

Capítulo segundo

Dinámica del componente de justicia en las operaciones de paz

Rafael Eduardo Matamoros Martínez
*General consejero togado, doctor en Derecho.
Auditor presidente del Tribunal Militar Central*

Resumen

Las operaciones de paz pretenden el restablecimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad, pero nada de esto puede lograrse sin la implantación o reconstrucción en la zona afectada de los elementos y estructuras del Estado de derecho y, más específicamente, de un sistema de administración de justicia y penitenciario acorde con los derechos humanos, que goce de la confianza de la población y permita resolver los conflictos por medios pacíficos. El componente de justicia de la operación, compuesto por jueces, fiscales y otros especialistas de la justicia y penitenciaros, debe trabajar para ello en estrecha cooperación con el componente policial.

La coordinación no es siempre fácil y requiere lograr el equilibrio entre la independencia judicial y la asunción por todos de los objetivos políticos de la operación. Las habilidades diplomáticas, la generación de confianza recíproca, la implantación de programas y actuaciones con participación de elementos locales y, muy especialmente, el fomento de un papel activo de las instituciones y órganos locales encargados de la administración de justicia y de las prisiones son las vías más adecuadas para optimizar la cooperación y coordinación interna y externa.

Abstract

The overall purpose of peacemaking is strengthening peace and security in the zone. Restoring the Rule of Law and an appropriate justice and prisons system, in accordance with human rights, are the foundations of a sustainable peace. The justice component of the mission, consisting of judges, prosecutors, legal and penitentiary experts, works in a close relationship with the police component to that aim.

Cooperation is sometimes hard because of the apparent clash between political guidance and judicial independence. Diplomatic skills, mutual confidence, and an active involvement of the local bodies and authorities related to the justice and corrections sectors in the mission-led programs and activities are key to ensure collaboration and coordination.

Palabras clave

Operaciones de paz, Estado de derecho, componente de justicia, coordinación, independencia judicial, dirección política.

Keywords

Peace Operations, Rule of Law, Justice Component, Coordination, Judicial Independence, Political Guidance.

Referencia al Estado de derecho

La vigencia del Estado de derecho o *rule of law*, como lo denominan los tratados internacionales y documentos normativos, estratégicos y operativos elaborados en el ámbito de las Naciones Unidas (NU) y de la Unión Europea (UE), implica que las autoridades y empleados públicos de todo orden deben ejercer sus potestades y atribuciones dentro de un marco legal, definido por principios generales y normas preestablecidas¹. Más específicamente, y sin entrar en debates sobre un concepto que suscita ciertas diferencias, cabe establecer que el Estado de derecho descansa sobre cuatro pilares fundamentales:

1. La responsabilidad del gobierno, los empleados públicos y las personas privadas, sean físicas o jurídicas.
2. La seguridad jurídica, que a su vez deriva de la existencia, vigencia, aplicación y permanencia de unas disposiciones, legales y reglamentarias, claras y debidamente publicadas, y que contemplen los derechos fundamentales de las personas internacionalmente consagrados².
3. La transparencia, igualdad y certeza en la elaboración y aplicación de las normas, y
4. La imparcialidad, competencia y eficiencia de un sistema de administración de justicia que suscite la confianza de los ciudadanos³.

¹ Así resulta de la caracterización efectuada por el secretario general de NU, en su Informe sobre el Estado de derecho y la justicia transicional en las sociedades en situación de conflicto y posconflicto (S/2004/616), que puede consultarse en «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations». Department of Peacekeeping Operations. United Nations, June 2013, p. 16, disponible en http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/handbook_jao.pdf. Fecha de consulta: 28.05.2017.

La UE ha asumido la postura del secretario general; *vid.* REHRL, JOCHEN (ed), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 3rd edition, Viena, 2016, pp. 147-148, disponible en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/handbook_on_csdp_-_3rd_edition_-jochen_rehrl_federica_mogherini.pdf. Fecha de la consulta: 05/06/2017.

² Que expresan, básicamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas número 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas número 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966; el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), firmada el 22 de noviembre de 1969.

³ Cfr. «What is the Rule of Law?». World Justice Project, disponible en: <http://worldjusticeproject.org/what-rule-law>. Fecha de la consulta: 12.03.2017. En este documento se señalan nueve factores que evidenciarían la percepción del Estado de derecho por el hombre de la calle, a saber: (1) las existencia de límites a la actuación del gobierno; (2) el grado de corrupción; (3) la implantación del concepto de gobierno abierto; (4) la protección de los derechos fundamentales; (5) el mantenimiento del orden público y la seguridad de las personas

Todo lo anterior puede resumirse en el respeto a las leyes o imperio de la ley, que constituye el elemento clave en la arquitectura de la Carta de las NU⁴. Lo es en el plano internacional, donde se articula un sistema de relaciones entre los Estados basado en la justicia y en la observancia del derecho internacional, que asegure la resolución de los conflictos por medios pacíficos; y a nivel interno, puesto que solo bajo el imperio de la ley se asegura el respeto de los derechos de las personas, el progreso económico igualitario y la reducción de la criminalidad.

También en el ámbito de la UE tiene el Estado de derecho una relevancia fundamental, al quedar convertido por el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE)⁵ en un principio constitucional de todos y cada uno de los Estados miembros y de la propia Unión que, en definitiva, es una comunidad basada en el Derecho⁶. Más aún, el Estado de derecho queda convertido por el artículo 21 del propio TUE en fundamento y objetivo de la política exterior y de seguridad de la UE, inseparablemente ligada a la defensa y promoción de los derechos humanos y de la democracia. Lo que se pretende es actuar sobre el terreno para implantar el Estado de derecho en los países donde no exista, priorizando el principio de legalidad y las garantías para la efectividad de los derechos fundamentales, como elementos esenciales, sobre otros, como la lucha contra la corrupción, que pueden quedar para etapas subsiguientes⁷.

En sus documentos estratégicos, la UE señala como prioridades de su acción exterior, por una parte la construcción de un orden global fundado en el derecho internacional, donde se garantice el respeto a los derechos humanos, el acceso de todos a los recursos comunes y el desarrollo sostenible; y por otra, el compromiso de contribuir a la resolución de las crisis y conflictos a través de una consideración integral y multidimensional, que permita atender todas las facetas que ofrecen (violencia, desigualdad de género, gobernanza, economía, etc.). Para ello, se considera imprescindible diseñar y apli-

y las cosas; (6) el cumplimiento y efectividad de las normas jurídicas; (7) la administración de justicia en el orden civil; (8) el sistema de justicia penal; y (9) la existencia y eficiencia de cauces de administración de justicia consuetudinarios, no formalistas. Las NU han definido unos indicadores del Estado de derecho, que pueden consultarse en «The United Nations Rule of Law Indicators». Department of Peacekeeping Operations/Office of the High Commissioner for Human Rights, disponible en http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/2011/publications/un_rule_of_law_indicators.pdf. Fecha de consulta: 03.06.2017.

⁴ Firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945.

⁵ Versión consolidada, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 26 de octubre de 2012. Cfr. REHRL, JOCHEN (ed), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., pp. 146-147.

⁶ BORCHARDT, KLAUS-DIETER, «El ABC del derecho de la Unión Europea». Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2011, p. 85.

⁷ PECH, LAURENT, «The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union». Jean Monnet Working Paper 04/09, disponible en: <http://www.JeanMonnetProgram.org>. Fecha de la consulta: 10.03.2017.

car políticas e instrumentos encaminados, no solo a la gestión de las crisis y conflictos que ya se hayan producido, sino también en la prevención de los latentes y en la estabilización de las situaciones posconflicto, abarcando todas las fases del ciclo. En particular, y por lo que hace a la estabilización, el objetivo ha de apoyar a las estructuras legítimas para que puedan proporcionar a la mayor brevedad seguridad y los servicios imprescindibles a la población, a fin de minimizar el riesgo de que se produzcan rebrotes de violencia y sentar las condiciones necesarias para que los desplazados puedan regresar⁸. Conviene destacar que la UE se declara firme partidaria de que el nuevo orden global que debe construirse a partir de la reforma de la situación existente pivote en torno a las NU y el multilateralismo.

La efectividad del derecho internacional se halla, como se ve, en la base del Estado de derecho y exige su incorporación al ordenamiento interno de cada país. En algunos sistemas, como el español (art. 1.5 del Código Civil)⁹, esto ocurre de manera automática; en otros, en cambio, es preciso dictar normas que conviertan en vinculantes a nivel interno las previsiones de los tratados internacionales.

Por otro lado, forman también parte del derecho internacional —aunque carecen *per se* de carácter obligatorio— un conjunto de declaraciones, principios y documentos formalizadas por las NU y otras organizaciones internacionales. Estas reglas no vinculantes o *soft law*, que en ocasiones recogen auténticas costumbres internacionales, pueden adquirir el estatuto de auténticas normas jurídicas o *hard law* cuando quedan recogidas en tratados internacionales o los Estados, a través del procedimiento constitucionalmente previsto, dictan leyes que las positivizan. Como quiera que muchas de estas reglas no vinculantes versan sobre la interpretación, aplicación o extensión de los derechos humanos, es importante estimular a los países en situación posconflicto para que, dentro de la construcción o reconstrucción de las estructuras del Estado de derecho, incorporen a su ordenamiento jurídico o a los procedimientos de actuación de sus empleados públicos también el *soft law*¹⁰.

El Estado de derecho está íntimamente vinculado a la protección de la población civil, no solo —aunque sí especialmente— en situaciones de conflicto

⁸ Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE, documento 10715/16, de 28 de junio de 2016, disponible en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf. Fecha de consulta: 28.05.2017. Para una visión analítica, véase DE CARLOS IZQUIERDO, JAVIER «La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016», Documento Marco del IEEE 16/2016, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf.

⁹ Que integra dentro de nuestro ordenamiento los tratados internacionales ratificados por España, a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

¹⁰ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., pp. 59-69.

armado. La protección de la población, que es una de las prioridades tanto de las NU¹¹ cuanto de la UE¹² y comprende no solo los procesos políticos de prevención y resolución de los conflictos y estabilización posterior, sino también, de forma más inmediata y directa, la protección física frente a la violencia y la implantación de un entorno de seguridad de las personas y sus derechos¹³.

Operaciones de paz, Estado de derecho y expertos judiciales

En general

El objetivo último de las operaciones de paz, en todas sus modalidades, es el restablecimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad, pero nada de esto puede lograrse sin la implantación o reconstrucción en la zona afectada de los elementos y estructuras del Estado de derecho y, singularmente, de un adecuado sistema de administración de justicia, que a través de la confianza de la población en su buen funcionamiento, permita resolver los conflictos por medios pacíficos.

Es, precisamente, el Estado de derecho el principio que resulta más dañado en las situaciones de conflicto, debido a una serie de factores, materiales, culturales y coyunturales que, sin ánimo de exhaustividad, comprenden desde las atrocidades cometidas hasta la propia destrucción o desintegración de las fuerzas policiales, los tribunales de justicia y las prisiones, pasando por el clima de inseguridad general, la sensación de impunidad de los responsables de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, la propia inadecuación de las leyes a los estándares internacionales en materia de protección de esos derechos, la desconfianza en las instituciones y, muchas veces, también la falta de lo que se conoce como cultura del Estado de derecho (*rule of law culture*)¹⁴.

