

# EL FORTALECIMIENTO DEL IMPERIO DE LA LEY EN LAS OPERACIONES DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

**Francesco Sindico\***

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ. A) Operaciones de Consolidación de Paz. III. EL FORTALECIMIENTO DEL IMPERIO DE LA LEY. A) El Derecho Aplicable. B) La reforma de la policía civil. C) La reforma de la justicia. IV. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

El 20 de mayo de 2002 Timor Oriental se ha convertido oficialmente en el Estado número 190 de Naciones Unidas después dos años y medio de administración transitoria por parte de Naciones Unidas.<sup>1</sup> El recién nombrado presidente del nuevo país surasiático Xanana Gusmao<sup>2</sup> ha sido testigo junto al Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, de este momento tan importante para la comunidad internacional y para el Derecho Internacional.

De hecho, la experiencia de Naciones Unidas en Timor Oriental marca una pauta en las operaciones de mantenimiento de la paz que, en la última década, se han

---

\* Doctorando en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.

Universidad Autónoma de Madrid y Instituto Universitario Ortega y Gasset. Dirección de correo electrónico: [fsindico@yahoo.com](mailto:fsindico@yahoo.com). Quiero agradecer a Rosa María Fernández, becaria FPU en el Departamento de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid, por la ayuda prestada en la corrección del presente artículo.

© Francesco Sindico. Todos los derechos reservados.

<sup>1</sup> La S/RES/1414 (2002) formaliza la entrada de Timor Oriental en las Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Xanana Gusmao, cuyo verdadero nombre es José Alexandr Gusmao, fue elegido presidente el 14 de abril de 2002 con el 82, 69 de los votos.

convertido en operaciones de paz.<sup>3</sup> Esta novedosa terminología fue utilizada por primera vez por el ex Ministro de Asuntos Exteriores argelino Sr. Lakhdar Brahimi al redactar un informe solicitado por Kofi Annan en el año 2000 que subrayase las luces y las sombras de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El Informe destaca cómo el mantenimiento de la paz es sólo uno de los puntos que Naciones Unidas debe afrontar cuando se encuentra frente a una crisis internacional que ha de resolver.

El aspecto de las operaciones de paz que quiero desarrollar es el fortalecimiento del imperio de la ley durante el periodo de administración transitoria de las Naciones Unidas; una cuestión que se sitúa en el marco de la consolidación de la paz.

La primera parte del artículo es un análisis de lo que se entiende por consolidación de la paz. Desde el final de la guerra fría ha ido aumentando el consenso alrededor de la función esencial que tiene esa fase en el marco más general de las operaciones de paz. Antes de pasar a analizar con más detenimiento el tema del trabajo es necesario subrayar las operaciones de paz previas de Naciones Unidas en las que la consolidación de la paz ha jugado un papel importante.

La segunda parte del artículo es una análisis del fortalecimiento del imperio de la ley en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Esta parte se iniciará centrandó la atención sobre un problema de máxima importancia, que es aquel del derecho aplicable. Antes de poder fortalecer el derecho en un país hay que determinar qué derecho se va a fortalecer. Una vez determinado el derecho aplicable aún existen otros dos aspectos que deberán ser abordados por la operación de paz; por un lado, la reforma de la policía civil y, por otro, la reforma del sistema judicial. En el presente trabajo se pretende estudiar cómo han sido tratados estos tres aspectos relacionados con el fortalecimiento del imperio de la ley en los mandatos de Kosovo y de Timor Oriental.

En último lugar intentaré sacar unas conclusiones en relación con el tema tratado especialmente a la luz de la experiencia en Timor Oriental y en Kosovo.

## II. CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

En 1992 el entonces Secretario General de Naciones Unidas Boutros Boutros Ghali ya subrayaba la importancia que tenía para el éxito de una operación de mantenimiento de la paz la fase posterior al establecimiento de la paz, el periodo llamado de "*peace building*".<sup>4</sup> El Secretario General afirma en su Agenda para la Paz que para que haya una verdadera paz es necesario crear una atmósfera de confianza y

<sup>3</sup> Esa terminología ha sido utilizada por la ONU en el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, A/55/305, S/2000/809, desde ahora Informe Brahimi.

<sup>4</sup> El título del Capítulo VI de A/47/277 – S/24111, desde ahora "Agenda para la Paz", es ejemplificativo: "*Post-conflict peace building*".

ayudar a establecer aquellas instituciones que puedan ayudar el país a consolidar la paz.<sup>5</sup> Entre las distintas medidas que indica se encuentran los esfuerzos para la protección de los derechos humanos<sup>6</sup> y el fortalecimiento del imperio de la ley.<sup>7</sup> Ambos son considerados requisitos previos para que pueda haber una paz duradera.

El mismo Boutros Ghali completa en 1995 la Agenda para la Paz con el Suplemento de un Programa de Paz. En este documento vuelve a ocuparse con detenimiento de la consolidación de la paz después de un conflicto y precisa las medidas que la pueden componer,<sup>8</sup> incluidas el mejoramiento de la policía y del sistema judicial.<sup>9</sup>

El concepto de consolidación de la paz ya gozaba de aceptación general pero un verdadero análisis y una definición detallada de esta fase de las operaciones de mantenimiento de la paz llega sólo en el año 2000 con el Informe Brahimi. El presente Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan pidió al diplomático argelino que hiciese un estudio exhaustivo del estado de las operaciones de mantenimiento de la paz para que pudiera planearse una mejora del funcionamiento de Naciones Unidas en ese ámbito tan importante. Cualquier discurso sobre *peacekeeping* ha de tener en cuenta necesariamente las bases sentadas en este importante documento. El Informe habla de operaciones de paz dando relevancia a las tres fases que la componen. El Informe se expresa de la siguiente manera:

“Las operaciones de paz de las Naciones Unidas entrañan tres actividades principales: prevención de conflictos y establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, y consolidación de la paz.”<sup>10</sup>

De este modo la consolidación de la paz es una actividad esencial de las operaciones de paz.<sup>11</sup> Más adelante en el Informe se da una definición de esa actividad y se hace una enumeración muy completa de las medidas que puede implicar, incluyendo el fortalecimiento del imperio de la ley y de los derechos humanos.

---

<sup>5</sup> *Idem*, par.55: “*Peacemaking and peacekeeping operations, to be truly successful, must come to include comprehensive efforts to identify and support structures which will tend to consolidate peace and advance a sense of confidence and well-being among people.*”

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> La conexión entre una verdadera paz y la democracia y el imperio de la ley es subrayada en *ibidem*, par. 59: “*There is an obvious connection between democratic practices- such as the rule of law and transparency in decision making- and the achievement of true peace and security in any new and stable political order.*”

<sup>8</sup> A/50/60 – S/1995/1, desde ahora Suplemento a un Programa de Paz. La parte relacionada a la consolidación de la Paz se encuentra en el Capítulo III, C.

<sup>9</sup> *Idem*, par. 47.

<sup>10</sup> Informe Brahimi, par. 10.

<sup>11</sup> Ver FETHERSTON, A. B. *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*, St. Martin's Press, 1994, p. 131: “*But as means of preventing the recurrence of hostilities, reconstructing economic and social interactions and facilitating resolution, peacebuilding is crucial.*”

“La consolidación de la paz [...] se refiere a las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra.” “...la consolidación de la paz incluye, entre otras cosas,... el fortalecimiento del imperio de la ley [...]; el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos...”<sup>12</sup>

Así, la consolidación de la paz es la tercera actividad que constituye las operaciones de paz de las Naciones Unidas y reúne aquellas medidas -entre las cuales se encuentran el fortalecimiento del imperio de la ley y de los derechos humanos- que tienen como objeto sentar las bases de la paz y prevenir las causas que han llevado al conflicto.

### **Operaciones de Consolidación de la Paz**

A veces las Naciones Unidas no sólo deben sentar las bases para que un país vuelva a la paz sino que debe sentar las bases para que el país pueda existir como tal. Esto ocurre cuando la situación es tan grave y desastrosa que el propio país carece de órganos estatales y la población no es capaz por sí sola de levantar las condiciones de su país. Normalmente esta situación ha sido consecuencia de violentos conflictos que han causado miles de víctimas y de refugiados, a la vez que la destrucción de las infraestructuras básicas, causando un vacío político y administrativo que, si no es corregido por alguna intervención externa, puede degenerar en anarquía.<sup>13</sup> Países y regiones que han sufrido este tipo de devastación han sido por ejemplo Camboya y Kosovo.

