostrar que existe una pauta o una práctica generalizada. Estas situaciones pueden detectarse de forma más sistemática mediante la supervisión regular de las causas prioritarias, como se analiza más adelante, particularmente los crímenes «ordinarios». Una vez identificados, los incidentes de corrupción y de injerencia del

ejecutivo u otras instancias deben ser investigados por derecho propio y comparados con el fin de extraer conclusiones acerca de las prácticas sistémicas.

B. Selección y actualización de prioridades en la supervisión

El equipo de supervisión no necesita supervisar cada causa o cada ley con el fin de extraer conclusiones útiles y válidas sobre problemas sistémicos en materia de derechos humanos y el estado de derecho. La clave consiste en identificar estratégicamente y ordenar por prioridades los tipos de causas y asuntos legales para supervisarlos y a continuación realizar una supervisión amplia para descubrir exactamente lo que sucede en esos casos y en la aplicación de la ley.

La determinación y el establecimiento de prioridades en las causas pueden mejorar el programa de supervisión de varias formas. El proceso de selección de prioridades ayuda a agrupar las causas con el fin de comparar, identificar y presentar informes sobre cuestiones sistémicas y pautas o tendencias en las violaciones de los derechos humanos. Establecer prioridades en cuanto a las causas puede ayudar a que los supervisores centren mejor su labor, pues de otro modo podrían verse abrumados por el número de causas y las cuestiones particulares de derechos humanos que han de abordar. La determinación de prioridades claras para la asignación de su tiempo y sus recursos permite a los supervisores conseguir una información más amplia y fidedigna, con lo que mejoran la integridad y el valor de sus conclusiones. En general, la determinación de prioridades puede garantizar una supervisión más efectiva y objetivos claramente definidos para la presentación de informes y la formulación de recomendaciones en favor del cambio.

La selección de causas y cuestiones prioritarias dependerá de varios factores particulares del contexto de mantenimiento de la paz, incluidos el volumen de causas, el funcionamiento del sistema de justicia y los recursos del programa de supervisión. El establecimiento de mecanismos particulares de justicia de transición,⁸ como los tribunales mixtos, las comisiones de la verdad o los programas de resarcimiento, puede tener repercusiones en las prioridades de la supervisión. Los mecanismos no judiciales, como las comisiones de la verdad, pueden someterse a supervisión para comprobar que cumplen sus estatutos y las normas internacionales (por ejemplo en materia de debido procedimiento legal, protección de los testigos, identificación de autores) y ser objeto de informes. Además, la prevalencia del uso de mecanismos extraoficiales, tradicionales o consuetudinarios de justicia dependerá del contexto de

⁸ Véase el informe del Secretario General sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616, párrafo 8). La «justicia de transición» se define como «toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carece 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».

mantenimiento de la paz. Cuando esas prácticas estén generalizadas, como en Rwanda los mecanismos tradicionales de solución de controversias (*gacacas*), su supervisión debe incorporarse a las prioridades.

Existen varios factores que deben tenerse en cuenta y sintetizarse para crear una lista de prioridades de supervisión. Algunos sirven como indicadores de los tipos de causas en los que las violaciones de los derechos humanos son más probables. Todos ellos son pertinentes para los contextos posteriores a un conflicto:

- *Pertenencia a un grupo vulnerable como víctima o autor o parte en una causa.* Los grupos vulnerables son poblaciones particularmente susceptibles de sufrir abusos de los derechos humanos en todas las sociedades, particularmente en las que salen de un conflicto. Típicamente se trata de los niños, las minorías étnicas o religiosas, los refugiados y los desplazados internos y las personas con discapacidades mentales. Otros grupos vulnerables son los inmigrantes, los ancianos y las personas con una orientación sexual no tradicional. Debido a la desigualdad de género, las mujeres en cuanto grupo pueden considerarse vulnerables a delitos particulares por razón de su sexo, como la explotación sexual o la violencia de género. Además, las mujeres que pertenecen a grupos vulnerables padecen un riesgo mayor (o doble) de sufrir abusos de los derechos humanos. Debido a su vulnerabilidad o a su condición, esos grupos tienden a ser víctimas de discriminación y necesitan respuestas mejores o específicas de las autoridades con arreglo a los principios de derechos humanos. Esa discriminación a menudo se manifiesta en las causas penales y las actuaciones relacionadas con la propiedad y la ley de la familia. Respecto de muchos de esos grupos, quizá el gobierno tenga obligaciones internacionales específicas en materia de derechos humanos.
- *Causas que se derivan de la historia de derechos humanos del país.* La identificación de causas en esta categoría dependerá de las circunstancias particulares de la trayectoria del país en materia de violaciones del derecho humanitario y graves violaciones de los derechos humanos. Los casos más claros son los que se refieren a la rendición de cuentas por violaciones pasadas, como causas por crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad, incluidos abusos de derechos humanos contra las mujeres. Otros casos de ese tipo pueden ser más difíciles de identificar y pueden incluir violaciones de los derechos humanos que siguen cometiendo personas que son presuntos autores de abusos pasados, procesos con motivaciones políticas, controversias en materia de propiedades relacionadas con el regreso de refugiados y violencia étnica contra grupos que regresan. Esas cuestiones pueden aparecer tanto en causas penales como en causas civiles. Naturalmente, puede haber cierto solapamiento entre esas causas y otras basadas en la pertenencia a un grupo vulnerable, por ejemplo en el caso de las minorías étnicas asociadas con el régimen anterior.
- *Tipos de delitos/causas civiles.* Para obtener un panorama claro de las violaciones sistémicas en el sistema de justicia suele ser necesario supervisar las causas «ordinarias», es decir aquellas que quizá no tengan indicadores particulares de cuestiones de derechos

humanos. Con este método, las causas relativas a ciertos tipos de delitos de importancia particular, como el asesinato, las agresiones graves, la agresión sexual, el tráfico u otros actos criminales graves, pueden ser seleccionadas para la supervisión. En el ámbito del derecho civil, ciertos tipos de casos como las causas por conflictos de propiedad de tierras, divorcios y custodia de niños pueden ser designados como prioritarios. Algunas de esas designaciones se solapan claramente con las relacionadas con los grupos vulnerables y, en algunos casos, reflejan la historia de derechos humanos del país. Por ejemplo, la violación normalmente se comete contra mujeres y a menudo como arma de guerra, o la trata de personas se comete contra las mujeres y los niños durante y después del conflicto.

- *Clasificación con arreglo a la norma de derechos humanos.* A veces es útil dar prioridad a los casos que se van a supervisar basándose en determinada norma de derechos humanos. Este puede ser el criterio de preferencia durante el establecimiento inicial del programa o el funcionamiento inicial del nuevo sistema de justicia. Esto es particularmente cierto en el ámbito de los derechos de las personas detenidas a la espera de juicio, que a menudo son la cuestión más acuciante inmediatamente después del conflicto y en el que existen garantías concretas cuyo cumplimiento es fácil de supervisar. Por ejemplo, pueden supervisarse varias causas de personas detenidas para saber si se cumplen los derechos relacionados con la prisión preventiva, como la prohibición de la detención ilícita, el derecho a ser llevado rápidamente ante un juez, el derecho a un abogado defensor y a preparar la propia defensa y el derecho a no ser sometido a torturas o tratos inhumanos y degradantes.

Las prioridades de la supervisión deben revisarse continuamente y actualizarse para garantizar que el programa de supervisión tenga en cuenta los cambios en el sistema, las novedades y las medidas adoptadas por el gobierno y otros, en particular programas de capacitación, y el entorno de derechos humanos. La supervisión de casos prioritarios no termina con una intervención, la publicación del informe o la promoción de recomendaciones particulares. La efectividad de las medidas de las autoridades adoptadas en respuesta a las cuestiones planteadas por el equipo de supervisión genera nuevas prioridades en la supervisión. Este enfoque garantizará que el equipo de supervisión esté continuamente siguiendo y evaluando las mejoras o los cambios en la imparcialidad y la eficiencia del sistema sobre la base de las iniciativas de reforma.

C. Establecimiento y mantenimiento de relaciones

El éxito de la supervisión del sistema de justicia depende en gran medida de que se mantengan contactos regulares y relaciones con los principales agentes que participan en el sistema y son responsables de él. Esas relaciones debe ser mutuamente beneficiosas para que el equipo de supervisión pueda realizar sus tareas y para que los agentes trabajen en pro de la mejora del funcionamiento del sistema. Esas relaciones debe ser mantenidas por el equipo de supervisión en todos los niveles.

En el nivel central, esos agentes son los dirigentes y los encargados de adoptar decisiones (ministros de justicia, interior, defensa), jueces principales y administradores de tribunales, comisarios de policía y fiscales principales, grandes grupos de apoyo a los derechos humanos y a las víctimas, colegios de abogados y principales profesionales médicos y de la salud, y dirigentes religiosos o tribales, cuando corresponda. Para los supervisores sobre el terreno, son los investigadores policiales, los grupos u oficiales militares o de otras fuerzas de seguridad, fiscales, jueces, directores de prisiones y, cuando proceda, ancianos de la comunidad u otros agentes políticos activos en la zona geográfica que abarca la supervisión. También incluye a los abogados defensores, las ONG de promoción de los derechos humanos y de las víctimas, grupos comunitarios y profesionales de la medicina. El establecimiento de relaciones de trabajo positivas con esos agentes no gubernamentales puede ser fundamental para recoger información que tal vez los funcionarios no estén dispuestos a proporcionar, así como para medir la percepción del sistema de justicia por parte de la sociedad civil.