En el ámbito de las NU, se ha destacado la importancia de coordinar la intervención de todos los actores en la zona de crisis, para evitar duplicidades y lograr resultados duraderos y no solo en el corto plazo. Esto comprende no solo a los elementos externos a la misión, internacionales y locales, sino, en cuanto ahora importa, a los distintos componentes de la propia operación: político, militar, reforma del sector de la seguridad, cooperación civil, igualdad de género, protección de la infancia, justicia, policía, prisiones o

¹¹ Informe del secretario general de las NU a la Asamblea General «Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities», de 11 de julio de 2014 (A/68/213/Add.1).

¹² REHRL, JOCHEN (ed.), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., pp. 191-192.

¹³ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., pp. 22-23.

¹⁴ Id. id., pp. 17-19.

derechos humanos¹⁵. Esta aproximación integral ha dado lugar a la creación en 2012 del Punto Focal Global (*Global Focal Point, GFP*) para la Policía, la Justicia y las Prisiones en situaciones de crisis y posconflicto¹⁶, encaminado a articular una respuesta conjunta para instaurar o fortalecer el Estado de derecho en estas áreas cruciales¹⁷.

La estrategia de la UE sigue esta misma senda. La Unión se propone perseverar en la promoción de los derechos humanos, particularmente en los Estados en crisis o cuyas estructuras sean débiles, incentivando a las autoridades locales para que, entre otros objetivos, lleven a cabo reformas en los sectores de la justicia, la seguridad y la defensa. El objetivo es incrementar en aquellos la resiliencia o capacidad de la sociedad y del Estado para superar las crisis, teniendo en cuenta que la base de un Estado resiliente la integran la democracia, la confianza en sus instituciones y el desarrollo sostenible. En consecuencia, la seguridad solo puede proporcionarse dentro del marco del Estado de derecho¹⁸. La gestión integral y la sinergia entre los elementos civiles y militares desplegados forma parte de la concepción europea de respuesta a las crisis, que puede comprender, específicamente, misiones de reconstrucción de capacidades civiles y reforma del sector de seguridad en áreas como la policía o el Estado de derecho, sin duplicar las estructuras de la OTAN¹⁹.

Por todo ello, desde finales de la década de los 90 del pasado siglo el mandato de la mayor parte de las operaciones de mantenimiento de la paz ha incluido funciones relativas a la administración de justicia y penitenciarias, normalmente con inclusión de un componente de justicia específico.

Misiones generales del componente de justicia

Con carácter previo, resulta preciso significar que, en el contexto del Estado de derecho, la actuación jurisdiccional penal, que es la más frecuente en las operaciones de paz, se revela incompleta si no va acompañada de acciones paralelas que ajusten el sistema penitenciario, en sus facetas de detención y prisión, para su efectividad se produzca en consonancia con los estándares

¹⁵ Ibid., pp. 27-28.

¹⁶ En virtud de un convenio entre el Departamento de Operaciones de Paz (DOMP), el Programa de Desarrollo de las NU (PDNU), la Oficina del alto comisionado de las NU para los Derechos Humanos (ACNUDH) y otros órganos de la estructura de NU, con fundamento en la Decisión del secretario general número 2012/13, de 11 de septiembre de 2012.

¹⁷ «Global Point for Police, Justice and Corrections», disponible en <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/rule-of-law-justice-and-security/global-focal-point-for-police--justice--and-corrections.html>. Fecha de consulta: 03.06.2017.

¹⁸ Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE, cit.

¹⁹ EU Implementation Plan on Security and Defence, documento 14392/16, de 14 de noviembre de 2016.

internacionales sobre reconocimiento y protección de los derechos humanos. Por ello, en el componente de justicia deben integrarse, junto a jueces y fiscales y otros especialistas del sistema de administración de justicia, como los forenses, también expertos en materia penitenciaria, articulando un componente mixto (*justice and corrections*)²⁰. Por lo tanto, al hablar del componente de justicia debe entenderse implícita su dimensión y composición también penitenciaria.

Conviene, por lo demás, notar que los juzgados, tribunales y fiscales pueden ser tanto de la jurisdicción ordinaria, cuanto de la jurisdicción militar, dependiendo de la naturaleza de los crímenes que deban ser objeto de persecución. Otro tanto cabe decir de los centros penitenciarios. Así, los expertos del área de Estado de derecho y violencia sexual en conflictos de la misión MONUSCO (República Democrática del Congo, desde 2010)²¹ han proporcionado asistencia técnica, formación y apoyo logístico a las autoridades judiciales militares del país para que pudieran enjuiciar los delitos graves, lo que contribuyó al aumento de la confianza social en unas autoridades que demostraban su compromiso y capacidad para acabar con la impunidad reinante. Del mismo modo, los componentes judiciales de UNMISS (Sudán del Sur, desde 2011)²² y MINUSMA (Mali, desde 2013)²³ ha contribuido al refuerzo y buen funcionamiento de los órganos de las jurisdicciones militares de estos dos últimos países y, en Mali, además, han asesorado a los poderes locales para llevar a cabo una reforma del código penal militar²⁴.

Correlativamente, el personal judicial, fiscal y colaborador, y los expertos en prisiones de la operación tendrían que ser, en las proporciones que se determinen en la fase de planeamiento, civiles y militares. El carácter militar de la operación o componente no cierra necesariamente el paso a expertos civiles, como tampoco debe excluirse por principio la participación de expertos militares en operaciones o componentes civiles, como puede serlo el de justicia²⁵.

Precisamente, una de los problemas recurrentes de las operaciones de paz lo constituye el reclutamiento de candidatos adecuados, lo que se debe en

²⁰ Más aún, las NU han establecido, con la denominación de Justice and Corrections Standing Capacity (JCSC), un equipo mixto compuesto por jueces y funcionarios de prisiones para asegurar la rápida intervención inicial en estas áreas y apoyar a las operaciones en curso cuando sea necesario (documento PK/G/2013.11, de 31 de diciembre de 2013, accesible con restricciones en <http://www.dag.un.org/handle/11176/89549>).

²¹ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

²² [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

²³ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

²⁴ DPKO Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», fechado en enero de 2016 y disponible en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/CLJAS>. Fecha de consulta: 04.06.2017.

²⁵ SÁNCHEZ PELÁEZ, LEONARDO, «Las capacidades civiles», Cuaderno de Estrategia 145.

buena medida a la lentitud de los procedimientos de selección, la escasa frecuencia con la que se convocan y, en menor medida, la generalidad con la que muchas veces quedan definidos los requisitos para ocupar los puestos ofertados. Todo ello produce un efecto particularmente negativo en lo que se refiere al componente de justicia, en el que suele faltar personal en número y cualificación. La especialización del personal y su suficiencia en términos cuantitativos, necesaria en todas las áreas de la operación, resultan aún más acuciantes en esta.

El refuerzo de la Jurisdicción Militar no es el único camino para lograr que los componentes del Ejército, otros grupos armados y la Policía respondan de sus actos delictivos, por otro lado frecuentes a lo largo de las turbulencias políticas y socioeconómicas que ha venido experimentando la región. UNOCI (Costa de Marfil, desde 2004)²⁶ y UNMIL (Liberia, desde 2003)²⁷ han optado por crear órganos especializados en delitos de género, terrorismo y crimen organizado, insertos dentro de la jurisdicción y la fiscalía ordinarias²⁸.

Las crisis y conflictos producen en las regiones que los sufren efectos devastadores en muchos sentidos, y lo habitual es que, entre ellos, se encuentre la destrucción de dependencias policiales, juzgados, prisiones y, en general, dependencias públicas. Los archivos y registros desaparecen y la corrupción florece entre los empleados públicos, incluidos los jueces, en buena medida porque, cuando los perciben, sus sueldos son muy bajos. No existe conciencia de servicio público y la independencia judicial brilla por su ausencia, detectándose, en cambio, intensas interferencias políticas. Esta situación constituye, en sí misma, un caldo de cultivo para la prolongación de la violencia, que solo puede ser evitada a través de la implantación de instituciones del Estado de derecho²⁹.

Dentro del objetivo general de construir o reforzar las estructuras del Estado de derecho, que, en el marco de gestión de la crisis, pretende la operación de paz, el componente judicial se centra en tareas específicamente dirigidas a:

1. La reconstrucción del tejido judicial o la persecución de los delitos. Dentro de este marco de actuación, se incluyen:
 - a. La reanudación de actividad o puesta en funcionamiento de tribunales y organismos dirigidos a la persecución de delitos, especialmente los más violentos, la resolución de conflictos o el control de la Administración. Dependiendo de las circunstancias, los tribunales pueden ser fijos o móviles, para que puedan constituirse

²⁶ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unoci](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unoci). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

²⁷ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmil](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmil). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

²⁸ DPKO Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit.

²⁹ UN and the Rule of Law. Police, Justice and Corrections, disponible en <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/police-justice-and-corrections-2>. Fecha de consulta: 04.06.2017.

- en los puntos o zonas donde se precise su actuación³⁰. El acceso a la justicia, basado en el reconocimiento de los derechos de todos, incluidos algunos grupos tradicionalmente marginados —como las mujeres, los niños o determinadas comunidades—, la asistencia jurídica y la información hace crecer la confianza y la seguridad³¹.
- b. El apoyo a los fiscales u órganos encargados de promover la persecución de los delitos más graves, en particular —aunque no exclusivamente— los que atentan contra el derecho internacional humanitario y los derechos humanos. El castigo de estos crímenes integra un paso necesario hacia la paz, la seguridad y el desarrollo³².
 - c. La formación de jueces, fiscales y colaboradores y auxiliares de justicia locales, a todos los niveles, con establecimiento de centros especializados de enseñanza y elaboración de manuales de actuación, y
 - d. El desarrollo de programas conjuntos de apoyo a la administración de justicia, con participación del país anfitrión.
2. La implantación de un sistema penitenciario que esté en consonancia con los estándares internacionales sobre reconocimiento y protección de los derechos humanos, lo que comprende:
- a. La rehabilitación o construcción de centros de detención y prisión.
 - b. El entrenamiento de funcionarios penitenciarios, acompañado, como en el caso de los jueces y auxiliares de justicia, de la implantación o utilización de centros docentes y documentación operativa, y
 - c. La puesta en práctica de programas conjuntos con las autoridades locales en materia penitenciaria.
3. Otras actuaciones de implantación o robustecimiento del Estado de derecho, como:
- a. La asistencia técnica para la elaboración de las normas básicas reguladoras del sistema de justicia: la constitución, si es el caso, y las disposiciones que definan la organización de los juzgados y tribunales, el enjuiciamiento y las leyes sustantivas, encabezadas normalmente por el código penal, así como las que estructuren el sistema penitenciario. Combatir la corrupción, establecer un proceso rápido y con garantías y consagrar el respeto y protección de

³⁰ En el ámbito de las NU se contempla también la constitución de tribunales especiales o híbridos, en los supuestos de falta de independencia o de capacidad de los tribunales locales. Cfr. «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., pp. 159-160.