En otros casos las operaciones de paz responden a la exigencia de países que se están independizando de sus agresores como es el caso de Timor Oriental en relación con Indonesia, aunque en este caso la situación en este país también refleja las características del primer tipo.

La particularidad que tienen las operaciones de paz en casos como la reconstrucción de un Estado después de un grave conflicto interno que ha dejado el país sin nada o la gradual independencia de un país, consiste en que las Naciones Unidas se hacen con la administración civil del país durante un periodo determinado de forma más o menos intensa. Esto ha sido un salto cualitativo muy importante en las operaciones de paz.<sup>14</sup> Sin duda, estas fases de administración transitoria son muy delicadas, ya que

---

<sup>12</sup> Informe Brahimi, par. 13.

<sup>13</sup> La situación que vive Somalia desde el abandono de este país de las fuerzas de las Naciones Unidas es altamente ilustrativa.

<sup>14</sup> También antes de las misiones en Kosovo y en Timor Oriental, que son las dos últimas administraciones transitorias de las Naciones Unidas, se daba importancia a la asunción de competencias de orden interno por parte de Naciones Unidas en las operaciones de paz. Ver FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz, Volumen I*, Universidad de Huelva, 1998, p. 174: “Durante los últimos años la función del mantenimiento del

Naciones Unidas suplanta la soberanía de un país. Sin embargo también son fundamentales porque normalmente estos países, por el conflicto que han sufrido, no pueden levantarse por sí solos y necesitan de ayuda. Es en estos casos, donde la ley y el orden interno no existen, el fortalecimiento del imperio de la ley resulta más necesario y urgente.

Naciones Unidas ha actuado como administración civil de un Estado en un número importante de casos.<sup>15</sup> La primera vez fue en 1962-63 en Nueva Guinea Occidental cuando favoreció el paso de la colonia holandesa a Indonesia. Las operaciones de paz donde las Naciones Unidas han actuado como administración civil son en su mayoría de la última década y tuvieron su experiencia más revelante en Camboya (UNTAC) en 1992-93. Las últimas operaciones de paz con este particular mandato son las de Eslovenia Oriental (UNTAES), la de Kosovo (UNMIK) y la de Timor Oriental (UNTAET). Hubo también otras operaciones de paz donde Naciones Unidas tuvieron algunas competencias relativas a la administración civil pero no de forma tan intensa como las enumeradas anteriormente.<sup>16</sup>

Como puede observarse, en algunos supuestos, las operaciones de paz pueden dar a las Naciones Unidas la administración civil de países devastados. UNMIK y UNTAET son experiencias particularmente importantes y novedosas que pueden servir como base para analizar las medidas que han tomado las Naciones Unidas para fortalecer el imperio de la ley en un período de administración civil.

### **III. EL FORTALECIMIENTO DEL IMPERIO DE LA LEY**

El fortalecimiento del imperio de la ley es uno de los elementos de la consolidación de la paz presente en las operaciones de paz de las Naciones Unidas y el Informe Brahimi especifica cuáles son las medidas que entraña:

“...la consolidación de la paz incluye... el fortalecimiento del imperio de la ley (por ejemplo, mediante el adiestramiento y la reestructuración de la policía local y la reforma judicial y penal).”<sup>17</sup>

---

derecho y del orden se ha seguido estableciendo en algunas OMPs, pero, sobre todo se ha dado un salto cualitativo en la asunción de competencias de orden interno.”

<sup>15</sup> Para más información sobre las operaciones de paz previas a Kosovo y a Timor Oriental donde las Naciones Unidas tenían la administración civil del Estado ver MATHESON, Michael J. “United Nations governance of Postconflict Societies”, *American Journal of International Law*, Vol. 95, NO. 1, January 2001, pp. 76-78 and BEAUVAIS, Joel C. “Benevolent Despotism: a Critique of U.N. State-Building in East Timor”, *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 33, Number 4, Summer 2001, pp. 1109-1111.

<sup>16</sup> Se trata de las operaciones en Namibia (UNTAG, 1989-90) y en Mozambique (ONUMOZ, 1992-94).

<sup>17</sup> Informe Brahimi, par. 13

De esta forma, el mismo Informe nos dice en que consiste principalmente fortalecer el imperio de la ley en una operación de paz. Se trata de realizar unas reformas estructurales en determinados sectores del Estado que no funcionan o que han desaparecido. En el caso en que las Naciones Unidas actúen como administración civil esa función es aún más importante. Las principales reformas son aquellas de la policía, a través del adiestramiento de la policía local por policía de Naciones Unidas, y del sistema judicial que debe ser competente e independiente.

Fortalecer el imperio de la ley es la tarea principal que debe cumplir la administración civil de Naciones Unidas porque el periodo después de su llegada suele ser el más difícil. El principal consejero legal de la UNMIK y de UNTAET, Hansjörg Strohmeyer, considera como esencial ese aspecto de las operaciones de paz.<sup>18</sup> Normalmente se trata de un momento en que el país vive un relativo caos y los derechos humanos no están protegidos. Fortalecer el imperio de la ley favorece la salida de ese periodo y sienta las bases para que Naciones Unidas puedan desarrollar bien su trabajo e implantar aquellas bases necesarias para la reconstrucción del Estado.<sup>19</sup>

El Consejo de Seguridad ha previsto específicamente el mantenimiento del orden y del derecho interno como uno de los cargos del mandato en las dos últimas administraciones transitorias de Naciones Unidas. La S/RES/1244 (1999) que establece la MINUK, otorga a la administración civil transitoria la obligación de:

*“Maintaining civil law and order...”*<sup>20</sup>

Meses después la S/RES/1272 (1999) que establece la UNTAET dice:

*“...that the mandate of UNTAET shall consist of the following elements: To provide security and maintain law and order throughout the territory of East Timor;...”*<sup>21</sup>

Sin embargo, en los casos de administración civil por parte de las Naciones Unidas existe un problema previo que es la cuestión del derecho aplicable.

## A) El Derecho Aplicable

---

<sup>18</sup> STROHMEYER, Hansjörg “Collapse and Reconstruction of a Judicial System: the United Nations Missions in Kosovo and East Timor”, *American Journal of International Law*, Vol. 95, NO. 1, January 2001, pp. 47-48: “Thus, it is essential that such missions, commonly referred to as “nation-building” operations, function within a framework of law and order...” y en p. 60: “The United Nations’ most recent experience in transitional administration demonstrate that justice, and law enforcement more broadly, must be seen as effective from the first days of an operation.”

<sup>19</sup> Esta es la posición de BEAUVAIS, Joel C., *op. cit.*, p. 1149.

<sup>20</sup> S/RES/1244 (1999), par. 11 (i)

<sup>21</sup> S/RES/1272 (1999), par. 2 (a)

Es obvio que el proceso de consolidación de la paz es fundamental para el buen éxito de una operación de paz; queda igualmente claro que esta fase debe iniciarse con el fortalecimiento del imperio de la ley sin el cual no existirían las bases para poder construir el Estado. También resulta evidente cuáles son las principales actividades que entraña: la reforma de la policía y del sistema judicial. Lo que en cambio no es nada evidente es cuál va ser el derecho que va a aplicar las Naciones Unidas durante su administración en el país correspondiente. Es evidente que ésta es una cuestión previa particularmente importante de cuya solución depende todo el futuro de la operación de paz.<sup>22</sup> Se trata del primer acto que debe tomar la operación de paz para poder seguir adelante en la administración del país.<sup>23</sup>

¿Pero, quién es quien decide cuál va ser el derecho aplicable? En los mandatos del Consejo de Seguridad que establecen las administraciones transitorias en Kosovo y en Timor Oriental no se trata el tema directamente. En los dos casos el derecho aplicable ha sido establecido por Reglamentos de la propia Administración civil. No es una casualidad que en los dos casos constituyen los primeros reglamentos.