Los agentes oficiales, como la policía, los fiscales y los jueces, son fuentes de información indispensables para el proceso de supervisión y también son responsables del cumplimiento de la ley y las normas internacionales. Del mismo modo, sus superiores o autoridades del gobierno no son sólo responsables de la marcha general del sistema en materia de derechos humanos sino también dirigentes y aliados clave en los esfuerzos encaminados a efectuar reformas y cambios para mejorar el cumplimiento de las normas internacionales, inclusive mediante la promoción de principios fundamentales como la transparencia y la obligación de rendir cuentas. Esas dobles funciones pueden crear cierta tensión en sus relaciones con los equipos de supervisión. La supervisión es particularmente delicada en el caso de los funcionarios directamente implicados en una causa que, en calidad de testigos, pueden proporcionar información pertinente, pero también suelen haber desempeñado un papel en los crímenes concretos. En consecuencia, mantener relaciones de trabajo positivas con funcionarios de todos los niveles entraña un importante grado de sutileza, diplomacia y buen juicio por parte de los supervisores y miembros del programa.

Para mantener esas buenas relaciones con toda las instituciones y agentes del sistema y al mismo tiempo supervisar eficazmente la conducta oficial, es indispensable que el equipo de supervisión comprenda claramente la forma exacta en que las instituciones y el sistema deben funcionar en condiciones ideales y los parámetros de la función de cada funcionario. El equipo de supervisión debe abordar apropiadamente la tendencia común de los funcionarios en un sistema de justicia disfuncional después de un conflicto a exagerar los límites de su propio papel y a culpar a otros componentes del sistema. Esa tendencia suele estar generalizada en el sistema: entre policías y fiscales, fiscales y jueces, jueces y administradores.

La supervisión debe servir para reforzar el funcionamiento integrado del sistema en conjunto más que para evaluar la culpabilidad concreta y con fines determinados. Por ejemplo, un juez puede afirmar con razón que una investigación inapropiada es falta del fiscal y requiere su-

pervisión y análisis. Al mismo tiempo, el equipo de supervisión necesita reconocer y abordar el hecho de que el juez también puede ser responsable en la medida en que es él quien tiene la autoridad para remediar la carencia, por ejemplo devolviendo el caso para que se siga investigando o poniendo en libertad al acusado si la investigación no ha concluido dentro de los plazos señalados.

Los supervisores también deben reconocer las buenas prácticas y las esferas en las que se están produciendo avances y comunicarlas periódicamente a las autoridades, los funcionarios y otros agentes. Esto puede servir para varios propósitos. Demuestra que el programa de supervisión es imparcial y objetivo y que su papel consiste en ayudar, no en obstaculizar. Alabar las buenas prácticas refuerza la credibilidad del programa de supervisión y puede hacer más fácil plantear dudas acerca de malas prácticas o actuaciones regresivas.

El aspecto más importante del mantenimiento de relaciones de trabajo positivas con agentes fundamentales es que los supervisores sean coherentes y claros con los funcionarios y los grupos no gubernamentales acerca de sus actividades, evaluaciones e informes. En particular, los funcionarios que están directamente implicados en una causa concreta o en la supervisión de ésta deben ser informados, en reuniones y otros medios análogos, del proceso de supervisión, cualquier intervención que se realice, los plazos y el objeto de los informes, y cualquier otra actuación importante. Los supervisores del programa deben organizar reuniones periódicas con las autoridades del sistema de justicia, jueces principales, ministros de justicia, comisarios de policía, fiscales principales y otros para examinar las cuestiones surgidas durante el proceso de supervisión y para seguir las recomendaciones y las medidas adoptadas en respuesta a éstas.

D. Seguimiento de causas y formulación de indicadores

El seguimiento de causas, tendencias u otra información mediante métodos estadísticos puede ser decisivo para el éxito de un programa de supervisión. Ese seguimiento debe utilizarse para apoyar una supervisión y una evaluación fidedignas y bien fundadas, no para acopiar datos e información destinados al propio sistema. El ministerio de justicia, la policía, las autoridades penitenciarias y otros deben ser responsables del acopio y el mantenimiento de datos y de la elaboración de estadísticas sobre causas iniciadas, detenidos y notificación de delitos, entre otros. Mediante una supervisión efectiva se determinarán las necesidades, los problemas o los obstáculos que afronten las autoridades en el cumplimiento de esas obligaciones (por ejemplo necesidades de aumento de la capacidad en la gestión de datos e información) y se podrán recomendar los cambios necesarios.

Para el programa de supervisión, el acopio de datos y el seguimiento de causas pueden servir para varios objetivos importantes:

- Representar el número y el tipo de causas supervisadas. Esto contribuye a ilustrar el número de causas que se están supervisando respecto del volumen total de causas y la medida

en que las deficiencias observadas puedan representar problemas sistémicos o estructurales debido a su prevalencia.

- Respalda las afirmaciones de que existen tendencias y deficiencias sistémicas en materia de derechos humanos. La recogida y el análisis de datos estadísticos sobre causas permiten obtener un panorama cuantitativo del funcionamiento del sistema de justicia. Las cifras objetivas permiten refutar argumentos como que cada caso es diferente o las suposiciones de que ciertos problemas no son críticos. Las estadísticas pueden ser particularmente importantes para las instituciones de gobierno y los donantes que no desean basar la asignación de recursos en observaciones puntuales y, por esa razón, ayudan a orientar los recursos hacia los problemas que se han determinado de forma clara y firme gracias a la supervisión.
- Evaluar las repercusiones de la supervisión y las posibles mejoras en el cumplimiento del sistema a lo largo del tiempo. Desde el principio, el programa de supervisión debe intentar evaluar sus efectos en el cumplimiento de las normas internacionales por parte del sistema. Esto puede hacerse mediante la elaboración y el uso de indicadores. Los grupos de indicadores, incluidos los cuantitativos, como los datos de seguimiento de causas, los salarios o la asignación de recursos, y los indicadores cualitativos o subjetivos deben utilizarse para supervisar conjuntos particulares de resultados. A menudo es difícil tener acceso a información variada en entornos en los que hay pocos datos, como en las situaciones posteriores a un conflicto. Si el equipo de supervisión cuenta con recursos adicionales y la capacidad necesaria, puede planificar la realización de encuestas, facilitar grupos de debate y utilizar otras técnicas para evaluar tanto su impacto como el funcionamiento del sistema de justicia. Esas técnicas deben utilizarse en diferentes grupos destinatarios: el público general, los agentes judiciales y los que trabajan en el sistema y otros, como las partes, los acusados, las víctimas y los testigos.

Al igual que en la supervisión de causas, es sumamente difícil hacer el seguimiento de todas y cada una de las causas. Por esa razón, puede ser preferible prestar atención sólo a las que están incluidas en las prioridades fijadas para la supervisión. Aunque el sistema de seguimiento de causas puede adoptar diversas formas, la más sencilla es una base de datos que incluya información básica sobre los casos de personas detenidas que están siendo supervisados. Esa información puede recopilarse y actualizarse mediante la supervisión periódica de los centros de detención y los expedientes de los detenidos y los acusados. Por ejemplo, la información objeto de seguimiento puede incluir la identificación del acusado o de la parte (por el nombre o por un código), la fecha de nacimiento, el sexo, el lugar de residencia, el abogado, la fecha de la demanda o el presunto delito, el tipo de demanda o delito, la fecha de detención, el lugar de detención, las fechas de prórroga de la detención, la autoridad responsable de la detención, la fecha de acusación o imputación, las fechas de las audiencias o los juicios, el fallo, la pena y el resultado de la apelación.

A continuación pueden recopilarse los datos y analizarse estadísticamente para observar diversas cuestiones y varios indicadores de derechos humanos. Por ejemplo, con la información anterior

pueden estudiarse la duración de la prisión preventiva, los índices de condena exageradamente altos, la idoneidad y la proporcionalidad de las condenas, y los porcentajes y las tendencias en los grupos detenidos o enjuiciados (por ejemplo el número de menores con acusaciones graves, mujeres detenidas por delitos sexuales) o los grupos vulnerables que presentan demandas en materia de propiedades o de otro tipo, y en delitos o demandas, por ejemplo altos índices de enjuiciamiento en casos de violencia sexual o secuestro, o un elevado número de casos relacionados con propiedades. También pueden recogerse otros tipos de datos por distintos medios, como encuestas, grupos de debate, investigaciones sobre cuestiones puntuales y otros si el equipo de supervisión tiene acceso a las competencias y los recursos necesarios para ello.

E. Sistemas de supervisión

Las fases iniciales de las operaciones de mantenimiento de la paz o después de un conflicto tienden a caracterizarse por el caos en las instituciones, la debilidad de la infraestructura y las telecomunicaciones, y la inseguridad. En esas condiciones es importante que el equipo de supervisión establezca sistemas para asegurarse de obtener la información básica que necesita para realizar su trabajo. Por ejemplo, el equipo de supervisión debe estar al tanto de todos los procesos judiciales, su naturaleza, sus fechas y horas, pero a menudo no existe ningún sistema oficial de programación en los tribunales o el sistema no funciona. Para resolverlo hay que elaborar un método claro y coherente en la medida de lo posible para que el equipo de supervisión pueda saber cuándo tiene lugar un proceso. El tipo de sistema que se ponga en pie, sea acordar que un funcionario se ponga en contacto con el equipo o que el equipo periódicamente se ponga en contacto con cierto funcionario, secretario del tribunal u otro, dependerá de las circunstancias.