³¹ Informe del secretario general de las NU a la Asamblea General «Strengthening and coordinating United Nations rule of law activities», cit.

³² Id. id.

la tierra y de la propiedad son elementos claves para el Estado de derecho³³.

- b. La monitorización y análisis del funcionamiento de los órganos del sistema de justicia y prisiones, y
- c. La asistencia al país anfitrión para la coordinación de apoyos internacionales y la puesta en práctica de planes y estrategias internas dirigidas a la construcción y fortalecimiento del Estado de derecho en el sector de la justicia y prisiones³⁴.

Será, naturalmente, el mandato el que determine el alcance de la operación de la que se trate, incluida la parte que afecte al componente de justicia. Este componente puede:

- Ser único, en el contexto de una operación exclusivamente de justicia.
- Formar parte de una operación integrada por otro u otros componentes, uno de los cuales será, normalmente el policial, o
- Insertarse en una misión compleja de reforma del sector de la seguridad, con componentes militar, policial y otros dirigidos a la reforma del Gobierno y la Administración, además de otras agencias y actores.

Las misiones no suelen adoptar formas puras, sino más bien combinar elementos estructurales diversos. Así, en la misión EULEX-Kosovo (en desarrollo desde 2008) la UE abordó por vez primera una operación que contemplaba de forma holística los sectores de la seguridad y el Estado de derecho, integrando los componentes policial, de justicia y de aduanas. Dentro de cada uno de estos componentes se constituyeron subsectores y, así, en el componente de justicia existen jueces, fiscales, médicos y expertos forenses, y expertos penitenciarios³⁵. En el marco de las NU, MONUSCO (desde 2010) integra un componente judicial y penitenciario, otro policial y un fuerte componente militar, además de observadores militares y diverso personal civil, para la protección de la población, neutralización de grupos armados, monitorización del embargo de armas y enjuiciamiento de los responsables de crímenes de guerra, además de apoyo para una reforma global del sector de la seguridad³⁶.

³³ Ibid.

³⁴ «DPKO Support for Strengthening Legal, Judicial and Prison Systems». Report to Special Committee on Peacekeeping Operations, 31 January 2013, disponible en http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/CLJAS_C34_Rpt_31_Jan_2013_Final.Pdf. Fecha de consulta: 03.06.2017.

³⁵ DERKS, MARIA y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo». The Netherlands Institute for International Relations 'Clingendael', Noviembre 2010. Disponible en https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20110106_CRU_publication_mderks.pdf. Fecha de consulta: 10.03.2017.

³⁶ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco>. Fecha de la consulta: 05.06.2017.

A veces, no existe un componente de Estado de derecho como tal, pero los que se configuren han de procurar siempre instaurar o fortalecer el Estado de derecho³⁷.

Por otra parte, y en cuanto concierne al componente de justicia, el mandato puede:

- Limitar sus cometidos a la prestación a las autoridades locales de una asistencia más o menos amplia en cuanto al diseño o reforzamiento del ordenamiento jurídico nacional y del sistema judicial, compuesto por tribunales y prisiones (*non-executive mandate*). Se trata del supuesto más frecuente en las operaciones de paz. O
- Ir más allá, y atribuirle también capacidad normativa y el ejercicio real de funciones judiciales sobre la población (*executive mandate*)³⁸. Esta solución se ha empleado para restablecer de forma inmediata la seguridad en zonas donde no existen estructuras que reconstruir y tiene, por naturaleza, un carácter transitorio, hasta que sea posible generar instituciones nacionales que puedan hacerse cargo de estas labores³⁹. Las funciones ejecutivas van siempre acompañadas de otras de asistencia no ejecutiva.

En cualquiera de los casos, el personal de justicia estará integrado en la estructura de la operación y deberá cumplir las directrices de la cadena de mando. La independencia de los jueces solo puede —y debe— desplegar sus efectos cuando estén ejerciendo funciones propiamente jurisdiccionales, esto es, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, en el ámbito del asunto del que estén conociendo; pero no debe suponer una actuación inconexa ni opuesta a la de los demás integrantes del componente de justicia o los otros componentes de la operación. La coordinación de todos los elementos es, como cabe suponer y más adelante se expondrá, vital para la buena marcha de la misión.

Pautas de actuación

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NU (DPKO), sintetizando lo que constituye doctrina de la Organización, expresa las que se referirán⁴⁰, compartidas por la UE⁴¹:

³⁷ REHRL, JOCHEN (ed.), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., p. 149.

³⁸ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., pp. 24-25.

³⁹ De todos modos, es importante que el personal del componente judicial haga comprender a las autoridades y a la población local los objetivos y limitaciones, en cuanto a objetivos y medios, de la operación, para salir al paso de expectativas poco realistas. Vid. «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., p. 30.

⁴⁰ En su Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit.

⁴¹ REHRL, JOCHEN (ed.), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., pp. 148-149.

1. El componente de justicia no puede estar desconectado de los objetivos de la operación. Por lo tanto, su actuación debe tener en cuenta el contexto político y de seguridad de la misión y los objetivos y prioridades globales, valorando las repercusiones positivas y negativas que puedan tener cualquier decisión relativa a aspectos del Estado de derecho, e incluso la forma en que el proceso se desarrolle. Es preciso evitar que la acción de justicia se quede en lo puramente técnico, pues sin relevancia política los logros quedarían sin efecto a medio plazo.
2. La intervención del componente de justicia debe desarrollarse manteniendo una estrecha relación con las autoridades locales, a los niveles estratégico (regional) y operacional (nacional). De igual modo son precisos los contactos con otros actores no gubernamentales, como las asociaciones judiciales o las ONG. No debe perderse de vista que no se trata de sustituir sino de fortalecer el sistema judicial y penitenciario del país anfitrión.
3. La cooperación (*partnership*) con otros entes y organismos internacionales y locales, públicos y privados, resulta fundamental si se pretende que los logros se consoliden más allá de la operación. Es recomendable, en este sentido, la ubicación conjunta del personal de la misión, el personal judicial, fiscal, colaborador de justicia o penitenciario, según sea el caso, local, y el de otras procedencias, e incluso la puesta en funcionamiento de equipos mixtos.
4. Naturalmente, la actuación del componente de justicia debe inspirarse en y dirigirse a hacer efectivos los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Es, pues, indispensable la interacción con el componente de derechos humanos de la operación, para asegurar la coherencia en este orden de cosas. Y
5. En fin, todo lo anterior conduce a una dirección intensa y constante del jefe de la operación, que coordine, por supuesto, las acciones pero también las relaciones:
 - Entre los diversos componentes de la operación relacionados con el Estado de derecho.
 - Entre estos y los demás sectores de la misión, particularmente el de la seguridad (componentes militar y policial).
 - E, igualmente, entre los componentes de la operación, y las autoridades y elementos locales y los socios o actores internacionales.

Interacción de los elementos respecto al Estado de derecho

Los órganos de planeamiento

El lanzamiento de cualquier operación de paz suele ir precedida de consultas y acuerdos, que a veces ponen fin al conflicto. El tipo de misión depende tanto de las características de la crisis como de las posibilidades y medios

que la organización o entidad concernida, normalmente las NU o la UE, tiene a su disposición o puede obtener de los Estados, agencias u otros actores dispuestos a participar. Desde luego, es indispensable establecer, a ser posible sobre el terreno, la situación política y militar y en los aspectos de seguridad, derechos humanos y humanitario⁴². También resulta esencial determinar las implicaciones que revestiría la puesta en práctica de la operación en su posible dimensión, teniendo en cuenta, en lo que se refiere al sector de la seguridad, el nivel de compromiso del Estado anfitrión, las consecuencias negativas y los riesgos para la imagen de la organización o entidad (*reputational risks*), así como los que derivarían de la no intervención⁴³.

El planeamiento de la operación está en función de la amplitud y características del mandato que se emita. En lo que concierne al ámbito del Estado de derecho debe fijarse como objetivos:

1. Posibilitar en el país anfitrión unas instituciones democráticas, eficaces, y transparentes.
2. Hacer efectiva la responsabilidad de los cargos y empleados públicos.
3. Eliminar la corrupción.
4. Fortalecer el respeto a los derechos humanos, especialmente en relación con las mujeres, los niños y otros grupos particularmente vulnerables.
5. Configurar un sistema judicial independiente e imparcial, accesible y con capacidad para resolver los retos del pasado y los problemas del presente, sin descartar mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
6. Impulsar la revisión o promulgación de normas clave que articulen los elementos anteriores⁴⁴.

Conviene tener siempre presente que la operación es solo una pieza dentro de una estrategia más amplia, encaminada a resolver el conflicto. En este tablero de juego tiene un papel importante el país anfitrión, la colaboración y compromiso de cuyas autoridades es imprescindible, y es preciso contar también con otros instrumentos y mecanismos, actores, organizaciones, agencias e instituciones y con la propia comunidad internacional⁴⁵. Por otra parte, debe contemplarse la situación desde una perspectiva regional, para identificar y abordar el impacto que puedan tener sobre la crisis los problemas globales o los de otros países vecinos⁴⁶.

⁴² DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», 2003, disponible en http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/Peacekeeping-Handbook_UN_Dec2003.pdf, pp. 3-4. Fecha de consulta: 04.06.2017.

⁴³ REHRL, JOCHEN (ed), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., p. 154.

⁴⁴ Id. id., p. 148.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., p. 6.

La jefatura de la operación

Las responsabilidades del jefe de la operación se desenvuelven en una triple dimensión: para con la organización o entidad que lanza la operación y que le ha designado; en relación con las autoridades del país anfitrión y las demás organizaciones, agencias, programas y actores; y respecto de los componentes de la operación.

1. El jefe de la operación es el elemento clave para el desarrollo en la zona de la política de la organización o entidad que le haya designado. Debe mantener informados a los órganos directivos y de planeamiento de los que dependa en la sede de una u otra del desarrollo de la operación, las perspectivas, avances, obstáculos, incidencias y, en general, las novedades relevantes que se produzcan sobre el terreno. De la fidelidad y eficacia en el cumplimiento de esta obligación depende, en buena medida, el acierto de las decisiones de envergadura que hayan de adoptarse al más alto nivel y, correlativamente, el grado de influencia que la organización o entidad pueda ganar o perder.

A la vez, el jefe de la operación ha de recibir de los escalones superiores directivas e información que le permitan cumplir sus responsabilidades y ejercer sus atribuciones⁴⁷.

2. En relación con el conflicto o crisis que motiva el lanzamiento de la operación, su jefe debe procurar contribuir al éxito de un proceso político que permita encontrar soluciones. Sus interlocutores serán las partes en el conflicto, normalmente gobiernos o, si se trata de un conflicto interno, un gobierno y grupos, armados o no, de la oposición, reconocidos o no internacionalmente.