En Kosovo el derecho aplicable debía de ser el derecho aplicable al territorio de Kosovo previamente al 24 de marzo de 1999 siempre que no contradijese los reglamentos de UNMIK o el mandato dado a UNMIK por el Consejo de Seguridad.<sup>24</sup> En un reglamento posterior, se hizo una modificación sustancial al considerar como derecho aplicable en Kosovo aquél previsto anteriormente al 22 de marzo de 1989, es decir aquél en vigor antes que Milosevic quitase el particular estatuto de autonomía que gozaba Kosovo. En el caso que una situación no fuese regulada por ese derecho será aplicable el derecho posterior siempre que no fuese discriminatorio.<sup>25</sup>

En Timor Oriental el derecho aplicable fue establecido también en el primer reglamento y se trató del derecho indonesio, ya que fue éste el derecho aplicado previamente al 25 de octubre de 1999, siempre que no fuese contrario a los *standards* internacionales reconocidos en materia de derechos humanos.<sup>26</sup> Algunas normas indonesias fueron así eliminadas como, por ejemplo, la pena de muerte.

La elección de aplicar en Kosovo y en Timor Oriental el derecho previamente existente fue en ambos casos dictada por razones prácticas. Por un lado, se quería evitar un largo periodo de vacío legal y por otro lado, se ha querido dar a los países una ley

---

<sup>22</sup> Informe Brahimi, par. 79: “Entretanto, hay que resolver una cuestión apremiante en la esfera de la administración civil de transición, que es la cuestión de ley aplicable”.

<sup>23</sup> Muchos autores están de acuerdo en decir que la decisión sobre el derecho aplicable tiene que ser prioritario en una administración transitoria de Naciones Unidas. Podemos citar a BEAUVAIS, Joel C., *op. cit.*, p. 1149: “The transitional administration must decide virtually immediately what law it is to enforce in order to provide security in the post conflict phase” y a STROHMEYER que trata de la cuestión del derecho aplicable en Kosovo y en Timor Oriental: “All of these challenges were surpassed by the need to establish a basic legal framework for the judiciary in each territory. Judicial appointments, legal training and the performance of judicial, prosecutorial, and other legal functions, all depended on the existence of a clear body of applicable law.” Ver STROHMEYER, Hansjörg, *op. cit.*, p. 58

<sup>24</sup> UNMIK Regulation 1999/1, par. 3

<sup>25</sup> UNMIK Regulation 1999/24

<sup>26</sup> UNTAET Regulation 1999/1

que fuese conocida por la mayor parte de las personas que luego habrían tenido que aplicarla.<sup>27</sup> Este tipo de razonamiento, aunque lógico, ha llevado a una serie de problemas que hay que analizar.

### ***1. Problemas relativos al derecho aplicable***

El primer problema al que se enfrenta una administración transitoria de Naciones Unidas cuando decide aplicar el derecho previamente existente es de naturaleza política, más que jurídica. El mismo Informe Brahimi, tratando los casos de Kosovo y de Timor Oriental, intenta analizar ese problema y subraya como en muchos casos la población que ha sido víctima del conflicto considera el derecho del estado con el que se ha enfrentado como una arma que ha causado su sufrimiento. Por esa razón a menudo desconfían de ese derecho y se niegan a seguirlo.<sup>28</sup>

El problema ha sido más intenso en Kosovo donde la población kosovar consideraba el derecho serbio como una arma de represión de sus deseos de autonomía y de sus libertades.<sup>29</sup> Por esa razón el Representante Especial para Kosovo, el Señor M. Kouchner, añadió un segundo reglamento modificando el derecho aplicable en Kosovo.<sup>30</sup>

En Timor Oriental la elección fue más fácil ya que era posible sólo entre el derecho indonesio y el derecho portugués, la antigua colonia. Este último había dejado de funcionar veinticuatro años antes dejando de esta manera el derecho de Indonesia

<sup>27</sup> Esta es la posición de STROHMEYER, Hansjörg, *op. cit.*, p. 58.

<sup>28</sup> Informe Brahimi, par. 79: “Además, en ambos lugares los grupos clave considerados como las víctimas de los conflictos habían puesto en tela de juicio o rechazado los sistemas jurídicos y legislativo existentes antes del conflicto.”

<sup>29</sup> La naturaleza del problema del derecho aplicable en Kosovo es explicado muy bien por BEAUVAIS, Joel C., *op. cit.*, pp. 1149-1150: “*This question can be particularly contentious where the law applied prior to international intervention does not enjoy legitimacy or is considered to have been the tool of an oppressive regime.*” En la nota 197 a p. 1150 el autor refiere esta situación al caso de Kosovo. También STROHMEYER, Hansjörg, *op. cit.*, pp. 58-59 se ocupa del rechazo del derecho aplicable por parte de la población kosovar: “*Especially in Kosovo, this decision prompted vigorous protest by local politicians and the legal community. The Yugoslav criminal laws, in particular, were considered to have been one of the most potent tools of a decade-long policy of discrimination against and repression of the Kosovar Albanian population.*” En la misma línea se sitúa MATHESON, Michael J., *op. cit.*, p. 80: “*However, this action did not go far enough for Kosovar Albanians and the newly appointed Kosovar judges, who considered FRY laws to have been “part and parcel of the revocation of Kosovo’s prior autonomous status and an instrument of oppression since then”*”.

<sup>30</sup> El señor Kouchner se dio cuenta que el derecho aplicable no podía ser el derecho serbo que había en parte ayudado la represión de la población kosovar y hizo honorable enmienda. Así lo explica GARCIA, Thierry “*La Misión d’Administration Interiminaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)*” *Revue Générale de Droit International Public*, Tome CIV, 2000, p. 68: “*Cette disposition a provoqué de vives réactions de la part des juges nommés par la MINUK au motif que ces lois yugoslaves constituent un instrument de la répression serbe au Kosovo. M.Kouchner a donc fait amende honorable en s’engageant à consulter davantage la population locale avant de prendre des décisions et en promettant de “purger” certains lois en vigueur.*”

como el único posible.<sup>31</sup> De todos modos ha sido importante poner un límite a la aplicabilidad de ese derecho considerando no aplicables aquellas normas que fuesen contrarias a las normas internacionalmente reconocidas relativas a derechos humanos.

Un segundo problema relacionado al derecho aplicable durante una administración transitoria de Naciones Unidas es la interpretación de este derecho. Los reglamentos donde se establece el derecho aplicable para Kosovo y Timor Oriental no especifican qué normas de los ordenamientos jurídicos anteriores son contrarias a las normas internacionalmente reconocidas sobre derechos humanos. Es decir, son los jueces y el personal legal de la misión o el personal legal nacional, en caso que ya exista, los que han de interpretar las normas anteriores a la luz de los parámetros establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. La tarea es particularmente difícil considerando la inexperiencia y el nivel jurídico de abogados y jueces en Timor Oriental y en Kosovo.<sup>32</sup>

En fin, el tercer problema relativo al derecho aplicable puede ser resumido haciéndose la siguiente pregunta: ¿cuál es el derecho aplicable antes que se haya establecido el derecho aplicable? El Informe Brahimi apunta ese problema relativo al derecho aplicable y lo analiza en detalle. Las Naciones Unidas se hacen con la administración civil de un país cuando éste está materialmente y moralmente destruido. Ya sea fácil o difícil la elección del derecho aplicable, habrá un cierto período de tiempo en que el país se encuentra sin ley. En el caso que no sea tan sencillo establecer la ley aplicable, como el caso de Kosovo, habrá un período durante el cual la administración civil deberá discutir cual será el derecho aplicable más viable para el país. También si la elección es más fácil como en Timor Oriental hay un tiempo entre el establecimiento de la paz y la elección del derecho aplicable en que el país vive sin ley. En ese último caso se trató de un periodo de dos meses desde que la fuerza internacional de INTERFET<sup>33</sup> llegó y restableció la paz en Timor Oriental hasta que el Reglamento 1 de UNTAET estableció el derecho indonesio como derecho aplicable.

En ambos casos el personal de justicia de una misión necesitará un cierto periodo de tiempo para estudiar y acostumbrarse al derecho que se va a aplicar que muchas veces puede ser completamente ajeno al personal de las Naciones Unidas. El Informe Brahimi considera un plazo de seis meses como creíble para que la misión pueda empezar a trabajar a través del derecho aplicable que se ha elegido.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> La idea de la elección del derecho indonesio como la única viable es compartida por BEAUVAIS, Joel C., *op. cit.*, p. 1151: “*UNTAET’s decision to apply Indonesian law was virtually foreordained.*”

<sup>32</sup> El problema de la interpretación del derecho aplicable es explicado muy bien por STROHMEYER, Hansjörg, *op. cit.*, p. 59: “*...the formula laid out in UNMIK and UNTAET Regulation 1999/1 proved to be rather difficult to apply both in Kosovo and East Timor, because it did not actually spell out the laws or specifically identify the elements that were inconsistent with internationally recognized human rights standards.*”

<sup>33</sup> La S/RES/1264 (1999) creó la INTERFET actuando bajo el Cap. VII de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>34</sup> Informe Brahimi, par. 80: “En razón de las diferencias de idioma, cultura, costumbres y experiencia, el proceso de aprendizaje puede fácilmente tomar seis meses o más.”