El equipo de supervisión ha de abordar de forma sistemática la identificación de las causas, las visitas a las cárceles o los lugares de detención de la policía, el proceso de acopio de información para el seguimiento de causas, el calendario de actuaciones judiciales, sean anteriores al juicio o los juicios propiamente dichos, y los casos de resolución extraoficial de controversias, cuando proceda. Si el uso de estos métodos extraoficiales basados en la costumbre o las leyes o prácticas tradicionales está generalizado, el equipo de supervisión tal vez necesite elaborar una estrategia específica para asegurar su acceso a los procesos y a la información, y para saber de antemano cuándo se celebrarán los procesos o las reuniones por adelantado. Quizá sea necesario utilizar solamente supervisores nacionales. Si el acceso a esas prácticas tradicionales de toma de decisiones es sumamente difícil para cualquiera de los miembros del programa de supervisión, tal vez el equipo deba establecer un sistema de supervisión e información con organizaciones no gubernamentales nacionales.

Las visitas a las prisiones o los lugares de detención de la policía pueden ser decisivas cuando se investiga si se están respetando los derechos de los detenidos antes del juicio. También pueden servir como importante fuente de información e identificación de nuevos casos, particularmen-

te los que aún no han llegado al juez. Puede recopilarse mucha información para el seguimiento de causas mediante visitas periódicas y sistemáticas a los centros de detención, particularmente en las primeras fases de establecimiento de un programa. Es importante que las visitas sean periódicas (semanales, quincenales, etc., según las circunstancias), pero lo más conveniente es no programarlas por adelantado con las autoridades penitenciarias. Las visitas a los detenidos pueden generar expectativas indebidas y causan gran confusión y trastornos a los detenidos. Los equipos de supervisión del sistema de justicia pueden abstenerse de celebrar entrevistas con detenidos si tienen la posibilidad de acopiar la información necesaria de otras fuentes, como supervisores de derechos humanos, abogados de la defensa u ONG.

F. Protección de la información e intercambio de información

El equipo de supervisión del sistema de justicia ha de ser capaz de proteger su información confidencial y delicada, particularmente si tiene amplio acceso a documentos e información que en general no son públicos. Para ello tendrá que establecer un sistema de seguimiento y protección de los expedientes de las causas y otra información.

La información recogida durante las actividades de supervisión así como los informes son productos de la operación de mantenimiento de la paz. Puede ser sumamente útil para el personal directivo de la misión, incluido el Representante Especial del Secretario General, y contribuir a dar mayor relieve político a los esfuerzos que se están realizando en el sector de la justicia y en la promoción del imperio de la ley. Garantizar que el Representante Especial cuente con información fidedigna puede ser especialmente importante en relación con causas y cuestiones de especial significado, político y social, para los esfuerzos del país anfitrión o de cualquiera de sus comunidades en favor de la paz. Además, las evaluaciones del equipo de supervisión sobre el desarrollo del sistema de justicia y la promoción del régimen de derecho pueden contener información crítica para el Secretario General y el Consejo de Seguridad, por ejemplo para el examen del mandato de la misión. El equipo de supervisión debe intentar poner en pie un mecanismo apropiado para transmitir su información y sus análisis al Representante Especial y para que se incorporen en los informes del Secretario General al Consejo de Seguridad acerca de la misión. Cuando determinen el tipo de información que utilizan con esos fines, los supervisores del programa deben tener en cuenta el impacto que tendrá la publicación de esa información en las atribuciones del equipo de supervisores en materia de acceso y en la politización del proceso de supervisión.

Por otro lado, como parte de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la información del programa de supervisión puede estar sujeta a acuerdos de intercambio de información con otras instituciones internacionales, en particular la Corte Penal Internacional. De acuerdo con el principio de complementariedad, la Corte puede necesitar realizar evaluaciones específicas de la capacidad o la disposición de un sistema de justicia nacional en un país que alberga una operación de mantenimiento de la paz para enjuiciar a personas acusadas

de crímenes en virtud del derecho internacional de forma compatible con las normas internacionales en materia de garantías procesales. En esas circunstancias, la información y los análisis del programa de supervisión pueden ser particularmente útiles para la Oficina del Fiscal de la Corte. Los directores del programa de supervisión del sistema de justicia deben saber qué acuerdos han concluido las Naciones Unidas con la Corte Penal Internacional y, cuando lo indiquen las circunstancias particulares de la operación de mantenimiento de la paz, establecer contacto con un representante apropiado de la Corte.

IV. SUPERVISIÓN DE CAUSAS

A. Estrategia de supervisión de causas

No existen normas estrictas para la supervisión de causas. Es imposible prever los matices y las variaciones que caracterizan a cada proceso particular. Las causas varían ampliamente en todos los aspectos: los hechos, la fase en que se encuentra el proceso, la legislación pertinente, y el alcance y la idoneidad de la respuesta del sistema, entre otras. Todos esos factores influirán en las fuentes de información que puedan consultarse y en la selección de técnicas de acopio de información. El resultado es que los supervisores deben decidir en cada causa particular cuál será la estrategia de supervisión. Una estrategia de supervisión de causas debe incluir lo siguiente: identificar las fuentes de información disponibles; en qué orden hay que utilizar esas fuentes; qué técnicas de acopio de información utilizar; qué hechos incluir en sus tareas, y qué procedimientos observar, entre otros. La formulación de una estrategia de supervisión para una causa particular dependerá de cada uno de los supervisores y de las limitaciones que se impongan a su trabajo. La estrategia debe ser actualizada y modificada a lo largo de todo el proceso de supervisión, por ejemplo después de entrevistas importantes, el examen del expediente o la asistencia a actuaciones judiciales críticas.

La supervisión efectiva de las causas es una tarea sumamente difícil que entraña recopilar cuantiosa información de múltiples fuentes, evaluar la credibilidad de las declaraciones y las pruebas e integrar y analizar la información obtenida. La integridad del equipo de supervisión está fundada primordialmente en la precisión y la veracidad de su información y sus conclusiones. Las conclusiones acerca de violaciones de las normas internacionales por las autoridades o por personas que actúan en su nombre, basadas en información insuficiente o no del todo fiable, pueden perjudicar gravemente la credibilidad del propio programa de supervisión. Cuanto más dignas de crédito sean las conclusiones de violaciones de las normas a que lleguen los supervisores, más probabilidades habrá de que su labor dé lugar a cambios positivos.

El acopio de información de múltiples fuentes permite realizar una supervisión más completa y sirve además para verificar las distintas fuentes. La fiabilidad de la información obtenida depende de la medida en que sea compatible con el material recogido de fuentes independientes o no relacionadas. Hay tres formas principales de recopilar la información necesaria para supervisar

eficazmente una causa: entrevistas; examen de expedientes y acopio de otra documentación, y asistencia a los juicios u otras actuaciones.

Habrán casos en los que no será posible utilizar todos esos métodos y sólo se podrá recurrir a ciertas técnicas de acopio de información, como entrevistar a víctimas y testigos y evaluar la credibilidad del relato de la víctima mediante la declaración de los testigos. Sin embargo, si se dispone de varias fuentes, es fundamental que los supervisores recojan información de cada una de ellas. Por ejemplo, las afirmaciones de los detenidos de que se les ha privado de libertad ilícitamente deben ser verificadas mediante el examen del expediente. Del mismo modo, las afirmaciones hechas por funcionarios como fiscales, policías y jueces deben ser comprobadas y corroboradas. En muchos casos la manera más sencilla de hacerlo es examinar el expediente judicial o policial para documentar las afirmaciones del funcionario.

En la medida de lo posible, los supervisores deben hacer todo lo posible por recopilar toda la información disponible de distintas fuentes, utilizando una gama de técnicas para la determinación de los hechos antes de llegar a alguna conclusión acerca del cumplimiento en una causa. Los supervisores siempre deben ser capaces de identificar la fuente de su información y explicar el proceso utilizado para la verificación.

B. Entrevistas

El acopio de información mediante las entrevistas es una de las técnicas básicas de la supervisión. Entrevistar a los testigos y las víctimas, incluidos los acusados, es la forma más común de recoger información de primera mano acerca de una causa en la que se hayan producido violaciones de las normas internacionales. Es igualmente importante entrevistar a los funcionarios directamente implicados en una causa, como fiscales, jueces, abogados de la defensa y agentes de policía. También puede incluirse a otras personas, como ancianos de la comunidad, en las causas que se resuelven mediante un procedimiento tradicional. Las entrevistas a otras personas con información de segunda mano sobre el caso, como los consejeros de víctimas o las ONG, puede ayudar a evaluar la credibilidad del resto de información obtenida y revelar otras posibilidades de entrevista.

La supervisión del sistema de justicia exige los más altos niveles de exactitud y credibilidad en la información utilizada. Cuando deciden a quién entrevistar y cómo valorar la información obtenida, los supervisores deben reconocer que la información indirecta es menos fiable que el testimonio directo y cuidar particularmente de no considerar como hechos las informaciones de oídas o indirectas. Las acusaciones generalizadas de violaciones de las normas o sobre las causas de disfunción del sistema basadas en rumores, testimonios de oídas y suposiciones pueden ser comunes en los contextos posteriores a un conflicto. Si esas informaciones son repetidas por varias fuentes no relacionadas, quizá sean más dignas de crédito. Sin embargo, las declaraciones indirectas siempre deben confirmarse mediante otras técnicas de determinación de los hechos,

como el examen del sumario o del expediente de las investigaciones policiales, a menos que esto sea imposible.