Cuando la operación se desarrolle en seno de un Estado soberano que ejerza el control sobre su territorio o partes de él, las relaciones del jefe de la operación con las autoridades locales son especialmente relevantes. En la generalidad de los casos, se desarrollarán en el marco de un acuerdo sobre el estatuto de la Fuerza (SOFA) o de la Misión (SOMA), que defina la situación jurídica de los integrantes de los componentes de la operación respecto del ordenamiento local y sus respectivos ordenamientos nacionales, así como las inmunidades, privilegios, exenciones y obligaciones del personal y de los órganos y unidades. La buena voluntad de las autoridades e instituciones locales es la clave para que las disposiciones del SOFA o SOMA sean efectivamente aplicadas. Si, como sucede en el contexto de las NU, el jefe de la operación es, a la vez, el máximo representante de la organización en la región, le corresponderá diseñar y materializar las directrices políticas y coordinar la actuación de las agencias, organismos y programas de las NU no integrados en la misión y que también operen en la zona.

⁴⁷ Id. Id., pp. 13-16.

En otro caso, que es el típico de la UE, el jefe de la operación se hallará bajo la autoridad del representante de la entidad, a quien deberá mantener debidamente informado de la marcha de los asuntos y del que recibirá las instrucciones pertinentes, manteniendo, en todo momento, una estrecha coordinación con él y con los demás actores, agencias, organismos y programas presentes⁴⁸.

3. El jefe de la operación lidera y dirige la actuación de los componentes de la misión, para lograr la consecución de los objetivos establecidos, normalmente auxiliado por un equipo de dirección, cualquiera que sea la denominación que se le dé. En tanto que jefe, es el responsable de la seguridad, disciplina y moral, administrador de los recursos y director último de las operaciones y actividades, que debe procurar se desarrollen de forma integrada o conjunta. A veces existen jefes adjuntos para determinadas áreas de actividad. Las dificultades de la jefatura se acentúan si en la estructura de la operación están insertos otras agencias y organizaciones.

La acción directiva requiere una comunicación fluida ascendente y descendente, entre los órganos superiores y los subordinados y dentro de cada uno de los componentes. Es igualmente precisa la comunicación transversal, entre los distintos componentes. A estos efectos, pueden ser adecuados los contactos informales, sin perjuicio de tratar la información sensible como tal. Sin embargo, en los componentes militar y policial deben definirse y respetarse rigurosamente las cadenas de mando⁴⁹.

El componente de justicia

La experiencia de las operaciones de paz desarrolladas en los ámbitos de las NU y la UE ha permitido identificar las áreas en las que el componente de justicia suele desarrollar sus funciones⁵⁰:

- Arquitectura básica del ordenamiento jurídico local: EUPOL COPPS, Palestina (desde 2006)⁵¹; EULEX Kosovo (desde 2008)⁵²; EUCAP Somalia (desde 2012)⁵³; UNAMID, Darfur (desde 2007)⁵⁴.

⁴⁸ Ibid., pp. 16-17.

⁴⁹ Ibid., pp. 17-19.

⁵⁰ Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit.

⁵¹ REHRL, JOCHEN (ed.), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., p. 150.

⁵² Id. Id.

⁵³ Id. Id., p. 151,

⁵⁴ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

Dinámica del componente de justicia en las operaciones...

- Diseño de las estrategias y planes de actuación en la administración de justicia y el sistema penitenciario: EUPOL COPPS, EUAM Ucrania (desde 2014)⁵⁵; MONUSCO, UNMIL, UNOCI.
- Selección y formación del personal judicial y penitenciario local: EUCAP Sahel Níger (desde 2012)⁵⁶; EUAM Ucrania; MINUSCA, República Centroafricana (desde 2014)⁵⁷; MONUSCO, UNMIL.
- Reconstrucción del sistema de justicia penal: EUPOL COPPS, EUAM Ucrania, MONUSCO, UNAMID, UNMIL, UNOCI, MINUSCA.
- Persecución de los delitos más graves (contra la humanidad y los derechos humanos y aquellos que pueden recrudecer el conflicto): EULEX Kosovo, MINUSCA, MONUSCO, UNAMID, UNMIL, UNMISS, UNOCI.
- Solución de controversias sobre propiedad inmobiliaria y determinados bienes y recursos: MONUSCO, UNAMID.
- Y limitación del tiempo de detención, con eliminación de los casos de detención arbitraria: MONUSCO, MINUSCA.

Conviene tener presente que la paz pasa por una administración de justicia en la que puedan los ciudadanos depositar su confianza; y a la inversa, cuando el sistema judicial se percibe como fallido o insatisfactorio, pueden frustrarse las actuaciones de estabilización posconflicto. Y que el sector penitenciario es clave dentro de la articulación del Estado de derecho, por su conexión con las libertades y derechos de los ciudadanos; la credibilidad y rentabilidad de los esfuerzos en justicia y policía están en relación directa con las condiciones en que se lleve a cabo el internamiento de los presos y condenados.

Son postulados básicos para orientar las actuaciones en el seno del componente de justicia:

- a. Que sus miembros conozcan y tengan en cuenta los rasgos característicos del sistema de justicia local. El desconocimiento y, en mayor medida, la falta de confianza en las instituciones y personal local suscita un inmediato rechazo, que limita considerablemente las posibilidades de éxito de la misión. Por lo mismo, la intervención del personal del componente de justicia ha de producirse de forma que sea adecuada a las especificidades del sistema nacional⁵⁸.
- b. En el subsector judicial:
 - Que exista un marco jurídico adecuado, constituido por normas del ordenamiento local que, ajustadas a los estándares internacionales en ma-

⁵⁵ REHRL, JOCHEN (ed.), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., p. 151.

⁵⁶ Id. Id.

⁵⁷ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca). Fecha de la consulta: 05.06.2017.

⁵⁸ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., p. 86.

teria de derechos humanos, proporcionen a los ciudadanos las acciones y garantías que les permitan obtener la tutela de sus derechos. Dicho marco, cuando no exista, debe promoverse, asesorando, persuadiendo y apoyando a los legisladores y al gobierno locales para que, previa ratificación, en su caso, de los instrumentos internacionales correspondientes, den entrada a las prevenciones correspondientes en las normas internas.

- Que se promueva la independencia e imparcialidad de los juzgados y tribunales nacionales, poniendo medios para evitar interferencias del poder ejecutivo y sus órganos en la administración de justicia. No está de más recordar que para lograr el objetivo de la independencia de los órganos jurisdiccionales, el personal del componente judicial debe actuar de forma integrada y coordinada dentro de la estructura de la operación.
- c. En el subsector penitenciario, que la normativa reguladora y las condiciones materiales de los centros de detención e internamiento, tanto si los gestiona el personal penitenciario local como si, en el contexto de un mandato ejecutivo, se hallan a cargo del componente correccional de la operación, estén adaptadas a los estándares internacionales de dignidad y respeto a los derechos humanos. Todo ello, sin olvidar que ha de procurarse poner en práctica también métodos punitivos que no consistan en privación de libertad⁵⁹.

En el ámbito de las NU, el Servicio de Justicia y Prisiones (JCS)⁶⁰ apoya y controla desde el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) la acción del componente de justicia sobre el terreno, proporcionando apoyo operacional en aspectos presupuestarios, de personal e, incluso, en la puesta en práctica de programas de actuación, además de ocuparse de concretar actuaciones conjuntas con otras entidades para optimizar la asistencia técnica y el apoyo material a las autoridades del país anfitrión⁶¹. La UE, en cambio, ha optado por una *task force* permanente e informal compuesta por personal de los órganos correspondientes de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior que apoye a las operaciones en curso en todos los ámbitos de reconstrucción del sector de la seguridad⁶².

⁵⁹ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., págs.

⁶⁰ Denominado Criminal Law and Judicial Advisory Service (CLJAS) hasta el 1 de junio de 2016.

⁶¹ Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit; y DPKO «Justice and Corrections Update» (4), septiembre 2016, disponible en http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/cljas/Justice_and_Corrections_Update_Issue_4_September_2016.pdf. Fecha de consulta: 04.06.2016.

⁶² REHRL, JOCHEN (ed.), «Handbook. The Common Security and Defence Policy of the European Union», cit., p. 154.

Los componentes militar y policial

Un buen número de operaciones de paz que comprendan entre sus objetivos el de implantación o fortalecimiento del Estado de derecho no cuentan con un componente militar y, a veces, tampoco de un componente policial. Sin embargo, es frecuente que existan en la zona elementos militares y policiales, pero dependiendo de otras organizaciones o misiones. Así, UNMIK (Kosovo, desde 1999)⁶³ y EULEX Kosovo⁶⁴ coexisten con la NATO Kosovo Force (KFOR)⁶⁵, encargada de mantener la seguridad. En tales supuestos, la necesidad de cooperación y coordinación se acentúa.

La inserción en la operación del componente militar y del componente policial es, probablemente, el factor organizativo más complejo y exige una delimitación clara de las atribuciones y responsabilidades del jefe de la misión y los jefes de cada uno de estos componentes en la planificación y diseño de la misión. Será preciso, además, que en el día a día se respeten escrupulosamente las previsiones de planeamiento.

En términos generales, al jefe de la misión corresponde el mando operativo sobre los jefes del componente militar y del componente policial quienes, a su vez, dentro de sus respectivas estructuras, implementan y controlan las determinaciones del jefe de la misión, impartiendo las órdenes correspondientes a través de sus respectivas cadenas de mando. Son posibles, y suelen preverse, relaciones de tipo funcional con órganos técnicos o mandos especializados en el seno de las NU o la UE.

Los integrantes del componente militar y del componente policial son, respectivamente, militares o unidades militares puestos a disposición y miembros de los cuerpos y fuerzas policiales, en activo o activados, aportados o respaldados (*seconded*) por Estados que contribuyan a la operación, desde dentro o fuera de la organización o entidad⁶⁶. Conviene no perder de vista que el personal militar de la operación, aunque reciba órdenes operativas del jefe de la misión, nunca deja de pertenecer a las Fuerzas Armadas de su nación, cuyas autoridades retienen y ejercen el mando sobre él. En cuanto al componente policial, lo usual es que se componga de funcionarios civiles, pero nada obsta a que pertenezcan a cuerpos policiales de naturaleza militar, y así ocurre con las contribuciones de Estados que, como España, Francia o Italia, cuentan con este tipo de fuerzas. A veces ocurre que dentro del componente militar se comprenden unidades de policía militar de las que forman parte, en exclusiva o limitadamente, miembros de un cuerpo policial militar. Debe quedar claro que las unidades de policía militar forman parte

⁶³ [Http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmik). Fecha de consulta: 10.06.2017.

⁶⁴ [Http://www.eulex-kosovo.eu](http://www.eulex-kosovo.eu). Fecha de consulta: 10.06.2017.

⁶⁵ [Http://www.jfcnaples.nato.int/kfor](http://www.jfcnaples.nato.int/kfor). Fecha de consulta: 10.06.2017.

⁶⁶ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., pp. 67 y 98.

del componente militar y solo podrían desempeñar —si su normativa nacional les habilita para ello— funciones de tipo policial en el orden interno, esto es, en relación con los delitos cometidos por integrantes del componente militar y personas asimiladas, cuyo conocimiento corresponda, con arreglo al SOFA o SOMA aplicable o, si no existe, al propio ordenamiento nacional, a la jurisdicción del Estado que los envía⁶⁷.