Sólo habría que reunir el tiempo necesario para decidir el derecho aplicable, estudiarlo y poder aplicarlo para darse cuenta que el problema del vacío legal en los primeros meses de una administración civil de las Naciones Unidas merece un estudio profundo.

## 2. *Un código interino de Naciones Unidas*

El problema de cómo deben actuar las Naciones Unidas en estos meses de aparente vacío legal no tiene todavía una respuesta. La situación es muy grave porque, como indica el Informe Brahimi, en este primer periodo la falta de una ley aplicable puede favorecer, por un lado, la creación de instituciones paralelas a las de la administración transitoria de las Naciones Unidas<sup>35</sup> -sin perjuicio de los problemas de legitimidad que se crearían en la población del país- y, por otro lado, está el concreto peligro de que bandas criminales utilicen el vacío legal para cometer impunemente sus propios delitos creando en el país una sensación de inseguridad de difícil solución por la administración civil.<sup>36</sup>

El Informe Brahimi sugiere en el párrafo siguiente una solución al problema del vacío legal en el primer periodo de una administración civil de Naciones Unidas:

“La labor de estas misiones hubiera sido mucho más sencilla si hubieran contado con un modelo común de justicia de las Naciones Unidas que les hubiese permitido aplicar un código jurídico interino con el que el personal de la misión estuviese familiarizado mientras que se resolvía la cuestión de la “ley aplicable”.”<sup>37</sup>

Con estas palabras, lo que propone el Informe es la creación de un código interino de las Naciones Unidas aplicable a todas las administraciones civiles antes de que cada una de ellas decida el derecho aplicable en cada caso. Ese código debería ser conocido por el personal judicial de la misión antes de la puesta en marcha de la misión de tal forma que ésta, desde el primer día, pueda ser operativa y funcionar en base a este derecho interino. La utilidad de un instrumento jurídico de ese tipo, especialmente el ámbito del derecho criminal, ha sido subrayada también por algunos autores que defienden la tesis presente en el Informe Brahimi.<sup>38</sup>

La idea de un código jurídico interino de Naciones Unidas para el periodo previo al establecimiento del derecho aplicable en una misión de administración transitoria es

---

<sup>35</sup> Esa situación ocurrió en Kosovo donde aprovechando del vacío legal el Ejército de Liberación de Kosovo penetró en el territorio con una administración paralela a aquella internacional.

<sup>36</sup> Informe Brahimi, par. 80.

<sup>37</sup> *Idem*, par. 81.

<sup>38</sup> BEAUVAIS, Joel C., *op. cit.*, p. 1150: “Proposals have been made for the development of a U.N. “off the shelf” criminal code in order to provide an interim response to this issue, but no such code yet exists.”

muy novedosa. Ahora bien, también hay que preguntarse si hay esfuerzos en la comunidad internacional que vayan en esta dirección. Si dicha idea es viable y si existe consenso sobre el contenido que debería tener un código de tal naturaleza.

En el Informe Brahimi se dice claramente que por el momento no se habían puesto en marcha, en el marco de las oficinas de la Secretaría, trabajos para el establecimiento de un código jurídico interino de las Naciones Unidas. Sin embargo, fuera del marco de las Naciones Unidas algunos investigadores están trabajando seriamente en esta dirección. La recomendación final del Informe en relación con el reto que plantea la administración civil de transición es:

“...el Secretario General invita a un grupo de expertos jurídicos internacionales,... para que evalúe la viabilidad y conveniencia de elaborar un código penal provisional, incluidas todas las adaptaciones regionales que puedan requerirse, para que se utilice en esas operaciones mientras se restablece el estado de derecho local y la capacidad local para hacer cumplir la ley.”<sup>39</sup>

En el Informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas del 20 de octubre de 2000 se mencionan las actividades de la organización relativa a la recomendación sobre la creación de un código jurídico interino. La Secretaría estableció un grupo de trabajo compuesto por especialistas en asuntos jurídicos de la UNMIK y de la UNTAET.<sup>40</sup>

Hay que analizar si este grupo de trabajo consideró la creación de un código de esta naturaleza que fuese viable. La respuesta fue muy clara:

“...el grupo de trabajo dudaba de que fuera práctico o siquiera conveniente, dada la diversidad de tradiciones jurídicas de los distintos países, que la Secretaría tratara de elaborar un código penal modelo de aplicación mundial o regional .... para ser utilizado por las misiones de administración de transición en el futuro”.<sup>41</sup>

El Informe de la Asamblea General es sumamente crítico a la creación de un modelo único que trate los aspectos sustantivos de delitos que puedan perpetrarse en un periodo de administración civil. El discurso, pues, pasa al tercero de los problemas que presenta la posibilidad de un código jurídico interino de Naciones Unidas; es decir, el contenido que debería tener tal código.

En relación a este aspecto el Informe Brahimi da más importancia a los elementos procedimentales que a los sustanciales. Al mismo tiempo considera oportuno restringir este posible código a un número limitado de supuestos. El propio Informe hace mención al contenido deseable del código:

---

<sup>39</sup> Informe Brahimi, par. 83.

<sup>40</sup> A/55/502 (Informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas), par. 31.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

“Los elementos básicos del derecho y de los procedimientos para que una administración de transición pueda aplicar las garantías procesales utilizando juristas internacionales y normas internacionalmente acordadas cuando se trata de delitos como asesinatos, violación, incendio premeditado, secuestro y agresión grave.”<sup>42</sup>

El Informe apunta a la aplicación del código para determinados crímenes particularmente odiosos que puedan cometerse en un periodo de administración transición y somete esta aplicación a juristas internacionales que deberán estar previamente preparados. La idea básica es que hay unos crímenes tan graves que necesitan una respuesta inmediata y hay que buscar una solución uniforme para que no queden impunes en el periodo en que las Naciones Unidas decidan la ley aplicable. La tesis es compartida por muchos autores que subrayan que el código no debería ser exhaustivo ni que haya de cubrir cada aspecto del derecho criminal sino simplemente que se concentrase en la reglamentación de los crímenes graves y en aspectos procesales relativos a estos crímenes.<sup>43</sup>

El Informe sobre la aplicación del Informe Brahimi se centra más en los aspectos procesales considerando, en la práctica de UNMIK y de UNTAET, los problemas que tuvo el personal jurídico de la misión en aplicar la ley ya que no tenía un “conjunto uniforme de procedimientos penales”.<sup>44</sup> La solución en muchos de los casos fue la aplicación de las reglas procesales que el personal jurídico conocía mejor, es decir aquéllas de su país creando inseguridad jurídica y problemas de interpretación. Por todo eso el Informe emite la siguiente recomendación:

“...el grupo de trabajo convino en que sería más beneficioso determinar en más detalle los aspectos prácticos de los procedimientos penales en lugar de los elementos sustantivos del derecho propiamente dicho.”<sup>45</sup>

Es evidente que hubo un cambio en la naturaleza del posible futuro código. La mayor atención por el aspecto sustantivo de las normas deja lugar a un interés más destacado por el aspecto procesal para facilitar y agilizar el trabajo del personal jurídico de una administración civil transitoria de Naciones Unidas. El Informe sobre la aplicación del Informe Brahimi indica cuales pueden ser los modelos de referencia para construir una serie de normas procesales comunes dando particular relevancia a tratados

---

<sup>42</sup> Informe Brahimi, par. 82.