La obtención de información precisa y fidedigna depende del uso de técnicas de entrevista apropiadas. Esas técnicas ayudan a obtener la información necesaria, verificar en el nivel interno las declaraciones del entrevistado, corroborar la información independiente y obtener datos que lleven a otras fuentes de información. Las técnicas utilizadas para las entrevistas dependerán del entrevistado y de las circunstancias en que se celebren. Existen algunas directrices comunes para llevar a cabo cualquier tipo general de entrevista, pero hay técnicas especiales para entrevistar a víctimas, testigos, acusados, funcionarios (incluidos jueces, fiscales y policías) y otros expertos o agentes con conocimiento del proceso (peritos, médicos, abogados de la defensa u otros abogados y ONG).⁹ En las entrevistas con víctimas, testigos y acusados que pertenecen a grupos vulnerables, como mujeres víctimas de violencia o explotación sexual, niños o enfermos mentales, se aplican consideraciones especiales.

El equipo de supervisión puede estudiar la posibilidad de elaborar formatos normalizados para ciertos tipos de entrevistas que se llevan a cabo en todas las causas o para entrevistas relacionadas con asuntos concretos. Por ejemplo, esos formatos pueden ser útiles para las entrevistas con detenidos o para las entrevistas que pretenden obtener información solamente sobre la legitimidad de la detención. Aunque no siempre podrán seguirse estrictamente los formatos debido a variaciones imprevisibles en cada entrevista, pueden ayudar a garantizar la coherencia de la información recogida en causas parecidas. Esa coherencia es importante para integrar y analizar la información con el fin de llegar a conclusiones sobre tendencias o pautas de prácticas.

Con o sin formatos, los supervisores deben recibir capacitación sobre buenas prácticas para entrevistar a grupos vulnerables con el fin de garantizar la fiabilidad de la información obtenida y la integridad del proceso de supervisión. Existen varias guías sobre fiscalización de los derechos humanos en los que se detallan buenas prácticas de entrevista.¹⁰ Dado que la supervisión del sistema de justicia se centra en la forma en que funcionan el sistema y las instituciones que trabajan dentro de él, es imprescindible una rigurosa comprobación de los hechos y la corroboración con todo expediente, documentación, prueba u otros indicios de la conducta o de la falta de acción del sistema o de miembros de éste.

C. Visitas a los detenidos

Las visitas a las prisiones o los centros de detención pueden ser un aspecto crucial de la supervisión del sistema de justicia. Su propósito es valorar si los detenidos han sido ilícitamente pri-

⁹ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Manual de capacitación para la fiscalización de los derechos humanos*, Serie de capacitación profesional N.º 7 (Ginebra, 2001).

¹⁰ *Ibíd.*

vados de libertad y si han tenido acceso a la justicia en las formas previstas por la legislación interna e internacional en materia de derechos humanos. Los derechos de las personas acusadas y en prisión preventiva incluyen el derecho a condiciones de detención humanitarias y a no ser sometidas a torturas ni a tratos inhumanos y degradantes. La investigación del uso de torturas o tratos inhumanos puede estar directamente relacionada con la causa del detenido, por ejemplo si la confesión utilizada durante el proceso fue resultado de un trato de ese tipo.

Sin embargo, la supervisión de las condiciones de detención y el trato suele ser una parte especializada de la supervisión de derechos humanos que no se trata específicamente en esta publicación. A menudo el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) realiza visitas para evaluar las condiciones de detención y el trato de los detenidos, así como otros componentes de supervisión de los derechos humanos de la operación de mantenimiento de la paz. Los solapamientos en el mandato deben ser examinados por el equipo de supervisión del sistema de justicia de forma cooperativa con el fin de aprovechar al máximo los escasos recursos de la misión y reducir al mínimo la confusión y las molestias para los detenidos y las autoridades responsables.

Sin embargo, en muchos casos será necesario visitar los centros de detención para recoger información. El primer paso es que los supervisores soliciten examinar el registro de la prisión. Los registros deben incluir información importante, como la fecha de detención, la autoridad responsable de la detención, las fechas de examen o prórroga de la detención y las posibles fechas de audiencia o del juicio. Además, los registros deben tener información sobre los reconocimientos médicos practicados a los detenidos. Los supervisores probablemente deseen examinar de nuevo el registro después de entrevistar a ciertos detenidos con el fin de anotar la información para sus causas.

Los supervisores deben entrevistar a una autoridad de la prisión acerca del funcionamiento de ésta y de su interacción con los otros componentes del sistema de justicia, como la policía, otras autoridades con atribuciones de detención o los fiscales, entre otros. Preguntarán si los jueces u otras autoridades responsables visitan las instalaciones y, en su caso, con qué frecuencia y en qué consisten las visitas. Deberán hacerse preguntas particulares acerca de la frecuencia de las visitas familiares o de otro tipo, el acceso del preso al mundo exterior y la prestación de tratamiento médico. Se anotará la información de contacto de cualquier médico u otro profesional que visite la prisión. Los supervisores también deberán preguntar acerca del acceso a un abogado defensor, los medios para la comunicación con la defensa y el proceso de asesoramiento. Las afirmaciones particulares de los funcionarios de la prisión se corroborarán siempre en las entrevistas con los reclusos. Se procederá a una valoración general del número, la actitud y la conducta de los guardias de la prisión.

Las entrevistas con los presos sólo deben tener lugar en condiciones de confidencialidad (fuera del oído, aunque no necesariamente de la vista, de los guardias de la prisión). Los supervisores

deben tener particular cuidado de no poner a los detenidos en riesgo de sufrir represalias de los funcionarios de la prisión a raíz de las entrevistas. Mediante una supervisión periódica podrá garantizarse una observación sostenida de este importante aspecto.

Cuando surjan acusaciones de tortura o de otros tratos inhumanos o degradantes durante la detención, los supervisores deben asegurarse de formular preguntas concretas acerca de todo tratamiento médico o de otro tipo que se haya administrado y acerca del profesional médico que lo haya hecho. Las denuncias sobre ese tipo de tratamiento requieren una verificación inmediata y, cuando proceda, medidas conformes con el protocolo del programa de supervisión. Si las denuncias se refieren a otras víctimas, se intentará tener acceso inmediato a esas personas.

Las personas acusadas deben ser entrevistadas acerca de sus causas penales para evaluar la legitimidad de su detención y si se ha respetado su derecho a un juicio imparcial. La mayoría de los acusados desean convencer a los supervisores de que son inocentes y que por ello merecen asistencia. Los supervisores deben explicar que gozan de ese derecho todos los detenidos y los acusados, con independencia de que sean culpables o inocentes.

Los supervisores deben formular a los detenidos preguntas concretas acerca de las circunstancias de la detención y el interrogatorio por la policía, la privación de libertad y los cargos que se les imputan, así como la información que han recibido y las oportunidades con que cuentan para reunirse con su abogado en condiciones de confidencialidad o para preparar una defensa adecuada. También debe pedirse a los reclusos que muestren toda documentación escrita que se les haya entregado. Su descripción de los hechos siempre debe ser corroborada con el abogado defensor y con la información que consta en el registro de la prisión y el expediente del juzgado o la policía. Las preguntas también deben centrarse en si el recluso, su familia u otros han recibido presiones, peticiones de soborno o «favores» u otras conductas inapropiadas de cualquier funcionario de la justicia (incluidos los guardias de la prisión) o cualquier abogado de la defensa.

La comunicación con las autoridades para apoyar la liberación de una persona que está ilegalmente privada de libertad puede ser una función importante. Por lo tanto, los supervisores deben adoptar medidas inmediatas para corroborar las afirmaciones creíbles y serias de detención y privación de libertad ilícitas examinando la documentación del caso y, si es necesario y está previsto en los protocolos del programa de supervisión, tomar las medidas apropiadas para señalar la causa a la atención de las autoridades con miras a apoyar su liberación.

D. Investigación de expedientes y acopio de documentación

Existen múltiples razones para examinar la documentación de la policía, el juzgado y la defensa en las causas que se resuelven por conducto de los sistemas de justicia oficiales. Esas razones son, entre otras, las siguientes:

- Confirmar los hechos y las afirmaciones realizadas por las personas entrevistadas, como los acusados y los funcionarios de la justicia.
- Verificar el cumplimiento de las leyes nacionales y las normas internacionales por el sistema, incluido el respeto de los derechos de los acusados en las causas penales durante la prisión preventiva (detallados en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño).
- Evaluar si las autoridades están investigando crímenes o tramitando causas que hayan sido notificadas o todo indicio de trato desigual. (Puede haber muchas razones para que no se investigue: falta de ética profesional, corrupción, discriminación o injerencias indebidas en el proceso; todas las posibilidades han de ser investigadas y analizadas.)
- Obtener información de otras personas con conocimiento del proceso que puedan ser entrevistadas.
- Preparar la observación de audiencias o juicios.

Los expedientes normalmente constarán de documentos muy variados, incluidas órdenes del juez u otros funcionarios, decisiones oficiales y documentación probatoria, como declaraciones o informes médicos. Los supervisores deben examinar los expedientes en las causas penales para evaluar la observancia de las garantías procesales para el acusado con arreglo a la legislación interna, el cumplimiento de cuestiones judiciales sustantivas, como la idoneidad y la legitimidad de la investigación por las autoridades y la puntualidad de las actuaciones, y el cumplimiento de los principios de igualdad de medios y derecho a la defensa.