Un problema inherente a toda situación de conflicto o crisis, en la que se desenvuelve por definición la operación de paz, es el de la seguridad, en sus dos dimensiones de *safety* y *security* de las personas y, en cuanto ahora interesa, de los miembros del componente de justicia. De la seguridad dependen, más allá de la propia integridad física de las personas, las posibilidades de llevar a cabo un buen proceso de selección del personal, escogiendo entre un número suficiente de candidatos adecuados, y de cumplir adecuadamente los cometidos propios de la misión, que puede quedar muy limitada si el despliegue inicial en algunas o en determinadas zonas no es posible, o si el posterior acceso y comunicación regulares no resultan factibles o se presentan plagados de dificultades⁶⁸. Son precisamente los componentes militar y policial los que pueden proporcionar un imprescindible nivel de seguridad.

Al margen de estas consideraciones tan generales como obvias, no ha de olvidarse que el objetivo esencial de toda operación de paz va más allá de la mera eliminación o control de la violencia. La paz no es únicamente la ausencia de conflictos, sino que se apoya en la inexistencia de causas que puedan generar la crisis. El componente militar debe, por lo tanto, actuar en estrecha coordinación con los demás componentes, en particular el policial y el judicial, para lograr la reinstauración del orden, el imperio de la ley y el respeto a los derechos humanos en una sociedad gobernada por el principio democrático, que caracterizan al Estado de derecho. Solo en estas condiciones puede lograrse una paz estable.

Por lo demás, existe una relación directa e inmediata entre la labor del componente de justicia y los cometidos asignados al componente policial. La reforma de la policía del país anfitrión no es posible si la administración de justicia y el sistema penitenciario no van al mismo ritmo. La seguridad ciudadana es un objetivo que, en las sociedades democráticas, no puede alcanzarse sin la acción coordinada de las fuerzas de policía, los juzgados y tribunales y los centros penitenciarios. En algunas operaciones, como EU-

⁶⁷ Para los militares españoles, las normas aplicables, establecidas por los artículos 12 y 13 de la LO 4/1987, de 15 de julio, de la competencia y organización de la Jurisdicción Militar, atribuyen a esta la competencia para conocer, sobre el terreno, de todos los delitos previstos en las leyes penales españolas, en los términos y con los requisitos en ellos establecidos. Vid. VV.AA. «El Código Penal Militar de 2015. Reflexiones y comentarios». Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 1053-1067.

⁶⁸ Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit.

LEX Kosovo, se incorpora también un componente de aduanas, para abordar todo el área de la seguridad y el Estado de derecho⁶⁹.

Las exigencias de comportamiento íntegro y ejemplar que las correspondientes normas y directivas internas de las NU y la UE imponen al personal de las operaciones de paz por unas u otra patrocinadas, se acentúan respecto de los integrantes de los componentes militar y policial. De igual modo, y aunque por sus cometidos de ejercicio de la fuerza o la compulsión resulte más complejo, deben ajustar su actuación a las exigencias derivadas del respeto a los derechos humanos, concepto que han de esforzarse en transmitir a sus contrapartes locales cuando lleven a cabo acciones de formación o apoyo directo a estos⁷⁰.

Los componentes de asuntos civiles y derechos humanos

El componente de asuntos civiles (*civil affairs*) existe en prácticamente todas las operaciones de paz, con la función básica de fomentar entre la población convicciones, actitudes y estados de opinión que permitan consolidar el proceso de paz que se pretende, lo que no es fácil en sociedades a veces muy poco cohesionadas o abiertamente divididas. Los miembros del componente de asuntos civiles se ocupan, además, de asegurar a nivel local el enlace entre los componentes, órganos y elementos de la operación y las autoridades del país anfitrión. No es preciso insistir en la importancia de este factor para la labor de los demás componentes de la operación. A veces, se encomienda al personal de asuntos civiles la realización de cometidos específicos relativos a la convivencia cívica o a las relaciones entre los ciudadanos y el Estado⁷¹.

Incluso en aquellas operaciones que cuentan con un componente de justicia como tal, suele existir también otro de derechos humanos (*human rights*). Ya quedó indicado que la concienciación y enfoque de todas y cada una de las actividades de la operación constituye un principio básico, tanto para las NU como para la UE, pero la trascendencia de esta materia justifica que se la someta, además, a un régimen específico de fomento y supervisión. De este modo, el componente de derechos humanos desempeña funciones de:

- a. Fomento y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y prevención de la vulneración de los derechos humanos en el futuro.

⁶⁹ DERKS, MARIA y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

⁷⁰ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., pp.63-69.

⁷¹ DPKO «Civil Affairs Handbook», pp. 22-24, disponible en

http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/civilhandbook/Civil_Affairs_Handbook.pdf. Fecha de consulta: 11.06.2017.

Las acciones encaminadas a estos fines suelen llevarse a cabo a través de relaciones de colaboración con organizaciones, entidades o agencias internacionales de protección de derechos humanos, de una parte; y con las autoridades nacionales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones locales para la protección de los derechos humanos. Una de las formas de actuación que produce mejores resultados consiste en introducir perspectivas de derechos humanos en los programas sobre desarme y desmovilización de combatientes.

- b. Investigación, cuando se le encomiende, de las violaciones de los derechos humanos producidas en el pasado y, en todo caso, comprobación e informe sobre las que se sigan produciendo.

Para poder desempeñar con solvencia estos cometidos, el componente de derechos humanos comprende, cada vez más, especialistas en cuestiones de género, derechos de la infancia, Estado de derecho, instituciones locales, sociedad civil, formación en derechos humanos y otras áreas que deban ser tenidas en cuenta en el caso concreto.

Suele el componente de derechos humanos converger con el componente de justicia, participando en los procesos de reconstrucción del sistema penal a fin de promover un clima de implantación del principio de responsabilidad, que permita poner fin a las situaciones de impunidad. Con todos los componentes de la operación se relaciona para asesorar a sus miembros en cuestiones relativas a los derechos humanos y, si así se establece, para desarrollar programas específicos de formación en esta materia; ello es frecuente respecto de los integrantes de los componentes militar y policial, precisamente por su cualidad de depositarios de las atribuciones sobre empleo de la fuerza.

Por lo relevante de sus misiones, el componente de derechos humanos suele tener dependencia directa del jefe de la operación y, en ocasiones, se integra en su estado o plana mayor u oficina de asistencia inmediata. En el ámbito de las NU, el componente de derechos humanos informa, además, a la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos⁷².

Los problemas de coordinación del componente de justicia

Aspectos básicos de la coordinación

El desarrollo de una operación de paz impone, como se ha visto, un complejo de relaciones, de un lado, entre la organización o entidad que la lanza y otras organizaciones, agencias, Estados y actores internacionales de todo tipo, que actúan también en la zona, contribuyen a la financiación o aportan

⁷² DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., pp. 101-103.

recursos, o desarrollan en el orden internacional competencias sectoriales afectadas. Ocurre, sin embargo, que los objetivos políticos perseguidos por la organización o entidad que lanza la operación, los demás actores internacionales y el propio gobierno u otros grupos locales, aun coincidiendo en cuanto a la necesidad de lograr la pacificación pueden divergir en muchos otros aspectos.

Al margen del fortalecimiento de la imagen de las NU o de la UE o el reforzamiento de su presencia en la zona, que pueden verse ensombrecidos por la intervención de otros actores, lo esencial desde la perspectiva del Estado de derecho es que se logre su efectiva implantación sobre bases sólidas y duraderas. Persiguiendo este objetivo, las NU impulsaron, en el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Busan, Corea del Sur, 2011), el denominado «*New Deal for Engagement in Fragile States*⁷³», encaminado a la concentración de esfuerzos, sobre la base de la confianza, la transparencia y el robustecimiento de las estructuras de gobierno y de la sociedad civil de los países frágiles, para lograr resultados a medio plazo. En la estrategia 2016 de la UE, por su parte, se resalta la necesidad del enfoque integrado de los conflictos, basado en la interacción y la responsabilidad compartida.

En términos generales, cuando se expresa la necesidad de coordinación en las operaciones de paz se hace referencia a esa compleja dimensión internacional. Y, sin embargo, la coordinación es igualmente precisa con las autoridades, grupos o entes no gubernamentales, a nivel local; y, dentro de la propia estructura de la operación es exigible una actuación coherente de los diversos elementos y componentes.

En la doctrina de las NU, se destaca que uno de los fundamentos del arte de organizar es la comunicación, que consiste en escuchar y convencer; y que resulta preciso encontrar un equilibrio entre la integración vertical y la horizontal. La primera, que despliega efectos respecto a las unidades y órganos subordinados, se basa en el ejercicio de la autoridad, la distribución de responsabilidades y el establecimiento claro de niveles de mando y reglas de comportamiento. La integración horizontal, por su parte, exige una interacción fluida y esencialmente transitoria con entes y órganos no pertenecientes a la estructura de la organización, que se desarrolla bien a nivel operacional cuando tiene correspondencia con relaciones de respeto y confianza entre las organizaciones, agencias o entidades correspondientes a nivel estratégico⁷⁴.

⁷³ Avalado por los miembros del International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, que incluye a los miembros del G7, además de un grupo de 19 países afectados por conflictos, otros Estados y organizaciones internacionales. Vid. «A New Deal for Engagement in Fragile States», disponible en <http://www.g7plus.org/sites/default/files/basic-page-downloads>. Fecha de consulta: 11.06.2017.

⁷⁴ International Peace Institute «The Management Handbook for UN Field Missions», 2012, pp. 12-13 y 18-20, disponible en

Las consideraciones que siguen se limitarán a los puntos de fricción en la coordinación del componente de justicia con las autoridades, organismos y organizaciones locales o internacionales que operan en la región; y, sobre todo, con los otros componentes de la operación.

Coordinación externa

Con las instituciones locales

El presupuesto para una adecuada coordinación de la actuación del componente de justicia de la operación con las autoridades y agencias gubernamentales es el compromiso de estas con el Estado de derecho, que es inversamente proporcional al nivel de corrupción imperante. La debilidad del sistema judicial y la poca capacidad para proporcionar seguridad a la población aumentan los problemas de coordinación. También la inestabilidad derivada de la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades.

Un error recurrente por parte de los especialistas del componente de justicia lo constituye la tendencia a actuar en vez de los jueces, fiscales, forenses o funcionarios penitenciarios locales. Ni siquiera cuando se desempeñan funciones ejecutivas puede lograrse el objetivo de fortalecer las instituciones del Estado de derecho si no se logra implicar a los órganos y al personal local. La inexistencia o el escaso número de este personal requiere el desarrollo de programas formativos, con la duración adecuada, factor que ha de tenerse en cuenta en la planificación de la operación.