<sup>43</sup> Uno de los autores que mantiene esta tesis es BEAUVAIS, Joel C., *op.cit.*, p. 1157: “*Such a U.N. code should not purport to provide a universal and comprehensive definition of criminal law and procedure, but rather should be limited to serious crimes and the set of procedural issues surrounding searches and seizures and pre-trial detention.*”

<sup>44</sup> A/55/502, par. 32

<sup>45</sup> *Ibidem.*

internacionales que pueden ser considerados, en su conjunto, como la base del derecho criminal procesal internacional.<sup>46</sup>

El Informe también indica algunos órganos de Naciones Unidas que “han hecho progresos en lo que respecta a la formulación de procedimientos penales prácticos”<sup>47</sup> y “ha pedido a estos órganos y oficinas que conjuntamente con los especialistas competentes de la Oficina de Asuntos Jurídicos, la UNMIK y la UNTAET, hagan una evaluación de las necesidades en esferas que sería viable y útil elaborar un conjunto sencillo de procedimientos provisionales uniformes.”

El principal consejero legal de las administraciones transitorias en Kosovo y en Timor Oriental, el alemán Hansjörg Strohmeyer, ha analizado detalladamente la cuestión. Según él, el vacío legal presente en los primeros días (o meses...) de una administración transitoria de Naciones Unidas podría resolverse si se estableciesen acuerdos judiciales ad-hoc para poder aplicar la ley en este periodo.<sup>48</sup> Se necesita, según este autor, de una jurisdicción militar, compuesta por abogados militares provenientes de un mismo país y que formen parte de las organizaciones militares ya presentes en el país para establecer la paz, que juzgue los principales delitos cometidos en este primer periodo hasta que una administración civil de la justicia pueda remplazarla. Strohmeyer admite que ésta no es la mejor solución considerando la naturaleza militar de quien aplica el derecho, pero es preferible a un vacío legal que puede llevar el país a la anarquía, ya que el desplazamiento de juristas internacionales o la preparación de juristas locales necesita de un plazo de tiempo considerable.<sup>49</sup>

El autor, de todos modos, se sitúa en la misma línea del Informe Brahimi afirmando que hace falta un sistema de reglas procesales de derecho criminal que puedan ser utilizadas desde el primer día en una administración transitoria.<sup>50</sup> También, según afirma Strohmeyer, haría falta un código procesal penal modelo para todas las futuras administraciones civiles transitorias de Naciones Unidas que regulasen también

---

<sup>46</sup> Se trata de los siguientes tratados: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

<sup>47</sup> Los órganos de Naciones Unidas de que habla el Informe son el Centro para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el PNUD y el UNICEF y la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

<sup>48</sup> Así lo explica STROHMEYER, Hansjörg, *op. cit.*, pp. 60-61: “A law enforcement vacuum in the early days of a mission should be avoided by establishing ad hoc judicial arrangements to facilitate the detention and subsequent judicial hearings on individuals who are arrested on criminal charges.”

<sup>49</sup> *Idem*, p. 61: “...it may be the only appropriate response to avoid the emergency of law enforcement vacuum.”

<sup>50</sup> *Idem*, p. 62: “Thus, as an initial step, the United Nations must draft a set of interim rules of criminal procedure and substantive criminal law in the core areas of police activity, including arrest/detention and searches/seizures.”

el primer periodo en el cual, según el autor, el derecho estaría bajo jurisdicción y mando militar.<sup>51</sup>

En conclusión, podemos resumir diciendo que cuando una administración transitoria se encuentra con el problema de decidir el derecho aplicable en un determinado país también se enfrenta al problema del vacío legal que hay hasta que no sea tomada esta decisión. El problema ha sido analizado en el Informe Brahimi, en el Informe sobre la aplicación de este y por algunos autores. Como conclusión, sería oportuno que las Naciones Unidas se dotasen de normas provisionales de derecho penal y procedimiento penal para el primer periodo de una administración civil transitoria.

## **B) La reforma de la policía civil**

La reforma y el mejoramiento de la policía de un país es una tarea fundamental para que una operación de paz tenga éxito. Esa actividad ya estaba especificada en el Suplemento de un Programa de Paz<sup>52</sup> y luego fue analizada detalladamente en el Informe Brahimi.

En este documento se considera la reforma de la policía civil como una de las actividades fundamentales para el fortalecimiento del imperio de la ley en una operación de consolidación de paz. Según el Informe la policía civil de Naciones Unidas en un período de administración transitoria deberá tener un papel positivo y no solo negativo. Es decir, no deberá solo documentar y tratar de desincentivar los crímenes cometidos en el país sino que le compete un papel mucho más activo en el fortalecimiento de la institución de la policía en cuanto tal. Deberá actuar de manera que la población vuelva a confiar en esta institución tan importante para la existencia de un Estado. Muchas veces la policía civil de Naciones Unidas sustituye a una policía civil que ha sido corrupta y responsable de varios crímenes, a menudo ha cometido violaciones de derechos humanos. También se pueden plantear casos en que la policía del país donde están las Naciones Unidas haya desaparecido. En todos estos supuestos el papel principal de la policía civil de Naciones Unidas será, según el Informe Brahimi, encargarse:

“...de reformar, capacitar y reestructurar las fuerza locales de policía de conformidad con normas internacionales de actividad policial democrática y respetuosa de los derechos humanos...”<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> *Idem*, p. 62-63: “In the long term, the United Nations could promote the development of a model criminal procedure code that would be used by all UN missions hat are mandated to rebuild a legal system, including the temporary ad hoc military arrangements...”

<sup>52</sup> Suplemento de un Programa de Paz, par. 47.

<sup>53</sup> Informe Brahimi, par. 39.

Al mismo tiempo la policía civil de las Naciones Unidas deberá tener la posibilidad de responder a las situaciones de violencia que puedan ocurrir bajo su administración transitoria:

“...y además tener la capacidad de responder con eficacia a situaciones de desorden civil, y tener capacidades de autodefensa.”<sup>54</sup>

La reforma de la policía civil de un país bajo administración transitoria de Naciones Unidas debe entonces seguir dos caminos: por un lado, hay que educar la policía del país en el respeto de los derechos humanos y fortalecer la institución de la policía, papel que tiene una importancia fundamental especialmente si el país va a enfrentarse a elecciones libres;<sup>55</sup> por otro lado, la policía de las Naciones Unidas debe ser eficaz y debe poder responder a los actos violentos cometidos bajo su administración.

La recomendación final que hace el Informe Brahimi sobre este aspecto de las operaciones de paz enlaza muy estrechamente la reforma de la policía civil con el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho y la protección de los derechos humanos:

“El Grupo recomienda un cambio doctrinal en el uso de la policía civil,... en operaciones complejas de paz a fin de asignar mayor importancia al fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho y el mejoramiento del respeto de los derechos humanos después de los conflictos.”<sup>56</sup>

El Informe sobre la aplicación del Informe Brahimi desarrolla más el tema de la reforma de la policía civil indicando cómo el papel de la policía civil de Naciones Unidas debe ser principalmente:

“...ayudar de una manera u otra a reforzar la capacidad de las fuerzas de policía locales para mantener la ley y el orden publico y asegurar el respeto de los derechos humanos...”<sup>57</sup>

Es muy importante destacar que el Informe considera de capital importancia el adiestramiento de la policía del país. Es fundamental que en el tiempo más breve posible la función de mantener el orden y la seguridad interna caiga en manos de la policía nacional y no sea tarea de una policía internacional que a menudo puede estar

---

<sup>54</sup> *Ibidem.*

<sup>55</sup> DREYER Ronald “*State Building and Democracy in second Generation Peacekeeping Operations*” en WARNER, Daniel, *New Dimensions of Peacekeeping*, Martin Nihjoff Publishers, 1995, p. 153: “*However, these basic political rights are indispensable ingredients for creating conditions conducive to fair and above all credible elections. The establishment of a neutral and unified police force which can guarantee the respect of these basic rights is therefore indispensable.*”

<sup>56</sup> Informe Brahimi, par. 47 (b)

<sup>57</sup> A/55/502, par. 28

considerada privada de legitimidad por la población civil. Las dos funciones que tiene entonces la administración transitoria de Naciones Unidas en materia de reforma de la policía civil, y que veremos tiene también en materia de reforma del sistema judicial, se convierte en una peligrosa dualidad en el mandato de la misión. Por un lado está la función a corto plazo de garantizar la ley y el orden público y por el otro está la tarea a largo plazo de adiestrar un cuerpo de policía civil nacional.