Los expedientes policiales o los registros de otras instancias que tienen atribuciones de detención deben ser examinados para conocer las razones de la detención, las circunstancias de ésta y toda salvaguardia proporcionada a la persona detenida o cualquier otra diligencia de investigación realizada en la fase policial. En los casos en los que no ha habido un enjuiciamiento oficial, los expedientes policiales pueden ser críticos. La ficha policial debe revelar qué información o qué pruebas tenía la policía que pudieran haber llevado a un procesamiento y en qué punto terminó el caso. Esa información puede ser fundamental para el seguimiento de aquellas causas en las que las autoridades no han investigado y encausado debidamente a los presuntos autores. Por ejemplo, a menudo se observa una tendencia a no investigar ni enjuiciar los incidentes de violencia doméstica en contextos posteriores a un conflicto. Esas tendencias pueden supervisarse examinando los expedientes para investigar las denuncias realizadas a la policía y las actuaciones de investigación de ésta, así como entrevistando a las víctimas, ONG, testigos y otras personas, si procede.

Dependiendo del mandato del programa de supervisión y de sus derechos de acceso, puede ser que los supervisores estén autorizados a examinar los expedientes judiciales o policiales de una causa pero no a hacer copias. En esos casos el supervisor habrá de tomar cuantiosas notas de los expedientes, en particular sobre nombres, información de contacto y fechas, órdenes y decisiones importantes. Esas notas, o las copias exactas de los expedientes en la causa, habrán

de ser organizados más adelante y toda laguna observada en la información debe ser colmada mediante entrevistas con funcionarios, peritos médicos y otras personas pertinentes.

En ciertos casos puede obtenerse otra documentación, aunque no es frecuente. En algunas circunstancias, los supervisores pueden tener la ocasión de recoger documentación crítica o de valorar el lugar físico donde presuntamente se produjo un abuso, por ejemplo un domicilio particular o una celda de una prisión en la que se afirma que se han cometido torturas, y observar la medida en que el entorno físico corrobora el testimonio de la víctima o el testigo. En particular, esto puede suceder si el sistema no está actuando en un caso. Sin embargo, como el propósito de la supervisión del sistema de justicia es observar la idoneidad de la respuesta del propio sistema (o la falta de ésta), el equipo de supervisión debe tener cuidado de no recoger y conservar documentación confidencial que pudiera servir como prueba en un proceso ni de manipular posibles pruebas en un lugar que pueda ser objeto de una investigación criminal.

E. Observación de los juicios y los procedimientos de investigación

Cuando las causas se tramitan por conducto de las instituciones de justicia oficiales, la observación directa de las actuaciones judiciales es fundamental para extraer conclusiones sobre el cumplimiento de la legislación nacional y las normas internacionales por parte del sistema de justicia.

Todas las actuaciones deben ser supervisadas para velar por su cumplimiento tanto de los aspectos procesales como sustantivos de la justicia sobre la base de la legislación nacional y de las normas internacionales. La supervisión de los procedimientos penales permite evaluar distintas cuestiones de derechos humanos, entre ellas frecuentemente el cumplimiento de la legislación nacional y de las normas sobre un juicio imparcial tal y como se definen en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, en el caso de los menores, el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño. También pueden observarse otros aspectos, como el no enjuiciamiento de un acusado, que puede ser indicio de sesgo y plantea cuestiones en materia de impunidad. Esas cuestiones pueden incluir un trato inapropiado o parcial de las víctimas y los testigos por parte del tribunal, particularmente en las causas relativas a delitos sexuales. En los procedimientos tanto penales como civiles, uno de los principios fundamentales es la igualdad ante la ley y la igualdad de trato. Particularmente en los casos que afectan a mujeres debe evaluarse la observancia de este principio durante los procedimientos. En los procesos civiles son igualmente imperativas la independencia y la imparcialidad del tribunal.

Todas las actuaciones son importantes. Los supervisores deben planificar su presencia en todas ellas, incluidas las audiencias previas al juicio y las distintas sesiones de un juicio. Sin embargo, en los casos complejos puede haber varias audiencias previas al juicio y quizá no sea posible asistir a todas ellas. Determinar cuáles pueden ser importantes, por ejemplo aquellas en las que comparecen testigos fundamentales o la víctima, y asistir a ellas son decisiones que deben

adoptar los supervisores sobre la base de la información de que disponen y todo ello debe formar parte de su estrategia de supervisión. Antes de asistir, los supervisores ya deben haber obtenido información útil acerca de la causa a partir de entrevistas celebradas con las partes en el proceso, el acusado y el fiscal, y de exámenes del expediente del caso y otra documentación.

Cuando asistan a alguna de las actuaciones, los supervisores deben situarse en un lugar que refleje su independencia y su imparcialidad, es decir, que demuestre claramente que no son parte en el procedimiento. Si procede, los supervisores pueden solicitar que se explique su función a todos los presentes, particularmente en las audiencias previas al juicio que no están abiertas al público. Deben asegurarse de poder oír y ver todo lo que sucede.

Los supervisores deben tomar notas de todo lo que se dice y se presenta durante el proceso. Esta práctica demuestra su profesionalidad e indica que se está realizando un registro independiente de todos los procedimientos. Como en muchos casos puede suceder que no se levante acta oficial de los pormenores de las actuaciones, los supervisores deben asegurarse de que sus notas sean completas y exactas.

La conducta fuera de la sala de juicios, antes y después del juicio o la audiencia puede ser importante a la hora de evaluar el proceso en conjunto. Esa conducta comprende las interacciones entre fiscales y testigos, abogados de la defensa, agentes de policía, víctimas y testigos, acusados, familiares, entre los mismos magistrados y entre los magistrados y los fiscales. Los supervisores deben observar constantemente esas interacciones y tomar nota de cualquier cosa que pueda ser motivo de preocupación.

V. ANÁLISIS, INFORMES Y RECOMENDACIONES

A. Utilidad de los informes

Si no se divulga, la información tiene una utilidad limitada. En la supervisión del sistema de justicia hay que recoger los detalles de las diligencias procesales, analizar las actuaciones de las autoridades en relación con la legislación nacional y a continuación examinar la causa en conjunto respecto de las normas internacionales pertinentes. Estos distintos aspectos de la supervisión deben incluirse en un informe en el que se expongan claramente las razones en que se basan las conclusiones acerca de cualquier violación de las normas internacionales por el sistema de justicia o sus instituciones. Deben formularse recomendaciones concretas para remediar esas violaciones y prevenir que se repitan en el futuro. El valor de los informes depende evidentemente de la integridad y la coherencia de la información, la exactitud y la profundidad del análisis, y la pertinencia y la utilidad práctica de las recomendaciones.

Los informes deben dar una idea completa de los puntos fuertes y débiles del funcionamiento del sistema de justicia. Para ello han de detallar claramente las medidas positivas que están adoptando las autoridades y los ámbitos particulares en los que el cumplimiento de las normas reconocidas es relativamente correcto. Reconocer esos logros o prácticas positivas da una imagen apropiada de la integridad y la sinceridad del equipo de supervisión y refuerza el mantenimiento de las buenas prácticas del sistema. Por ejemplo, en un informe que documente violaciones generalizadas de los derechos durante la prisión preventiva se puede incluir la conclusión de que los reclusos tienen un acceso regular y en general sin trabas al mundo exterior y a su familia, de acuerdo con las normas internacionales.

B. Publicación y difusión de informes externos

La publicación de informes externos de supervisión puede ser un proceso delicado. A la hora de decidir si un informe debe hacerse público o mantener su carácter interno (confidencial) hay que tener ciertas consideraciones particulares, en la medida en que sólo se transmite al gobierno y otros agentes pertinentes o autoridades de la justicia. El mandato del programa de supervisión debe especificar si éste es responsable de la preparación de informes públicos. Esa opción puede dar al equipo cierto margen de maniobra con las autoridades y, lo que es

más importante, puede ser un medio útil para aumentar el conocimiento del público acerca del proceso de justicia y los derechos humanos. Para cumplir debidamente esas funciones, los informes públicos han de ser elaborados cuidadosamente y de modo distinto a los que están simplemente destinados al gobierno. En particular, deben redactarse con una perspectiva de sensibilización, proporcionando información técnica y un análisis de la situación en un lenguaje sencillo y un formato visual que sea atractivo para las personas que carecen de conocimientos especializados. Antes de su publicación, estos informes deben ser transmitidos a las instituciones gubernamentales pertinentes para que den una respuesta y formulen comentarios, y, si procede, deben introducirse las enmiendas necesarias.

Cuando convenga, es importante que los informes externos (sean públicos o internos) se pongan a disposición de todos los agentes pertinentes y las instituciones del sistema de justicia y otras instituciones relacionadas con él, como el ministerio de justicia, el tribunal supremo, el ministerio del interior, el ministerio de defensa, el fiscal general, el presidente o primer ministro, incluso en el caso de que los informes no traten directamente sobre violaciones cometidas por alguno de esos componentes particulares del sistema. También es importante transmitir esos informes a la comunidad de donantes. La difusión generalizada de los informes puede, por sí misma, reforzar tanto las relaciones internas propias de un sistema que funciona debidamente como la responsabilidad de todos los agentes del sistema en la garantía del cumplimiento de las normas internacionales. El momento de publicación o difusión de cualquier informe debe preverse cuidadosamente, teniendo en cuenta las posibles repercusiones de las distintas causas que se recogen en ellos en caso de que aún estén tramitándose en el sistema de justicia.

Conviene establecer un sencillo mecanismo de procedimiento para la difusión de los informes a estas instituciones, así como para las reuniones complementarias. Garantizar el seguimiento de los informes, y en particular de la aplicación de las recomendaciones con todos los agentes pertinentes y las instituciones en el contexto del mantenimiento de la paz, es decisivo y puede constituir la base del éxito global del programa de supervisión.