En este orden de cosas, el conocimiento y aplicación de los principios del ordenamiento jurídico del país anfitrión como punto de partida de las reformas resulta, como quedó indicado, imprescindible para ganar la confianza de las contrapartes locales, pero no siempre resulta fácil. A veces, el sistema jurídico es intrincado, las leyes se superponen y no existe una opinión clara sobre la vigencia o aplicabilidad de normas clave; en otras ocasiones, coexisten normas legales y consuetudinarias, con alcances territorial o material diverso o incierto. En todos los casos, puede presentarse la dificultad añadida del idioma. No siempre resulta fácil la traducción o traslación de las normas y conceptos jurídicos locales al o a los idiomas empleados por los miembros del componente de justicia.

La concienciación de la sociedad, de sus representantes y funcionarios de la necesidad de mejorar el estado de cosas y acabar con la impunidad, en estrecha colaboración con los componentes de derechos humanos y asuntos civiles, constituye un paso adelante hacia el objetivo pretendido. Todo ello pasa por persuadir a la opinión pública y a sus gobernantes de que la per-

https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/management_handbook_linked.pdf. Fecha de consulta: 10.06.2017.

secución de los delitos pasados no solo no producirá inestabilidad —como frecuentemente se considera— sino que, por el contrario, constituye el fundamento de la paz y la reconciliación.

Una dificultad añadida, que no es infrecuente, viene causada por la insuficiencia de personal cualificado en el componente de justicia. Las dificultades de selección se multiplican a medida que la operación se extiende en el tiempo, pues es preciso sustituir a los contingentes anteriores y la correcta relación con las autoridades locales requiere que quienes asesoren o colaboren con magistrados o personal de alto nivel sean, igualmente, especialistas que también lo tengan en sus países de procedencia. Los sustitutos, en cualquier caso, se encontrarán en el momento inicial en cuanto a la necesidad de ganarse la confianza del personal local⁷⁵.

Con otras entidades internacionales que operan en la región

En ciertas misiones de particular complejidad, las NU insertan en la estructura de la operación a las agencias, fondos, programas o entidades independientes que se hallen operando en la región, lo que sitúa la coordinación a nivel interno. Con todo, se trata de una coordinación peculiar, pues se permite que los entes en cuestión mantengan determinadas relaciones con sus órganos matrices⁷⁶.

Cuando no es así, las relaciones de los órganos de la operación y, en concreto, del componente de justicia con las demás entidades internacionales se efectúan, en primer lugar, por medio del jefe de la misión, para aunar la cooperación y la coordinación de actividades. No siempre se perciben con nitidez las diferencias entre los cometidos del componente de justicia y los que corresponden a otras entidades que realizan también acciones en el campo del Estado de derecho.

La fase de planeamiento es el momento adecuado para diseñar, con la mayor precisión posible, las funciones de la operación y cada uno de sus componentes y el esquema de relación. Pueden establecerse mecanismos formales al efecto, pero los haya o no, la coordinación y la cooperación en el día a día descansa también en las relaciones informales y los contactos personales. Se gana en flexibilidad, pero pueden aparecer problemas de individualismo, incompatibilidades personales y retrocesos debidos a sustituciones⁷⁷.

Con las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil

No es preciso insistir en el hecho evidente de que el objetivo de una paz duradera no puede lograrse contando solo con los componentes y medios de la

⁷⁵ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

⁷⁶ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., p. 157.

⁷⁷ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

operación. La eliminación de las causas del conflicto y la manera de abordar y superar sus consecuencias requiere que se involucre la sociedad en su conjunto, con participación activa de determinados elementos catalizadores, como las organizaciones no gubernamentales, grupos de opinión, partidos políticos, sindicatos, centros académicos, medios de comunicación, etc.

Algunos de estos elementos deben ser identificados y tenidos en cuenta, junto a las instituciones oficiales, como referencias para un adecuado diseño del sistema de justicia, en el proceso de *mapping*⁷⁸.

Los congresos, encuentros, reuniones, seminarios y foros de diálogo se erigen en medios de traslado de ideas y conceptos en relación con el Estado de derecho y sus fundamentos, pero no siempre todos los sectores de la sociedad civil pueden o quieren estar presentes. Precisamente, uno de los problemas fundamentales es el de seleccionar adecuadamente a los sectores de la sociedad civil con los que debe contarse. Contar con determinadas organizaciones o grupos que puedan percibirse como excesivamente afines, proporcionándoles financiación, en detrimento de otros de tipo más tradicional o reticente, o de menor presencia, suscitará reticencias e incluso envidias por parte de estos últimos, que pueden generar una muy perjudicial división social.

Por otro lado, la implicación de la sociedad civil será mayor cuanto mejor perciba que sus ideas y opiniones son tenidas en cuenta de cara al progreso de la operación. Si no se ve un reflejo práctico de este intercambio, se corre el riesgo de que las críticas aumenten de tono y prenda el desinterés⁷⁹.

Coordinación interna

Con la jefatura de la misión

La dimensión política de toda operación de paz afecta al desempeño de las funciones del componente de justicia y condiciona la acción del jefe de la misión. El desempeño de cometidos de asesoramiento en sectores tan sensibles como el de la administración de justicia y el penitenciario y, especialmente, la realización de tareas ejecutivas de enjuiciamiento de determinados crímenes —usualmente, los de guerra, corrupción y otros particularmente graves— pueden percibirse como potencialmente desestabilizadoras o como interferencia en la soberanía del Estado anfitrión, que sin duda lo hará llegar, de forma directa o a través de la representación de la organización o entidad en el país, a la jefatura de la misión. Esta, a su vez, puede verse en la tesitura de tomar decisiones o adoptar acciones mal aceptadas por el componente de justicia, en particular los jueces.

⁷⁸ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., pp.106-109.

⁷⁹ Id. Id.

Otras veces, el propio ejercicio de la autoridad por parte del jefe de la operación puede verse como una interferencia indebida en la independencia de los jueces o, si se trata de un militar o exmilitar, como un intento de militarizar la seguridad y la justicia, olvidando que el objetivo político de fortalecer la independencia de los jueces y tribunales locales solo puede lograrse pidiendo y acatando las directivas políticas del jefe de la misión⁸⁰.

La rigidez de los sistemas formales de coordinación interna, que siguen un curso ascendente hasta el jefe de la operación y después descendente hasta otros componentes o elementos, los hace en la mayor parte de las ocasiones poco eficaces y desemboca en contactos informales, basados en relaciones de confianza o sintonía entre las personas. La mayor flexibilidad de este tipo de conexión no puede ocultar los inconvenientes de dejar al margen a los escalones superiores, lo que no siempre es deseable.

Se ha señalado, por último, en relación con las operaciones de la UE, una falta de lealtad del personal hacia la misión, a diferencia de lo que sucede en las lanzadas por las NU, donde se sienten parte de la organización, aunque hayan sido designados por las naciones contribuyentes. La falta de motivación corporativa —a la que no es ajeno el hecho de que los integrantes del componente de justicia, en cuanto en este momento importa, sean retribuidos por los Estados que los aportan y no la UE como tal— arrastra acciones descoordinadas o, al menos, no en sintonía con los propósitos y objetivos marcados⁸¹.

Entre los diversos componentes

Desde el componente militar

El componente militar tiene como función básica la de proporcionar seguridad, sin la cual ningún otro cometido de los previstos en la operación es posible. En particular, la defensa de los derechos humanos y la implantación del Estado de derecho exigen un entorno seguro, por no mencionar la ayuda humanitaria básica. En situaciones excepcionales, el mantenimiento de la ley y el orden e incluso las funciones de monitorización de los derechos humanos se asignan al componente militar, hasta que se den las condiciones para que puedan hacerse cargo componentes o elementos civiles.

En cualquier caso, el componente militar ha de intervenir de forma coordinada con los demás, singularmente los de las áreas política y de reconstrucción del sistema de seguridad, singularmente el de derechos humanos, el policial y el de justicia⁸². Aunque la relación debe ser muy estrecha, no es fácil com-

⁸⁰ Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit.

⁸¹ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

⁸² DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., pp. 55, 63, 68 y 69.

paginarla con las exigencias del respeto a la cadena de mando militar, que en términos generales impiden los contactos transversales informales.

Desde el componente policial

El componente policial está particularmente obligado a una coordinación fluida con el componente militar, en beneficio de la seguridad de la región. Es más fácil para los policías adaptarse a la operatividad de una fuerte cadena de mando, aunque la necesidad de ofrecer un perfil distinto del de las Fuerzas Armadas puede ocasionar dificultades de relación. Sin embargo, resulta imperativo compaginar esa necesidad de diferenciación para ganar la confianza de la ciudadanía con el establecimiento de intensas relaciones de cooperación entre los dos componentes⁸³, que pueden culminar, por ejemplo, en el establecimiento de patrullas conjuntas, como se efectuó en Bosnia-Herzegovina por la fuerza policial de UNMIBH⁸⁴ y la fuerza de estabilización de la OTAN (SFOR)⁸⁵.

Desde los componentes de derechos humanos y asuntos civiles

Los componentes de derechos humanos y asuntos civiles pueden facilitar al componente policial información sobre el crimen organizado, la corrupción y las disputas sobre propiedad inmobiliaria, e intervenir en el diseño de los programas de formación de la policía local que vaya a poner en práctica el componente policial. También son conscientes de las necesidades de protección de grupos especialmente vulnerables.

De la trascendencia de una relación intensa y flexible entre los componentes policial y de justicia, ya se habló antes. Sin ella, es difícil la implantación del Estado de derecho⁸⁶.

Aunque también exista una cadena de mando para la estructuración y actuación del componente policial, no resulta tan rígida como en el componente militar incluso si los policías pertenecen a cuerpos militares, y los contactos directos transversales e informales pueden coexistir con las relaciones formales a través de la cadena de mando.

Desde el componente de justicia

El componente de justicia, especialmente en lo que se refiere a los jueces y fiscales que forman parte de él, puede resultar particularmente problemático en cuanto a sus relaciones con los demás elementos de la operación. Probablemente por la falta de experiencia adquirida en misiones anteriores —pues la incorporación de personal judicial a las operaciones es relativa-

⁸³ Non Paper «Support for Strengthening Justice and Correction Systems», cit.

⁸⁴ [Http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unmibh](http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unmibh). Fecha de consulta: 11.06.2017.

⁸⁵ [Http://www.nato.int/sfor](http://www.nato.int/sfor). Fecha de consulta: 11.06.2017.

⁸⁶ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., pp. 92-94.

mente reciente—, es frecuente que insistan en mantener una posición de independencia semejante a aquella en la que se encuentran en sus países de origen y se resistan a aceptar las directivas políticas del jefe de la operación y a establecer y mantener líneas estables de coordinación con otros elementos. Esta situación es susceptible de provocar en la ciudadanía una sensación de falta de transparencia de la misión, como ha ocurrido, por ejemplo en EULEX Kosovo.

Por otra parte, la diferente procedencia nacional de los jueces y fiscales comporta distintas visiones del sistema de justicia, que es difícil armonizar si cada uno de ellos mantiene una posición refractaria a instrucciones y pautas para una actuación conjunta y armónica⁸⁷.

El reto está en compaginar la independencia en el ejercicio de la función judicial con el desarrollo de una acción coordinada entre este componente y los demás de la operación para alcanzar los objetivos marcados.