### ***1. La reforma de la policía civil en Kosovo y en Timor Oriental***

En los mandatos del Consejo de Seguridad estableciendo UNMIK y UNTAET está presente la reforma de la policía civil como tarea fundamental para fortalecer el imperio de la ley en el país y consolidar la paz. La S/RES/1244 (1999) que establece la UNMIK dice:

*“...the main responsibilities of the international civil presence will include: Maintaining civil law and order, including establishing local police forces and meanwhile through the deployment of international police personnel to serve in Kosovo”.*<sup>58</sup>

La resolución del Consejo de Seguridad 1244 evidencia muy bien la dualidad de la misión de la reforma de la policía civil en Kosovo. Por un lado establece que la misión deberá preparar una fuerza de policía local para garantizar el orden y la ley en el país y, por el otro lado, afirma que la seguridad de Kosovo estará a cargo de la policía civil internacional hasta este momento.

También en Timor Oriental el mandato del Consejo de Seguridad abarca el tema de la reforma de la policía civil. La S/RES/1272 (1999) afirma que el mandato de UNTAET :

*“...shall consist of the following elements: To provide security and maintain law and order throughout the territory of East Timor...”*<sup>59</sup>

y a tal fin establece que:

*“...its main components will be: A governance and public administration component, including an international police element with a strength of up to 1,640 officers...”*<sup>60</sup>

El primer problema para la policía civil internacional desplazada en un país como Kosovo o Timor Oriental se sitúa en el primer periodo de la misión. Aquí los tres

<sup>58</sup> S/RES/1244 (1999), par. 11 (i)

<sup>59</sup> S/RES/1272 (1999), par. 2 (a)

<sup>60</sup> *Idem*, par. 3 (a)

aspectos del fortalecimiento del imperio de la ley se interrelacionan. Durante el primer periodo de la presencia internacional el país está se caracteriza normalmente caracterizado por estar sumido en una violencia generalizada a la que debe hacer frente las fuerza de policía civil internacional o, si todavía no han sido establecidas, las fuerzas militares internacionales presentes en el territorio: por ejemplo, en Kosovo, la KFOR, y en Timor Oriental, la INTERFET. La respuesta, en ambos casos, fue muy eficaz y se llevaron a cabo numerosas detenciones para crímenes de los más graves, incluidos violaciones de los derechos humanos.<sup>61</sup> Cuando la presencia militar dejó lugar a la policía civil internacional, uno de los papeles más importantes fue garantizar la seguridad del país también llevando a cabo detenciones. Esta función necesitaba de un eficaz sistema judicial que juzgase a los detenidos para evitar, como efectivamente pasó, que algunos de ellos fueran puestos en libertad sin haber sido sometidos a juicio.

Un segundo problema que afecta la reforma de la policía y la seguridad de un país durante la administración transitoria de Naciones Unidas es la falta de infraestructuras y, en particular, de centros de detenciones. El problema era de extrema urgencia considerado el alto numero de detenidos, sobre todo en el primer periodo de la misión.<sup>62</sup>

El tercer aspecto de la cuestión es la efectiva preparación por parte de la policía civil internacional de un cuerpo de policía civil nacional. Ésta es una tarea particularmente importante por el valor también simbólico que debe tener la propia policía para un país. Las dificultades que las Naciones Unidas han venido encontrando en esta tarea han sido de naturaleza técnica, por ejemplo problemas lingüísticos o problemas debidos a la falta de infraestructuras.<sup>63</sup> En ese ámbito, como también en la reforma judicial, lo que a menudo ocurre es que quien debe preparar no esta preparado a hacerlo. Muchas veces no se conoce bien la historia del país donde se trabaja por faltar el *background* esencial para poder operar con eficacia.

En concreto, la reforma de la policía civil pasa, como ha ocurrido en Timor Oriental, a través de la creación de una academia de policía donde los nacionales se preparan para formar un futuro cuerpo de policía que gradualmente deberá suplantar la fuerza de policía civil internacional presente en el territorio.<sup>64</sup>

### **C) La reforma de la justicia**

---

<sup>61</sup> En las primeras dos semanas de la operación KFOR se llevaron a cabo más de 200 detenciones. Cuando INTERFET dejó la seguridad del país en las manos de la policía civil internacional también le dejó 25 detenidos (información presente en STROHMEYER, Hansjörg, *op. cit.*, pp. 49 y 51, nota 22).

<sup>62</sup> Para más información sobre el problema de la falta de centros de detención ver el párrafo titulado "The Correctional System", *Idem*, p. 57.

<sup>63</sup> Los problemas presentes en la reforma de la policía civil han sido subrayados por BEAUVAIS, Joel C., *op.cit.*, p. 1152.

<sup>64</sup> Para más información sobre la reforma de la policía civil en Timor Oriental ver BEAUVAIS, *idem*, pp. 1152-1153.

Uno de los aspectos cruciales para fortalecer el imperio de la ley en un país donde opere una administración transitoria de Naciones Unidas es la reforma del sistema judicial. Primero, en términos generales en la Agenda para la Paz,<sup>65</sup> y posteriormente en el Suplemento a un Programa de Paz<sup>66</sup> Boutros Boutros Ghali hacía referencia a esta exigencia. Sólo en el Informe Brahimi se trata el tema con más detenimiento: la reforma judicial y penal es considerada como parte integrante del proceso de fortalecimiento del imperio de la ley<sup>67</sup> y luego es analizada en profundidad. La finalidad última es llegar a que:

“...los tribunales,... y el sistema penal... deben ser políticamente imparciales y abstenerse de ejercer intimidaciones y presiones.”<sup>68</sup>

La administración transitoria de Naciones Unidas para reformar la justicia en un país y convertirla en un sistema verdaderamente imparcial, independiente y no corrupto podrá:

“Cuando las misiones de consolidación de la paz lo requieran,... disponer de suficientes expertos judiciales internacionales, expertos penales, especialistas en derechos humanos y policías civiles para fortalecer las instituciones jurídicas.”<sup>69</sup>

El Informe Brahimi nos indica entonces el fin de la reforma judicial y los medios con que una misión puede conseguir su objetivo que son claramente la asistencia jurídica internacional para preparar al personal jurídico nacional.

También en esta cuestión está presente más que nunca la peligrosa dualidad que caracteriza los mandatos que confieren la administración transitoria de un país a las Naciones Unidas.<sup>70</sup> Por un lado, está la exigencia a corto plazo de establecer un sistema judicial que permita juzgar aquellas personas que hayan cometido crímenes en el primer periodo de la transición. Por el otro, hay que fortalecer las instituciones jurídicas de aquel país a través de la preparación de un cuerpo judicial nacional que pueda encargarse de llevar la administración de la justicia lo antes posible.

### ***1. La reforma de la justicia en Kosovo y en Timor Oriental***

---

<sup>65</sup> Capítulo VI de A/47/277.

<sup>66</sup> A/50/60, par. 47

<sup>67</sup> Informe Brahimi, par. 13.

<sup>68</sup> *Idem*, par. 39.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> La dualidad de los mandatos de este tipo es subrayada en el supuesto de Timor Oriental por BEAUVAIS, Joel C., *op. cit.*, p. 1108: “*The most striking characteristic of this mandate is its fundamental duality. UNTAET is mandated to establish itself as the de facto government of East Timor, but also charged with preparing the East Timorese for democratic self-government.*”

El Consejo de Seguridad, en los mandatos con que establece la administración transitoria en Kosovo y en Timor Oriental, demuestra una grande preocupación para ejercer, por el tiempo que hace falta, las funciones de una eficaz administración pública y, a la vez, afán para garantizar la ley y el orden. Entre las funciones públicas de un Estado está la función judicial que necesita de un imparcial e independiente sistema judicial. Al mismo tiempo para respetar la ley y para que haya orden en un país, éste debe tener un sistema judicial eficaz.

La reforma judicial constituye, de forma inevitable, una de las misiones prioritarias en Kosovo y en Timor Oriental. La S/RES/1244 (1999) que crea la UNMIK establece:

*“...that the main responsibilities of the international civil presence will include: Performing basic civilian administrative functions where and as long as required; Maintaining civil law and order...”*<sup>71</sup>

A su vez la S/RES/1272 (1999) que crea la UNTAET establece:

*“...that the mandate of UNTAET shall consist of the following elements: To provide security and maintain law and order throughout the territory of East Timor; To establish an effective administration...”*<sup>72</sup>

La reforma de la justicia en las dos misiones se llevó a cabo de forma bastante similar. En Kosovo,<sup>73</sup> sólo dos semanas después de la llegada del personal UNMIK en Prístina, el 30 de junio de 1999, fueron designados 9 jueces y fiscales que se organizaron como unidades móviles que se desplazaban en los cinco distritos en que había sido dividido Kosovo. Ya en la mitad de julio esos jueces habían juzgados a 249 detenidos y puesto en libertad a 112. El 24 de julio fueron nombrados otros jueces y fiscales hasta llegar a 28. Todos eran kosovares y representaban a cada grupo étnico o nacional presente en el territorio.