C. Informes internos

En general, deben elaborarse métodos de información interna dentro del programa de supervisión y la operación de mantenimiento de la paz para asegurarse de que los supervisores estén acopiando el mismo tipo de información, comprobando esa información y aplicando un análisis jurídico uniforme. Los requisitos normalizados contribuyen a conseguir un enfoque común y a que la información sea coherente y exacta. En particular, facilitan la comparación de causas análogas para determinar la existencia de tendencias. Los informes internos de los supervisores son decisivos, pues normalmente constituyen la base de los informes externos del programa.

El programa de supervisión debe establecer un calendario de presentación de informes internos periódicos. Importa, sin embargo, que los supervisores sólo estén obligados a escribir informes

que tengan utilidad práctica en lugar de generar un ingente volumen de documentos innecesarios que nadie lee. Los informes de supervisión deben ser específicos en su presentación del cumplimiento de las leyes y las normas por parte del sistema de justicia fundada en un examen completo y detallado de los hechos, las pruebas y las actuaciones. Lo más conveniente es que los supervisores concluyan sus informes internos poco después de recopilar y verificar la información.

Para la supervisión de las causas se recomienda que los supervisores mantengan expedientes completos que contengan toda la información acopiada, las entrevistas, los exámenes de los sumarios, las observaciones de las actuaciones y otra documentación o información, y un informe interno (o una serie de informes) sobre el proceso particular de que se trate.

Un ejemplo de informe interno es un informe de supervisión de un proceso individual que recoge la supervisión de toda la causa, lo que supone un análisis del tratamiento que se ha dado a la causa en conjunto, basado en una investigación completa realizada por el supervisor. Entre los elementos básicos que debe contener el informe figuran los antecedentes, los hechos del caso, el análisis de la causa, las conclusiones, toda intervención que se haya realizado y observaciones o recomendaciones. En el análisis del proceso debe indicarse la legislación nacional (normas utilizadas o normas que no existen en la ley nacional) aplicable al caso, aplicarse los hechos del proceso a las normas internas (¿apoyaban los hechos el recurso a la ley?, ¿se infringió o se soslayó la ley?) para llegar a conclusiones sobre si ha existido una violación de las normas internacionales o un incumplimiento de las normas. Es evidente que el contenido del informe variará considerablemente y dependerá de los detalles particulares del caso y también de su carácter de conjunto (por ejemplo, si se ha tramitado en el marco del sistema de justicia oficial o por los mecanismos extraoficiales o si el sector de la justicia no le ha dado respuesta). El informe de supervisión de un proceso puede ser redactado antes de que el proceso llegue a la conclusión final, por ejemplo, para ocuparse de las violaciones de los derechos durante el período de prisión preventiva hasta la acusación formal. Una vez aprobados por el personal superior del equipo de supervisión, esos informes pueden divulgarse fuera del programa como parte de intervenciones en causas particulares con las autoridades, si procede.

D. Informes sobre causas individuales o cuestiones particulares

En los procesos importantes o en relación con cuestiones de fondo debe redactarse un informe externo individual, que se publicará poco después de la conclusión o en algún otro momento concreto (por ejemplo una vez que se pronuncia el veredicto o durante el examen parlamentario de un nuevo instrumento legislativo). En esos informes se analiza el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos por parte de las autoridades en una causa individual.

Estos informes son particularmente útiles en los procesos que revisten especial importancia para la sociedad y reflejan las dificultades que entraña garantizar la justicia en el periodo de

transición o después de un conflicto («causas célebres»). Los ejemplos más evidentes son los enjuiciamientos en casos de genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad o los primeros enjuiciamientos en causas importantes de trata de personas, incesto o controversias en materia de propiedades.

Los informes sobre cuestiones individuales pueden poner de relieve violaciones *de jure* en relación con leyes en vigor o proyectos de ley. Por ejemplo, el informe puede analizar una ley en fase de trámite parlamentario para comprobar su compatibilidad con las normas internacionales y señalar las formas en que contraviene las normas de derechos humanos.

Debido al carácter de los informes individuales, identificar nombres y dar detalles del proceso es lo que les da peso. Las recomendaciones pueden orientarse específicamente a la reparación de abusos en la causa particular de que se trata o, si procede, en causas análogas. En la publicación de informes sobre proyectos de ley, las recomendaciones deben indicar las maneras concretas en que el proyecto de ley puede armonizarse con las normas internacionales. Las decisiones sobre el momento de publicación de estos informes son importantes y deben tener en cuenta sus posibles repercusiones en el proceso de que se trate, particularmente en las causas que están ante los tribunales si puede haber actuaciones de apelación.

Estos informes son similares a los informes sobre una causa individual que redacta un supervisor, con la salvedad de que presentan una información más sintetizada y un análisis y unas recomendaciones más detallados. El formato de un informe externo sobre una causa o una cuestión individual debe diferenciarse del informe interno detallando en primer lugar las normas internacionales y a continuación la legislación nacional afectada. En los informes sobre causas, esas secciones deben ir seguidas por los hechos y por el análisis de la causa particular y a continuación las recomendaciones.

E. Informes temáticos

Un tipo frecuente de informe de supervisión del sistema de justicia es un informe temático que se centra en una comparación del manejo de causas análogas para extraer conclusiones sobre un conjunto de problemas sistémicos o violaciones (por ejemplo en los derechos de las personas privadas de libertad, los menores en causas penales graves, las mujeres procesadas, la gestión de las causas por delitos sexuales, la administración de justicia, el tratamiento de las causas relacionadas con propiedades de las personas regresadas). Esos informes pueden redactarse en cualquier momento en que se haya supervisado un número suficiente de causas similares y se hayan documentado los abusos. Los informes temáticos entrañan un análisis más complejo que los informes individuales y son más difíciles de redactar. La preparación de un informe temático supone estudiar un número importante de causas individuales, cada una de ellas con su propio análisis de las violaciones tanto de la legislación como en la práctica, y la observación de tendencias en el conjunto de causas.

Estos informes no se centran en la identificación de responsables, sino en el manejo general de grupos de casos y las pautas observadas. Por consiguiente, tal vez sean más apropiados para grupos de procesos que son sumamente delicados o entrañan importantes preocupaciones en materia de seguridad. Aunque los hechos siguen siendo importantes, deben utilizarse seudónimos para las víctimas y títulos generales para los funcionarios que intervienen: agente de policía, fiscal, juez, anciano de la comunidad o gobernador. En la mayoría de los casos conviene incluir otros factores identificativos, como el lugar donde se produjeron ciertos casos para indicar similitudes o distinciones regionales o de otro tipo.

Los informes temáticos pueden ser particularmente útiles para poner de relieve infracciones tanto *de jure* como *de facto*. Algunos ejemplos de abusos que pueden incluirse en informes temáticos son: tendencias en causas a las que el sistema no da respuesta (por ejemplo las personas que regresan denuncian delitos contra la propiedad y casos civiles, pero los casos no son investigados, enjuiciados o tramitados por el sistema); problemas sistémicos generalizados e identificables en la garantía de ciertos derechos (por ejemplo falta de abogado de la defensa, imposibilidad del detenido para preparar su defensa); ausencia de una ley que permita enjuiciar delitos que se producen habitualmente (por ejemplo la ley no prevé el enjuiciamiento de la violencia doméstica); la ley existe pero no es suficiente para combatir un delito frecuente (por ejemplo la ley prevé el contrabando pero no el tráfico); una práctica generalizada de no aplicación de la ley (por ejemplo los tribunales no examinan las razones de la prisión preventiva con arreglo a la ley); el uso de otras prácticas que suplantán el recurso a la ley en grupos de casos (por ejemplo la violencia doméstica se resuelve por métodos consuetudinarios extraoficiales y no en el sistema de justicia); o la práctica generalizada de detener y recluir a personas de manera ilícita, entre otros.

La información sobre el seguimiento de causas puede ser un aspecto importante de los informes temáticos y sirve para apoyar las conclusiones extraídas. Por ejemplo, si el tema son los derechos durante la prisión preventiva, la afirmación de que se están produciendo casos de prisión preventiva prolongada debe ir apoyada por estadísticas relativas a la duración de la prisión preventiva.

Las conclusiones de los informes temáticos se basan en la determinación de tendencias, pautas y prácticas generalizadas. Por consiguiente, las recomendaciones contenidas en esos informes debe ser más amplias que las de los informes individuales y señalar formas para abordar sistemáticamente las violaciones, los problemas y las cuestiones preocupantes.

F. Exámenes periódicos

Pueden publicarse exámenes de supervisión periódica del sistema de justicia sobre un período particular, por ejemplo cada 6 ó 12 meses, con el fin de presentar un panorama general del

funcionamiento de la justicia y los sistemas conexos y seguir el desarrollo del sistema de justicia a lo largo del tiempo. Este tipo de informe puede ser muy importante para poner de relieve los progresos realizados o los ámbitos en los que el cumplimiento está empeorando, las repercusiones de las novedades en materia de políticas, legislación u otras cuestiones a lo largo del período supervisado, y la medida en que se han aplicado las recomendaciones formuladas por el equipo de supervisión en informes anteriores. En estos informes es sumamente importante utilizar indicadores e información estadística que incluya datos cuantitativos y cualitativos y los resultados de encuestas.

Estos exámenes suelen abarcar la labor del equipo de supervisión dentro de ese período e incluyen sus conclusiones sobre el cumplimiento general de las normas internacionales por parte del sistema. Su preparación es análoga a la de los informes temáticos, pero lleva más tiempo debido a su naturaleza amplia.