Diseñando soluciones

En la fase de planificación

El primer paso para una futura acción coordinada de todos los organismos y elementos que intervengan en una operación consiste en detallar con la mayor claridad los respectivos cometidos y responsabilidades de cada uno de ellos, al elaborar los documentos sobre organización en la fase de planeamiento. Cuanto menos espacio se deje a la indefinición o a la superposición de funciones, más se reducen las posibles áreas de disfunción.

La creación de órganos de coordinación externa con otras organizaciones, entidades y agencias, y con las autoridades locales, en los que participen los jefes o personal de alto nivel de los componentes y órganos de la operación ayuda, no solo a la coherencia de la acción de todos los actores en la región, sino también a un mejor funcionamiento interno, por cuanto se comparten información y pautas de actuación. Estos órganos pueden tener también carácter sectorial y, específicamente, es aconsejable que exista alguno dedicado al área del Estado de derecho⁸⁸. Puede considerarse la constitución de este tipo de órganos, no solo a nivel general de la operación, sino también en ámbitos geográficamente más reducidos, que tienen un perfil menos político y más técnico y operativo.

Dentro de la estructura orgánica de la misión y con dependencia directa del jefe de la operación o de su estado o plana mayor u oficina de apoyo, pueden

⁸⁷ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

⁸⁸ Como el Joint Rule of Law Coordination Board, establecido entre la operación EULEX y el Gobierno de Kosovo. Vid. DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

definirse aquellos elementos que contempla la doctrina del Departamento de Operaciones de Paz de las NU⁸⁹ y que, aunque en ella se refieren a la coordinación del componente militar con los demás, también cabe concebirlos como apropiados para coordinar otros componentes entre sí:

- Un elemento de coordinación y planeamiento estratégico del conjunto de la operación.
- Un elemento común de gestión logística, que la proporcione a todos y cada uno de los componentes, civiles y militares.
- Y un centro conjunto de operaciones, que coordine todas las que cada día deban desarrollar los distintos componentes de la operación.

Además de los de carácter orgánico, es habitual, además de muy aconsejable, establecer mecanismos de control de actividades y de evaluación de progresos, normalmente por la vía de informe formal, sea periódico o de contingencia. La existencia de estos cauces no es óbice para la comunicación informal, interna y externa. La flexibilidad, dentro del marco establecido, puede ser muy útil, sobre todo a la hora de dar respuestas rápidas a problemas perentorios.

La suficiencia de medios, personales y materiales, contribuye a un adecuado funcionamiento. Centrando la cuestión en el personal, y aunque las carencias pueden ser críticas en todos los componentes de la operación, de cara a la implantación o reforzamiento del Estado de derecho uno de los más sensibles es el componente de justicia. Contar con el personal adecuado, en cantidad y calidad, que lleve a cabo sus funciones de asesoramiento y ejecutivas de forma coherente y coordinada en el seno de la operación pasa por⁹⁰:

1. Un reclutamiento temporáneo y capaz de cubrir las necesidades planteadas, que pueda atraer a candidatos suficientemente cualificados y en número bastante, ofreciéndoles incentivos que susciten su interés. En este sentido, se ha planteado contar también con jueces jubilados, que reúnan la necesaria aptitud física, y sin duda sería positiva la incorporación de jueces militares, incluso si no se trata de reconstruir la jurisdicción militar.
2. La formación de los seleccionados, previa a su despliegue y durante el desarrollo de la misión, sobre:
 - La importancia de las directrices políticas y la conjunción y coordinación de esfuerzos, contextualizando el significado de la independencia judicial. No hay que olvidar que para la reforma del sector de justicia no basta con la asistencia técnica, sino que se requiere tam-

⁸⁹ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., p. 69.

⁹⁰ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

bién una visión estratégica, que incluya la conciencia de la necesidad del apoyo político del gobierno y otros actores internos relevantes⁹¹.

- El ordenamiento jurídico interno del país anfitrión. Los jueces y fiscales del componente de justicia deben tener siempre presente que su intervención, como asesores o en funciones ejecutivas, ha de basarse en las específicas características del sistema local de justicia, evitando caer en el error de considerar que, en este aspecto, las cosas son como en sus respectivos países de procedencia; esta aproximación provocaría desconfianza y rechazo en el personal local, en perjuicio de la misión⁹².

Además de las actividades formativas de carácter nacional, un período común organizado y proporcionado por las NU o UE parece resultar particularmente eficaz, teniendo en cuenta las diferentes visiones que los jueces y fiscales, en función de su procedencia, puede tener sobre la forma y significado de su intervención en el sistema jurídico.

3. Adoptar otras medidas para suscitar en el personal del componente judicial el sentimiento de formar parte de la operación y la fidelidad a los propósitos de la organización o entidad que la lanza, como, por ejemplo, que sus retribuciones las abone la organización o entidad que lanza la operación y no los Estados de procedencia⁹³.

Sobre el terreno

Con carácter común

El análisis conjunto de la información proporcionada por todos los componentes, acompañada de la implantación de procedimientos estandarizados de recogida, tratamiento y difusión de la información, constituye un presupuesto fundamental en el proceso de toma de decisiones por el jefe de la operación. El o los elementos involucrados en este sistema han de estar próximos a la jefatura y normalmente en su estado o plana mayor u oficina de apoyo⁹⁴.

En segundo término, ha de tomarse en consideración articular contactos regulares, a nivel de trabajo, entre los distintos componentes, donde se trate del progreso de la operación en su conjunto, además de las reuniones o contactos de tipo sectorial⁹⁵.

⁹¹ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., p. 29.

⁹² Id. Id., p. 86.

⁹³ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

⁹⁴ DPKO «Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations», cit., p. 69.

⁹⁵ DERKS, MARIA, y PRICE, MEGAN, «The EU and Rule of Law Reform in Kosovo», cit.

Específicas para el componente de justicia

En su relación con las autoridades y actores locales, los integrantes del componente de justicia, aunque hayan sido seleccionados para actuar como expertos, deben hacerlo más bien como catalizadores o facilitadores de cambios en el sistema judicial y penitenciario local, de los que los verdaderos protagonistas solo pueden serlo las autoridades, instituciones y personal local. Comportarse con actitud de superioridad o sustituir a estos provocará en ellos una sensación de rechazo que puede impedir o dificultar el logro de los objetivos propuestos. Se trata de fortalecer las capacidades del personal e instituciones locales, no de suplantarlos. Por lo mismo, la exclusión o ausencia de consulta a los actores y expertos nacionales de las discusiones, decisiones y diseño de proyectos resulta equivocado. Como también lo es solicitar su colaboración u opinión y no informarles después de la marcha del asunto⁹⁶.

El desconocimiento del idioma local, así como la no disponibilidad de traducciones precisas de las normas relevantes del país anfitrión constituyen serios inconvenientes para la actuación del componente de justicia. Para los contactos con las autoridades, funcionarios y ciudadanos pueden emplearse intérpretes, pero no de cualquier modo. A las cautelas usuales de emplear un intérprete de la lengua nativa o predominante de las personas con las que haya de desarrollarse el diálogo, cuando en el país coexistan varias, para evitar herir sensibilidades, hay que sumar otras que conduzcan a un uso adecuado del intérprete. Así, y en primer lugar, es preciso asegurarse de que el intérprete sea consciente del contexto y de la relevancia de los asuntos que vayan a tratarse, proporcionándole previamente las indicaciones precisas. Conviene, por otra parte, asegurarse de que el intérprete realiza una traducción completa y adecuada, empleando frases cortas y precisas. Y, sobre todo, resulta esencial que el diálogo mediante intérprete lo sea, no con éste, sino con el interlocutor local, con quien debe mantenerse el contacto visual⁹⁷.

Nunca ha de infravalorarse el factor político y de situación. Las negativas y evasivas de las autoridades y actores locales pueden deberse a presiones políticas o de otro tipo —incluso el temor a las consecuencias de haber tomado parte en determinadas acciones contra los derechos humanos—, o a la consideración de que la acción o propuesta que se ponga sobre la mesa pueda menoscabar la soberanía o independencia del Estado⁹⁸.

La coordinación con los demás componentes de la operación se facilita a través de informes de su actividad, unos periódicos y otros incidentales o de

⁹⁶ «Handbook for Judicial Affairs Officers in United Nations Peacekeeping Operations», cit., pp. 90-97.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 101.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 99-100.

situación. En todos los casos, deben ser claros y concisos, evitando por una parte tecnicismos innecesarios y por otra una excesiva simplificación. Algunos de estos informes pueden ser puestos a disposición de las autoridades nacionales y del público en general, por lo que han de ser críticos, pero constructivos y diplomáticos. La traducción de los informes al idioma local debe reunir las mismas características⁹⁹.

Los mecanismos de coordinación con las autoridades y actores locales deben centrarse en la adopción de decisiones estratégicas, no en su implementación. Las estrategias relativas a la modernización o fortalecimiento del sistema de justicia deben divulgarse mediante campañas de información general, para concienciar a la opinión pública. Para llevarlas después a cabo, será preciso que el componente de justicia involucre al jefe de la operación, que desde su posición superior podrá contribuir a remover los obstáculos que vayan surgiendo.

Resulta preferible que la coordinación se lleve a cabo, en un primer nivel, en áreas específicas, como la del Estado de derecho, designando a un representante del jefe de la operación para que se haga cargo de supervisar la actuación de los componentes policial, judicial y otros que tengan que ver con la materia. A nivel superior, estos delegados de área estarían coordinados por el propio jefe de la operación. La coordinación en el plano nacional puede tener también correspondencia en los niveles regionales¹⁰⁰.

Como parte de un buen proceso de coordinación, los integrantes del componente de justicia deben asumir también la función de asesoramiento al jefe de la operación y a los demás componentes en lo relativo a las materias que tienen que ver con el Estado de derecho. Con mayor grado de probabilidad, pueden precisar de este apoyo los integrantes de los componentes policial y de derechos humanos, así como cualquier otro que pueda desarrollar cometidos relacionados con el sistema de justicia, como el de asuntos civiles. Si se les solicita, asesorarán también a otras agencias o entidades externas o a organizaciones no gubernamentales. El jefe o responsable del componente de justicia es el llamado a proporcionar el asesoramiento, sea directamente o revisando los informes elaborados por otros integrantes del componente. A veces, el asesoramiento excede de lo puramente jurídico, para entrar en una dimensión también política, normalmente relacionada con el mandato o el proceso de paz. La doctrina de las NU, consolidada por una práctica más amplia que en el caso de la UE, ha determinado las áreas principales en las que puede desenvolverse el asesoramiento a cargo de los integrantes del componente de justicia, señalando¹⁰¹:

⁹⁹ Ibid., p. 114.

¹⁰⁰ Ibid., p. 128.

¹⁰¹ Ibid., pp. 134-136.

- Las diferencias sobre la interpretación de la Constitución o asuntos sobre la redacción de la Constitución.
- Determinados asuntos con trascendencia legal o judicial.
- Aspectos generales referidos al sistema legal o judicial, o
- El contenido de los acuerdos de paz u otros vinculados a estos.