En Timor Oriental los primeros nombramientos, ocho jueces y dos fiscales, tuvieron lugar el 7 de enero del 2000 a cargo del representante especial de Naciones Unidas. El sistema judicial estaba compuesto por cuatro tribunales de distrito un tribunal de apelación y una fiscalía. La Corte de Distrito en Dili, la capital, tenía jurisdicción para los crímenes mas graves, incluidos aquellos contra la humanidad.<sup>74</sup>

## ***2. La ratio de la reforma de la justicia***

---

<sup>71</sup> S/RES/1244 (1999), par. 11 (b) y 11 (i)

<sup>72</sup> S/RES/ 1272 (1999), par. 2 (a) y 2 (b)

<sup>73</sup> Para más información sobre las medidas en concreto promovidas por la UNMIK para reformar la justicia ver STROHMEYER, Hansjörg en, *op. cit.*, p. 53.

<sup>74</sup> Para más información sobre la estructura organizativa de la justicia en Timor Oriental bajo el mando UNTAET ver BEAUVAIS, Joel C., *op.cit.*, p. 1154 y STROHMEYER, Hansjörg, *op. cit.*, p. 54.

Hay puntos en común y dificultades a las dos misiones en Kosovo y en Timor Oriental que merecen ser destacadas. En primer lugar, hay que subrayar la *ratio* que está a la base de las dos reformas judiciales.<sup>75</sup> Ambas quieren que la administración de la justicia pase a manos de jueces, fiscales y abogados nacionales cuanto antes. En ese ámbito, como ya vimos, la dualidad de los mandatos del Consejo de Seguridad es muy evidente pero los representantes especiales y los asesores legales de UNMIK y de UNTAET han trabajado duramente para que predominase el interés a largo plazo. También para tener un sistema judicial nacional independiente e imparcial, respecto al interés a corto plazo y para tener un sistema judicial internacional eficaz para el primer periodo de transición. La posición de personas como el alemán Strohmeyer, el principal asistente legal en las dos misiones, ha contribuido mucho y se puede afirmar que en ese ámbito de las operaciones de paz la relación entre objetivos a corto y a largo plazo han sido resueltas con mayor éxito que en los ámbitos políticos de las operaciones.<sup>76</sup>

En relación a la *ratio* de la reforma de la justicia hay que subrayar otros aspectos muy importantes. Primero, la elección de preparar y de nombrar personal jurídico nacional también responde a la expectativa que los dos países, Kosovo y Timor Oriental, tenían después de la intervención militar internacional. Ambos la habían vivido como la liberación de un opresor y el inicio de una nueva era donde los kosovares y los timorenses del este habrían regido su propio país. Por eso era necesario desde el primer momento, según Strohmeyer, no desilusionar estas expectativas sino los mismos países se habrían podido volver en contra de la administración internacional.<sup>77</sup>

Segundo, había que nombrar los jueces y fiscales de forma rápida para afrontar los problemas que ya hemos tratado pero, a la vez, había que hacerlo de la forma más transparente y profesional posible para darle legitimidad a los mismos.<sup>78</sup> Se crearon, por este motivo, comisiones judiciales independientes que tenían la función de establecer un cuerpo judicial independiente e imparcial. Estaban compuestas por expertos nacionales e internacionales pero con preeminencia de los nacionales que tenían, en caso de empate, la última palabra. Se puede ver como ya desde estas comisiones la política de Naciones Unidas ha sido a favor de un fortalecimiento rápido de las instituciones jurídicas nacionales. Era importante que fuesen los mismos kosovares o timorenses orientales a crear, por lo posible, la justicia que iba a administrarles durante el periodo de transición y, sobre todo, después de la salida de la presencia internacional.

---

<sup>75</sup> BEAUVAIS, Joel C. (*op. cit.*, p. 1156.) considera la posición de Strohmeyer como decisiva para la reforma del sistema judicial basado sobre el fortalecimiento de las instituciones jurídicas nacionales y del personal jurídico nacional: “UNTAET’s principal legal adviser, who had recently been involved in the design and implementation of a similar system in Kosovo, had an institutional template at hand and was committed to local recruitment.”

<sup>76</sup> Comparte esta posición BEAUVAIS, Joel C., *op. cit.*, p. 1155: “Despite its limitations, UNTAET’s overall strategy in the law and order sphere represents a better and more consistent reconciliation of short and long-term interests than was achieved in the spheres of political authority or civil administration.”

<sup>77</sup> Esta es la posición de STROHMEYER, Hansjörg, *op. cit.*, p. 54.

<sup>78</sup> *Idem*, p. 51: “...it was essential to proceed in a transparent and professional manner that would give legitimacy to the undertaking.”

Además, el problema principal en la tarea de las comisiones era encontrar nacionales cualificados para los cargos. En Kosovo y en Timor Oriental era prácticamente imposible encontrar a personas cualificadas a causa de la represión serbio-yugoslava e indonesia.<sup>79</sup>

Siempre en relación a la *ratio* utilizada por la reforma del sistema judicial algunos, en el caso de Timor Oriental, han comentado que habría sido mejor utilizar juristas internacionales durante el primer periodo de transición. Quien sigue esta posición indica, para defender su tesis, la incompetencia de los juristas nacionales y la posibilidad que sean objeto de presiones que determine su parcialidad en los juicios.<sup>80</sup> Pese a eso, que es posible, especialmente en los casos de graves conflictos interétnicos, el camino seguido en Kosovo y en Timor Oriental ha tenido un valor altamente simbólico,<sup>81</sup> fundamental para el buen éxito de toda la operación. Por otro lado, los problemas de naturaleza técnica que habría comportado la designación de juristas internacionales para la administración de la justicia de los dos países habrían sido insalvables.<sup>82</sup>

En fin, a este respecto, hay que preguntarse si la asistencia de juristas internacionales en la administración de justicia de un país bajo administración transitoria no sea conveniente, aunque de forma limitada. En un sistema judicial como aquello organizado en Timor Oriental algunos autores han propuesto que la Corte Central que se ocupa de los crímenes más graves tenga una composición mixta, dejando la puerta abierta a jueces internacionales. Siempre en la misma propuesta se afirma que las cortes de distrito podrían estar asesoradas por juristas internacionales. Ellos, a la vez, ayudarían a la Corte y remitirían observaciones a la administración internacional. Un número limitado de juristas internacionales, como en esta propuesta, limitaría los inconvenientes técnicos que encuentra ese tipo de desplazamiento por parte de Naciones Unidas.<sup>83</sup>

De esta manera, el papel más relevante de los juristas internacionales debe ser, también según Strohmeyer, por un lado, la asistencia jurídica<sup>84</sup> a los jueces, fiscales y abogados nacionales del país donde opera Naciones Unidas. Según este autor es indispensable la creación de una red de juristas internacionales que puedan ser enviados

---

<sup>79</sup> Por ejemplo, en Timor Oriental, cuando INTERFET estableció la seguridad y la paz en el país quedaban solo 60 personas licenciadas en Derecho. Datos citados por BEAUVAIS, Joel C., *op. cit.*, pp. 1153-1154.

<sup>80</sup> Esta crítica a la política seguida por Naciones Unidas ha sido subrayada por BEAUVAIS. Ver *idem*, pp. 1157-1158.

<sup>81</sup> Así lo define BEAUVAIS.: “...the recruitment of local judges took on “a massive symbolic significance” and was seen as greatly contributing to local acceptance and legitimacy of the system.” Ver *idem*, p. 1158

<sup>82</sup> Según BEAUVAIS no existía al momento un numero preparado de juristas internacionales disponible y un numero de traductores suficiente para poder pensar a una administración de la justicia en mano de juristas extranjeros. Ver *ibidem*.

<sup>83</sup> La propuesta es de BEAUVAIS. Ver *idem*, p. 1159.