Los exámenes periódicos deben incluir lo siguiente:

- novedades generales en el sistema de justicia, como nuevas leyes o políticas, tribunales recientemente establecidos, nuevos nombramientos de jueces;
- información del seguimiento de casos durante el período estudiado, con las posibles tendencias apoyadas mediante estadísticas;
- causas supervisadas y abusos o cuestiones observadas y documentadas dentro de ese período (en esencia, una recopilación del fondo de los informes temáticos);
- el examen de cualquier iniciativa de reforma o medida adoptada por las autoridades u otras instancias en respuesta a las inquietudes planteadas por los supervisores;
- evaluación del impacto de esas medidas tanto en los procesos individuales como en los problemas sistémicos;
- evaluación de los progresos realizados por el sistema de justicia en el cumplimiento de las normas internacionales utilizando indicadores y otros valores de referencia;
- recomendaciones de actuaciones complementarias.

G. Formulación de recomendaciones

Las recomendaciones que indican cómo abordar de forma realista los problemas observados pueden ser el aspecto más decisivo del informe de supervisión del sistema de justicia. En resumidas cuentas, deben ser constructivas y prácticas. Lo más conveniente es formular recomendaciones específicas para cada una de las cuestiones o los temas planteados en el informe. En general, el alcance del conjunto de las recomendaciones debe ser lo bastante amplio como para abordar todos los aspectos de la garantía de la justicia de acuerdo con las normas internacionales. Entre otras, las recomendaciones pueden referirse a las siguientes cuestiones:

- reparaciones en casos de abusos flagrantes o conducta poco ética en causas particulares o grupos de causas;

- iniciativas de reforma legal para armonizar la legislación interna con la legislación internacional o que prevean medios de reparación para dar una respuesta basada en los derechos humanos (formulación de nuevas leyes o reforma de leyes o marcos administrativos o de reglamentación interna);
- iniciativas de reforma de políticas, planes y estrategias gubernamentales, creación de estructuras y puestos en el gobierno, grupos de trabajo y grupos especiales encargados de examinar ámbitos que requieran reformas en el sector de la justicia;
- desarrollo institucional o programático, nuevos tribunales (por ejemplo de menores, de la familia) y mecanismos e instituciones alternativas de solución de controversias (por ejemplo departamentos de la propiedad y la vivienda), ministerios y departamentos, instituciones sanitarias y de medicina forense, instituciones sociales y económicas, centros de detención especializados, inclusive para menores, y mecanismos o programas de protección de testigos;
- mecanismos de rendición de cuentas, disciplina, ética profesional (por ejemplo departamentos de asuntos internos, unidades de inspección judicial, comisiones anticorrupción), mecanismos internos de contabilidad y supervisión, colegios de abogados, códigos de ética, códigos de prácticas;
- capacitación y concienciación, elaboración de planes de estudios, iniciativas de aumento de la capacidad, programas de capacitación en derechos humanos, campañas de información pública, instituciones de promoción y de medios de comunicación;
- desarrollo de servicios y tratamientos (psicosocial, jurídico, social y médico), financiación y apoyo para servicios y redes no gubernamentales o gubernamentales en la esfera social y de protección infantil, albergues y alternativas a la privación de libertad;
- sistemas de apoyo administrativo, mecanismos estructurales o desarrollo y asignación de recursos para superar los obstáculos al cumplimiento de las normas de derechos humanos (servicios de transcripción, renovación de centros penitenciarios, tribunales, comisarías, contratación y capacitación de funcionarios de juzgados, servicios de seguridad, entre otros);
- educación en leyes y capacitación de la policía, aumento de la capacidad y programas de capacitación e instituciones para funcionarios judiciales, policías y letrados con el fin de mejorar el conocimiento del derecho interno y el derecho internacional;
- tribunales especiales o mixtos, instituciones y mecanismos (tribunales, comisiones) que apoyan al sistema de justicia o lo amplían y con ello mejoran el cumplimiento.

Las recomendaciones pueden dirigirse a todos los sectores de la sociedad y todos los agentes, incluidos agentes no gubernamentales, intergubernamentales, gobiernos donantes y comunidades. Es importante que abarquen los componentes independientes básicos del sistema que colaboran en su funcionamiento, como el estímulo de un colegio de abogados activo, la creación y financiación de una amplia gama de servicios para las víctimas y el aumento de las competencias en medicina y medicina forense.

Las recomendaciones deben ser claras y comprensibles. Deben referirse a cada una de las autoridades o los agentes por su nombre, explicar las medidas que deben adoptar y proponer un

plazo claro para esas medidas. Debido al carácter integral de los sistemas de justicia, deben hacerse las recomendaciones correspondientes a todos los componentes con el fin de que mejore el funcionamiento global del sistema.

Para que sean útiles, las recomendaciones han de reflejar la realidad de la situación y tener en cuenta las necesidades prácticas de los funcionarios para lograr el cumplimiento de las normas reconocidas. Aunque las recomendaciones acerca de cuestiones como la asignación de recursos y las necesidades prácticas (reconstrucción de edificios, ordenadores, expedientes de causas, etc.) no mejorarán directamente el cumplimiento de las normas internacionales, todos esos aspectos son indispensables para que el cumplimiento sea más probable.

Las repercusiones y consecuencias de las recomendaciones deben ser motivo de una clara y detallada reflexión previa, en la que se tengan en cuenta todas las posibles necesidades para su aplicación y sus resultados. Ello incluye valorar de forma realista las repercusiones financieras y presupuestarias de las recomendaciones, a título individual y en conjunto.

Por otro lado, las normas internacionales relativas a los derechos humanos y la administración de justicia son complejas, y lo que aparentemente remedia una situación puede muy bien suscitar otras preocupaciones. Por ejemplo, al recomendar la creación de un tribunal especial, hay que tener en cuenta cuestiones conexas como la igualdad ante la ley, el trato y los procesos de apelación. Del mismo modo, en la elaboración de recomendaciones de política hay que tener presentes las posibles consecuencias. Por ejemplo, se ha demostrado que la imposición de políticas más estrictas en las fronteras para controlar la trata de personas puede dar lugar a violaciones de los derechos de las mujeres a viajar y a circular libremente. En resumen: al elaborar las recomendaciones es necesario prever todas las posibles consecuencias relacionadas con los derechos humanos.

H. Actividades complementarias y apoyo a otros aspectos del mantenimiento de la paz relacionados con el régimen de derecho

La publicación de informes y recomendaciones exige realizar consultas ulteriores con las autoridades y otras entidades pertinentes, con inclusión de la sociedad civil, los medios de información, las instituciones educativas y los donantes. Esas actividades complementarias sirven para explicar el proceso de supervisión y sus conclusiones a los interesados pertinentes, incluido el público si procede, y para apoyar la aplicación de las recomendaciones en materia de iniciativas de reforma. Como ya se ha dicho, la medida en que se reconozca el informe y se apliquen las recomendaciones debe tenerse en cuenta en las prioridades del programa de supervisión a medida que éste avance.

La responsabilidad primordial de un programa de supervisión del sistema de justicia es supervisar, informar y formular recomendaciones. El programa se encuentra, no obstante, en una

posición excepcional para apoyar otros aspectos de la misión de mantenimiento de la paz en sus esfuerzos conjuntos con el gobierno con el fin de emprender reformas en el ámbito de la justicia. Esto puede hacerse proporcionando información actualizada sobre el sistema de justicia a otros componentes de la operación y sus asociados, participando en grupos de trabajo, grupos de tareas y otros mecanismos de coordinación, planificando la estrategia y las actuaciones, y, si procede, formulando políticas, apoyando las actividades de capacitación, particularmente facilitando ejemplos e información sobre casos concretos a partir de los cuales puedan prepararse material y métodos de capacitación útiles, y formulando observaciones sobre proyectos de ley y de reglamentaciones para garantizar la conformidad con las normas internacionales y la cohesión con la legislación y la práctica nacional. Los supervisores principales deben organizar la participación de los demás supervisores en estas actividades cuando sea necesario y pertinente y deben velar por una asignación apropiada de tiempo y de recursos que no repercuta sustancialmente en el éxito del programa de supervisión.

ANEXO

DIRECTRICES SUGERIDAS PARA LA SUPERVISIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN UNA OPERACIÓN DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

A continuación se ofrecen directrices que deben seguir las operaciones de mantenimiento de la paz en sus intentos por supervisar e informar sobre el sistema de justicia local. Lejos de ser rígidas, se trata de normas que pretenden orientar y guiar a los equipos de supervisión del sistema de justicia y la interacción de éstos con los representantes del sistema de justicia y con los donantes internacionales. El principio subyacente es que el objetivo primordial de la operación en lo que atañe a la reforma de la justicia es reforzar el funcionamiento del sistema, no intentar sustituirlo con las medidas de la propia operación.

1. El programa de supervisión debe contar con representantes en la sede y en cada oficina regional o sobre el terreno. La sede debe tener un director de programa y al menos un funcionario de informes y análisis. Cada oficina regional o sobre el terreno debe designar supervisores responsables de evaluar el funcionamiento del sistema de justicia en la zona que corresponde a la oficina. Los supervisores deben ser juristas, preferiblemente con experiencia práctica en un sistema judicial y en el trabajo en entornos posteriores a un conflicto.