Para la elaboración de sus informes en esta materia, los miembros del componente de justicia han de considerar tanto las normas del derecho internacional como las de derecho del país anfitrión que resulten pertinentes, y deben dejar claro si son o no especialistas y si tienen o no experiencia en la materia. A la vista de la opinión emitida, el jefe de la misión podrá tratar del tema con las autoridades nacionales, cuando se detecten violaciones del derecho interno. En el caso de que el asunto exceda de la competencia o capacidades de los miembros del componente de justicia, podría solicitarse la opinión de asesorías jurídicas de las NU o de la UE.

Es recomendable que el jefe del componente de justicia mantenga un contacto regular con el jefe de la operación, y que forme parte del grupo de mando o dirección y del grupo de planeamiento estratégico. Por otra parte, la asistencia jurídica puede emplearse, incluso cuando no haya sido solicitada, en beneficio de la acción directiva y de la intervención de los demás componentes; a estos efectos, las NU recomiendan la elaboración y difusión de análisis jurídicos sobre incidentes ocurridos, o sobre el propio desarrollo de la operación¹⁰².

Obviamente, el asesoramiento jurídico es vital antes de la emisión de comunicados oficiales o tomas de postura públicas en relación con asuntos relevantes, para poner de relieve los aspectos jurídicos que subyacen a las consideraciones de tipo político. En este contexto, reviste gran importancia la coordinación entre el componente de justicia y la oficina de información pública de la operación.

Y, para concluir, la independencia de los jueces y fiscales del componente de justicia, dentro de esa acción integral y coordinada en que debe traducirse el desarrollo de la operación, debe corresponderse con un comportamiento igualmente respetuoso hacia la independencia de los tribunales y jueces locales, que tiene que quedar garantizada frente a indeseables interferencias de otras autoridades y actores del país anfitrión y otros organismos, agencias o entidades internacionales.

Conclusiones

1. El Estado de derecho equivale al imperio de la ley y solo es posible cuando se garantiza la protección de las personas frente a la violencia y la existencia de un entorno de seguridad para las personas y sus

¹⁰² Ibid., pp. 134-136.

derechos. La implantación del Estado de derecho en los países o regiones donde no existe se ha convertido en un objetivo prioritario para las NU y para la UE, que orientan sus intervenciones hacia la prevención y la resolución de los conflictos y los procesos de estabilización posconflicto, desde una perspectiva integral y multidimensional. En la base del Estado de derecho se encuentran el derecho internacional y la protección de los derechos humanos, que deben quedar reconocidos y protegidos en las normas internas relevantes, si los correspondientes instrumentos internacionales no tienen eficacia interna directa.

2. La promoción y protección de los derechos humanos en los Estados en crisis o dotados de estructuras débiles pasa necesariamente por la reforma de los sectores de la justicia, la seguridad y la defensa, que suelen ser los peor parados en cualquier conflicto. Pero la seguridad solo puede ser real y duradera en el contexto del Estado de derecho, y por ello en el mandato de las operaciones de paz se incluyen, desde la década de los 90 del pasado siglo, funciones de reconstrucción o fortalecimiento del sistema judicial y penitenciario, normalmente a cargo de un componente de justicia integrado por expertos judiciales, fiscales, otros auxiliares de la administración de justicia, y penitenciarios.
3. Aunque los expertos integrados en el componente de justicia suelen ser civiles, resulta, sin duda, positivo incluir también a expertos militares. De hecho, en misiones como MONUSCO, UNMISS y MINUSMA el componente de justicia ha prestado asistencia, de una parte a las jurisdicciones militares para reforzarlas de cara a la persecución de los delitos cometidos por los componentes de unidades militares o policiales y por grupos armados; y, además, a los poderes públicos locales para la reforma del código penal militar. Por lo demás, y en términos generales, ni el carácter militar de una operación o componente de esta cierra por sí mismo el paso a expertos civiles, ni al revés.
4. Cada operación de paz está diseñada en función del mandato que legitima su lanzamiento y por ello las estructuras que se diseñan combinan elementos distintos. Algunas veces no incorporan un componente de justicia o de Estado de derecho como tal, pero todos los demás que sí existan estarán orientados y obligados, cada uno según su propio diseño, a procurar la instauración o fortalecimiento del Estado de derecho. El componente de justicia, cuando se constituye, suele acompañar a otro componente policial y, a veces, como en la misión EULEX Kosovo, a uno de aduanas. La relación entre el componente de justicia y el componente policial es muy intensa, pues la seguridad ciudadana en las sociedades democráticas descansa en la coordinación de la policía, los tribunales y los centros penitenciarios. Por lo mismo, la reforma de la policía no será viable si no se ve acompañada por la de la administración de justicia y las prisiones. El componente militar puede estar o no presente, pero si no lo está existirá normalmente un elemento militar,

que desarrolla una misión específica y externa a la operación, proporcionando seguridad en la región.

5. El componente de justicia puede desempeñar funciones de asesoramiento de las autoridades e instituciones locales (no ejecutivas) y, más raramente, cometidos directos de enjuiciamiento de asuntos y gestión de las prisiones (ejecutivos), no exclusivos y limitados en el tiempo, hasta el momento en que las instituciones y el personal local puedan hacerse cargo. En la práctica, sus cometidos dentro de las operaciones de paz de las NU y de la UE se han referido al asesoramiento para la reforma de los elementos esenciales del ordenamiento jurídico local, la elaboración de estrategias y planes relativos a la administración de justicia y el sistema penitenciario, el reclutamiento y la formación del personal encargado de esos dos sectores, la reconstrucción del sistema de justicia penal y la humanización de la detención, limitando su duración y eliminando las practicadas con carácter arbitrario, por una parte; y la persecución de los delitos contra la humanidad y los derechos humanos y aquellos otros que pudieran alimentar el conflicto, así como la resolución de controversias en materia de tierras y de determinados bienes y recursos, por otra.
6. El componente de justicia se integra en la estructura de la operación y no puede estar desconectado de sus objetivos. En su actuación debe considerar el contexto político y de seguridad de la misión y sus objetivos y prioridades, manteniendo una estrecha coordinación con las autoridades locales, y otros actores no gubernamentales, con el jefe de la operación y con los demás componentes, en particular el militar, el policial, el de derechos humanos y el de asuntos civiles. Las relaciones pueden ser problemáticas cuando los jueces y fiscales insisten en mantener la misma posición de independencia en la que se hallan en sus países de origen, resistiéndose a aceptar las directivas políticas del jefe de la operación y a establecer y mantener líneas estables de coordinación con otros elementos. Es preciso concienciar a este personal de la necesidad de ser consciente de los efectos de sus acciones y su impacto sobre la operación como un todo.
Lo más difícil es compaginar la independencia en el ejercicio de la función estrictamente jurisdiccional, y una acción coordinada con los otros componentes de la operación, que conduzca a la consecución de los objetivos establecidos, en el bien entendido de que la mera cooperación de carácter técnico no produce resultados permanentes.
7. Las posibles soluciones en la fase de planificación consisten en especificar los cometidos y responsabilidades de cada uno de los componentes y elementos de la operación, evitando vacíos e indefiniciones; crear órganos de coordinación externa con otras organizaciones, entidades y agencias, y con las autoridades locales, en los que participen los jefes o personal de alto nivel de los componentes y órganos de la operación; y otros de coordinación interna de los distintos componentes entre sí,

como un elemento de coordinación y planeamiento estratégico del conjunto de la operación, otro de gestión logística, para todos los componentes, civiles y militares, y un centro conjunto de operaciones.

Junto a lo anterior, es aconsejable constituir otros mecanismos de control de actividades y de evaluación de progresos, normalmente a través de informes formales, permitiendo también cauces de comunicación informal.

Se requiere también que el componente de justicia esté dotado de personal adecuado en cantidad y calidad, a través del reclutamiento idóneo, que incluya jueces y fiscales jubilados y también militares, y la formación previa al despliegue y durante el desarrollo de la misión, sobre la trascendencia del factor político y la importancia de la conjunción y coordinación de esfuerzos, y también relativa al ordenamiento jurídico local. En este orden de cosas, la formación proporcionada en los Estados de origen debe complementarse con un periodo común organizado y proporcionado por las NU o la UE.

Será, por último, preciso disponer medidas para imbuir en el personal del componente judicial un sentimiento de fidelidad corporativa respecto de la operación y de la propia organización o entidad que la lanza.

8. También es posible poner en práctica sobre el terreno procedimientos y determinaciones que se encaminen a forjar o robustecer las relaciones de coordinación del componente de justicia.

En primer término, el análisis conjunto de la información, con implantación de procedimientos para su recogida, tratamiento y difusión. Junto a lo anterior, la articulación de contactos regulares de trabajo, generales y sectoriales.

La actitud respecto de las autoridades y actores locales debe corresponderse con un papel no tanto de experto, cuanto de facilitador de cambios en el sistema judicial y penitenciario local, evitando sustituir a las autoridades, instituciones y personal local o comportarse con tonos de superioridad. El empleo de intérpretes ha de efectuarse de forma eficiente y sin que el interlocutor tenga la sensación de que ha quedado desplazado. Es preciso solicitar la opinión y el concurso de los actores y especialistas locales, manteniéndoles después informados sobre el progreso de la acción o proyecto del que se trate.

Resulta imprescindible ser siempre consciente de los factores políticos y de situación, procurando entender las razones de las actitudes evasivas o reticentes, para poder abordarlas.

Los informes de actividad, claros, concisos e inteligibles, de tono crítico pero constructivo y diplomático, de modo que, cuando sea adecuado, puedan ser difundidos entre las autoridades y la población local, debidamente traducidos, ayudan a la coordinación con los demás componentes de la operación.

Son muy convenientes los mecanismos de coordinación con las autoridades y actores locales, para la adopción de decisiones estratégicas y no su imple-

mentación. Mediante posteriores campañas de información se concienciará a la opinión pública sobre la necesidad de desarrollar las estrategias de modernización y fortalecimiento de la administración de justicia y las prisiones.

Establecer escalones de alto nivel, subordinados al jefe de la operación, que supervisen los componentes involucrados en sectores homogéneos, como los de justicia y policía, vinculados a la seguridad, suele dar buen resultado y puede trasladarse también al nivel provincial.

Uno de los puntos fuertes en el sistema de coordinación lo ofrece la prestación de asesoramiento jurídico por el jefe y, bajo su supervisión, los miembros del componente de justicia a la jefatura de la operación y a los demás componentes que tengan relación con el sistema de justicia, como el policial y el de derechos humanos. Este asesoramiento comprende la participación del jefe del componente de justicia en los grupos de mando y planeamiento estratégico, y los contactos regulares con el jefe de la operación. También una relación estrecha y coherente con la oficina de información, para poner de manifiesto el trasfondo jurídico de asuntos relevantes, que tienden a ser considerados solo políticos, antes de cualquier toma de postura pública.

Y, en fin, la independencia de los jueces y fiscales del componente de justicia debe tener como contrapartida una actitud de estricto respeto hacia la independencia de los tribunales y jueces locales, que ha de defenderse frente a injerencias de otros órganos o agencias, locales o internacionales.