<sup>84</sup> STROHMEYER, Hansjörg, *op. cit.*, p. 61-62 desarrolla su propuesta que se puede resumir así “It is thus imperative for the United Nations to develop a stand by network of experienced and qualified international jurists that can be activated at any given time.”

en el tiempo más breve posible a un territorio bajo administración transitoria de Naciones Unidas. Por otro lado, la comunidad internacional en su conjunto debe jugar un papel central en la preparación jurídica de los nacionales de estos países para que puedan tener una justicia independiente e imparcial.<sup>85</sup> La asistencia y la preparación jurídica juega entonces un papel fundamental para el buen éxito de la operación de paz y para que el país pueda vivir libremente una vez que se haya ido la administración de las Naciones Unidas. Nos recuerda Strohmeier que la preparación no sólo debe ser técnica sino sobre todo conceptual. Hay que enseñar que un Estado de Derecho es la única forma para que haya un Estado democrático. No es tan sencillo como se puede creer en países donde la ley nunca ha funcionado imparcialmente y donde los jueces, fiscales y abogados a menudo eran corruptos. Hay que trabajar en concienciar a la gente de la necesidad de un Estado de Derecho y de las ventajas que trae a la población en su conjunto.<sup>86</sup>

### 3. Otras cuestiones relativas a la reforma de la justicia

Además de la *ratio* de la reforma de la justicia de países bajo la administración transitoria de Naciones Unidas hay que subrayar otros aspectos relevantes. En primer lugar, hay que explicar por qué en las dos misiones se quiso nombrar jueces y fiscales tan con rapidez, en Kosovo, por ejemplo, tan sólo en dos semanas después del inicio de la operación. La respuesta contempla escenarios ya vistos antes. Se trata de evitar que el país caiga en un vacío legal desde donde muy difícilmente podría levantarse y, sobre todo, contempla la necesidad de juzgar aquellos criminales que hayan cometido crímenes durante el primer periodo de la administración transitoria o durante la previa intervención militar internacional.<sup>87</sup>

En segundo lugar, existen discusiones sobre cuál es la mejor organización del sistema judicial en un periodo tan delicado como aquella de una administración transitoria. Hay quien dice que sería aconsejable tener dos sistemas distintos, uno para el primer periodo y el segundo para un periodo posterior cuando ya la administración de la justicia esté funcionando. Esa tesis corre el riesgo de acentuar el ya peligroso mandato que tienen esas operaciones de consolidación de la paz. Hay el peligro de que la dualidad se acentúe demasiado.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> *Idem*, p. 63: “The international community must play an active role in providing adequate professional training to newly appointed lawyers, judges, and prosecutors so that the judiciary will be equipped with the highest level of technical competence, will be strongly committed to the principles of judicial independence, and as an institution will respect human rights and understand how to protect these rights in its day-to-day work.”

<sup>86</sup> Esta es la posición de STROHMEYER que así lo explica: “Such training had to focus not only on conveying legal and practical skills but, equally important, on fostering appreciation of the crucial role of the judiciary in society and the benefits of a culture of law.” Ver *idem*, p. 55

<sup>87</sup> La explicación de la urgencia en nombrar jueces y fiscales sigue la línea trazada por STROHMEYER. Ver *idem*, p. 54.

<sup>88</sup> La tesis y su crítica están presentes en BEAUVAIS, Joel C., *op. cit.*, pp. 1158-1159.

Tal vez lo mejor sería, como hacen otros autores, considerar los aspectos más positivos de las dos experiencias. Según esa propuesta un sistema viable se dotaría en el primer periodo de transición de una única Corte Central que daría más importancia a los juicios relativos a los crímenes más graves y podría juzgar en otras partes del territorio desplazándose allí. Esto concedería el tiempo necesario para pensar la mejor reforma judicial estructural definitiva para cada caso.<sup>89</sup>

En fin, un último problema en común que han tenido las operaciones de Kosovo y de Timor Oriental en relación a la reforma del sistema judicial es que, a pesar del relativo buen éxito que tuvieron, sufrieron de una falta de recursos considerable.<sup>90</sup>

#### **IV. CONCLUSIÓN**

El Informe Brahimi subraya como la consolidación de la paz sea esencial para el buen éxito de la operación de paz. También nos dice que dentro de la consolidación de la paz un elemento fundamental es el fortalecimiento del imperio de la ley y que eso entraña la reforma judicial y la reforma de la policía. Por otro lado, vimos como es muy importante determinar previamente el derecho aplicable en la administración transitoria de Naciones Unidas que puede constituir la operación de consolidación de paz.

Es mi intención apuntar algunas conclusiones generales al tema sin hacer un resumen específico de los puntos ya analizados a lo largo del trabajo. Las primeras se refieren al fortalecimiento del imperio de la ley y las últimas a las operaciones de paz en general.

En primer lugar, merece ser destacada la política de Naciones Unidas en Timor Oriental y en Kosovo que ha dado preeminencia al interés a largo plazo respecto a aquél a corto plazo. Me parece muy importante seguir en ese camino. Es fundamental que países en crisis se levanten, en la mayor medida de lo posible, por sí solos. Es esencial que la seguridad y el orden que resultan de un fortalecimiento del imperio de la ley sean resultado de la conducta de nacionales, eso tiene un valor simbólico enorme y puede llevar al país a una paz verdadera y duradera.

En segundo lugar, me parece fundamental, siguiendo la línea trazada por Strohmeier, identificar en la asistencia y preparación legal un papel más relevante para la comunidad internacional en la tarea de fortalecer el imperio de la ley. Esta asistencia, además, no debe terminarse con la salida de las Naciones Unidas del país sino que debe seguir.

En relación a las operaciones de paz en general creo que desde este estudio del fortalecimiento del imperio de la ley se puedan sacar algunas conclusiones. En primer lugar hay que indicar algo evidente. No es aconsejable formular propuestas *standard*

---

<sup>89</sup> La propuesta es de BEAUVAIS. Ver *idem*, pp. 1159-1160.

<sup>90</sup> La misma conclusión extrae BEAUVAIS: “*Despite the merits of UNTAET’s policy strategy in the sphere of law and order, the failure to allocate adequate resources to this sector merits serious criticism.*” Ver *idem*, p. 1160.

para futuras administraciones transitorias<sup>91</sup> de las Naciones Unidas porque cada operación de paz es distinta de las otras. El país donde va a operar la Organización siempre tiene sus peculiaridades que deberían ser estudiadas para poder concebir las mejores respuestas para cada caso. Aunque la administración de Kosovo y de Timor Oriental siga las mismas pautas, éstas son muy distintas entre ellas a partir de la misma finalidad de la misión. En Timor Oriental se trataba de guiar un nuevo Estado independiente. El caso de Kosovo era otro, ahí se trataba de democratizar un territorio bajo la jurisdicción de otro Estado. En definitiva, es fundamental que quien planifique las operaciones de paz tenga en cuenta las diversidades que existan entre ellas.<sup>92</sup>

En fin, el fortalecimiento del imperio de la ley es uno de los elementos fundamentales para que un país pueda existir. El aspecto más importante es que Naciones Unidas no se desplazan hasta estos países para imponer determinados modelos. Al contrario la finalidad de las operaciones de paz es de crear una atmósfera donde los actores nacionales puedan conseguir sus metas y construir su Estado o país.<sup>93</sup> Las palabras de Connie Peck explican muy bien la naturaleza que deben de tener las operaciones de paz en general y, por supuesto, también en la fase de consolidación de la paz que se refiere al fortalecimiento del imperio de la ley:

*Peacekeeping operations can sow the seeds of democracy, but it is the people in the country themselves who need to nurture these seeds.*<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Hay un relativo consenso sobre que las operaciones de consolidación de paz consistentes en administraciones transitorias podrán presentarse nuevamente en el futuro y que las misiones de Kosovo y de Timor Oriental no serán casos aislados. Ver entre otros STROHMEYER, Hansjörg, en *op. cit.*, p. 60.

<sup>92</sup> La unicidad de cada operación es puesta en relieve por BEAUVAIS, Joel C., *op. cit.*, p. 1168: “*In addition, much greater attention must be given to the political uniqueness of each new situation.*”

<sup>93</sup> PECK, Connie “Democracy and State Building” en WARNER, Daniel *New Dimensions of Peacekeeping*, Martinus Nihjoff Publishers, 1995, p. 196: “*It was noted that peacekeeping operations cannot, in themselves, create democracy or state building – instead, they can create an environment that enables local actors to achieve their goals.*”

<sup>94</sup> *Ibidem.*