2. El director del programa y cada uno de los supervisores sobre el terreno deben reunirse con todos los funcionarios y otros agentes locales del sector de la justicia en su esfera de responsabilidad, presentarse ante ellos y explicar que su labor consistirá en observar el funcionamiento del sistema de justicia con miras a determinar en qué modos puede mejorarse y reforzarse la administración de justicia. El mandato del programa de supervisión debe explicarse con claridad a todos los interesados locales y, sobre esa base, se determinará el grado de acceso a la documentación y la información. Se adoptará una actitud libre de confrontación y de prejuicios, caracterizada por el interés y la voluntad de colaboración. Los supervisores también deberán pulsar periódicamente la opinión de las organizaciones locales de derechos humanos y de otro tipo acerca del funcionamiento del sistema de justicia, sus carencias y problemas o sus ventajas y éxitos.

3. El director del programa debe velar por que todos los supervisores dispongan de los textos jurídicos básicos y comprendan la legislación y la historia del sistema de justicia. La base para el análisis del equipo de supervisión del sistema de justicia debe ser el cumplimiento de la legislación interna y de las normas internacionales en la administración de justicia. En la sede y sobre el terreno se establecerán sistemas que apoyen una pauta regular de identificación y seguimiento de las causas que se incorporan y se tramitan por conducto del sistema, asistiendo a las audiencias en los juzgados y hablando con los funcionarios judiciales y los agentes y las organizaciones locales en el ámbito de la justicia.

4. También se incluirán en el programa de trabajo la determinación de la legitimidad de las detenciones, la condición jurídica de los reclusos y su acceso a la justicia. Si la operación contiene un componente de policía internacional (Policía Civil de las Naciones Unidas [CIVPOL]) o de funcionarios de prisiones, habrá que establecer y mantener líneas de comunicación con ellos que incluyan un intercambio de información periódico.

5. El equipo de supervisión, tras obtener un panorama general del sistema, deberá seleccionar tipos de causas, cuestiones o casos de aplicación de la ley que sean prioritarios para que todos los supervisores los sigan de forma sistemática. Las prioridades deben basarse en el análisis de las principales deficiencias del sistema, particularmente en lo que atañe a la garantía de la ley y el orden en el entorno posterior a un conflicto y la situación política y las ramificaciones de las causas para la paz y el proceso de transición. Esas causas pueden referirse al enjuiciamiento de abusos graves de los derechos humanos o violaciones del derecho de la guerra. Las prioridades deberán revisarse y adaptarse periódicamente para incorporar los cambios que se produzcan sobre el terreno y para trasladar el análisis del programa a otras cuestiones. El equipo de supervisión no debe intentar abarcar todos los juzgados y todas las causas del sistema de una vez.

6. Los supervisores sobre el terreno tendrán la responsabilidad de enviar periódicamente información y análisis normalizados a la sede. Los formularios de presentación de informes pueden facilitar un acopio normalizado de la información. La sede se encargará de sintetizar los informes, señalar las cuestiones, pautas y tendencias más importantes e incorporar todo ello a los informes periódicos de la operación (diarios, semanales o mensuales). Una vez que se recoja suficiente información para extraer conclusiones sistémicas sobre ciertas causas, dificultades o cuestiones, el equipo de supervisión será responsable de publicar informes temáticos o de examen periódico destinados al sistema de justicia, el gobierno y los donantes internacionales o, si procede, al público en general.

7. El director del programa de supervisión se reunirá periódicamente con el responsable del poder judicial, el ministro de justicia y otros funcionarios del gobierno para debatir las cuestiones señaladas por los supervisores del sistema de justicia. El equipo procurará proporcionar información inmediata al ministro y el responsable del poder judicial sobre los datos

recogidos del terreno. Sobre el terreno, los monitores, en los momentos apropiados según el criterio del director y el responsable de la oficina sobre el terreno, organizarán reuniones con funcionarios judiciales locales y otros juristas para transmitirles las preocupaciones, preguntas o sugerencias de la operación. Esto se hará de tal forma que se procure reforzar la debida aplicación de la ley.

8. El equipo de supervisión debe estar en condiciones de evaluar para la operación de mantenimiento de la paz y la comunidad internacional de donantes si los problemas existentes en la administración de justicia se deben principalmente a una falta de voluntad, a injerencias o intimidación externas, o a una falta de conocimientos o recursos necesarios para que los jueces y otros agentes del sistema cumplan sus obligaciones. Esto será valioso, ya que las diversas actividades de capacitación se proponen en primer lugar mejorar la capacidad y el rendimiento de los funcionarios judiciales y otros agentes. Los supervisores estarán en excelentes condiciones para evaluar si la capacitación de jueces y fiscales está ejerciendo sus efectos o si es preciso realizar ajustes.

9. Es importante destacar todo avance que se produzca en la administración de justicia. Si los tribunales están trabajando con mayor eficiencia, si los jueces son verdaderamente libres para decidir sobre el fondo de las cuestiones, y si los fiscales y la policía están cumpliendo las leyes en materia de detención y prisión preventiva, la operación de mantenimiento de la paz debe hacerlo saber. Si el sistema ha mejorado en algún aspecto, reconocerlo aumentará la credibilidad de la operación y mejorará sus relaciones, ya que de ese modo no podrá ser acusada de señalar solamente los problemas o limitarse a criticar al gobierno anfitrión. Aún es más importante que la operación intente apoyar a los miembros del gobierno, el poder judicial o la comunidad de la justicia que sean partidarios de las reformas, y los anime a seguir adoptando medidas para mejorar la administración de justicia.

10. Los informes periódicos sobre el sistema de justicia deben reflejar la evaluación realizada por la operación en cuanto a las necesidades del sistema, el personal y las repercusiones que están teniendo las actividades de asistencia, sean positivas o negativas. Los informes deben centrarse en las cuestiones de fondo e intentar definir los problemas que impiden el debido funcionamiento del sistema de justicia en cada región. Deben recurrir a ejemplos concretos con el mayor detalle posible para describir la situación real del sistema de justicia. *En el marco de las prioridades del programa de supervisión*, algunas cuestiones a las que debe prestarse especial atención en los informes periódicos o temáticos son las siguientes:

- i) Falta de funcionarios judiciales capacitados; evaluar el impacto de cualquier actividad de capacitación destinada a funcionarios judiciales: mejora del rendimiento, igual, peor. ¿Cómo? ¿Por qué? Inténtese determinar las razones de los posibles cambios o la falta de cambios.
- ii) Falta de infraestructura, material o equipo necesario para llevar a cabo las funciones. ¿Son apropiados los materiales para las circunstancias? Por ejemplo, ¿se han

- enviado ordenadores a un tribunal que carece de electricidad? ¿Hay vehículos útiles o necesitan ser reparados?
- iii) Falta de voluntad para cumplir las obligaciones, realizar investigaciones, abrir expedientes, llegar puntualmente al trabajo.
 - iv) Injerencias del poder militar, la policía, funcionarios locales u otros agentes del gobierno en los asuntos judiciales.
 - v) Corrupción o extorsión, soborno u otros incentivos con el propósito de influir en una decisión judicial.
 - vi) Pruebas de sesgo (étnico, religioso, racial, nacional o clase social) en cualquier decisión judicial. ¿Se trata de modo diferente a personas de distintos grupos por los mismos actos o delitos?
 - vii) Amenazas contra funcionarios judiciales, procedencia y motivos.
 - viii) Acceso de los abogados defensores a sus clientes: inmediato, en condiciones que respetan la confidencialidad.
 - ix) ¿Se dictan y ejecutan legalmente las órdenes de detención? ¿Es posible impugnar los autos de prisión preventiva en un tribunal y hacer que esa decisión sea revisada por un tribunal de orden superior? ¿Son los períodos de prisión preventiva más largos de lo que permite la ley y, de ser así, por qué?
 - x) Puntualidad y gestión de los juicios y otras diligencias judiciales.
 - xi) Número de jueces y fiscales en servicio, puestos vacantes, traslados, sueldos y condiciones de trabajo; número de defensores disponibles para los indigentes (estructuras de asistencia jurídica).
 - xii) Aprovechamiento de los recursos públicos para el sistema de tribunales y análisis comparativo entre asignaciones presupuestarias al ministerio de justicia y el poder judicial en relación con otras funciones del gobierno.
 - xiii) Participación y supervisión por las autoridades, como el ministerio de justicia o el jefe del poder judicial. ¿Algún funcionario del ministerio de justicia inspecciona alguna vez los tribunales, la oficina del fiscal o los centros penitenciarios? ¿Hay algún indicio de que el inspector general del ministerio de justicia ejerza algún control o supervisión de la labor de los funcionarios judiciales? ¿Se ha castigado a algún juez, fiscal o abogado por no cumplir con sus deberes profesionales?

11. El equipo de supervisión debe acopiar y utilizar estadísticas siempre que sea posible para ilustrar los problemas, las tendencias o las mejoras en sus informes. De preferencia, debe definir indicadores específicos para medir cualquier progreso realizado en la administración de justicia. Las encuestas públicas puede ser muy útiles para evaluar y observar cómo percibe el sistema de justicia el conjunto de la población.

12. Los informes deben combinar el diagnóstico basado en la comparación de un número de causas o cuestiones análogas con un enfoque activo y de solución de problemas, e incluir recomendaciones de utilidad práctica y apropiadas para abordar los problemas observados.

La identificación de las causas básicas de las deficiencias normalmente primará sobre el estudio detallado de manifestaciones ocasionales de mala conducta. Las recomendaciones formuladas en los informes requieren un seguimiento por parte del equipo de supervisión. La elaboración de programas por la operación de mantenimiento de la paz, la comunidad de donantes y las organizaciones técnicas que sean viables y tengan aplicación práctica, en el marco de los recursos disponibles, también debe ser una de las consecuencias de una correcta actividad de presentación de informes.

