

LA PROMOCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LAS SOCIEDADES POST CONFLICTO ARMADO: PIEDRA ANGULAR PARA LA RECONSTRUCCIÓN

César VILLEGAS DELGADO*

*Profesor Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Sevilla.*

I. Introducción

Los terribles fracasos que las operaciones para el mantenimiento de paz de las Naciones Unidas experimentaron en la década de los noventa¹, pusieron de manifiesto que no era posible consolidar la paz ni a corto, ni a mediano, y mucho menos a largo plazo, en un escenario tan caótico como el de las sociedades que habían sido devastadas por la guerra, en el que la negación de los derechos humanos y la ausencia de instituciones públicas fomentaban la vulnerabilidad de las minorías, de las mujeres, de los niños, de los reclusos, de los detenidos, de los desplazados, de los refugiados y, en fin, de todas las víctimas de la violencia. Como aseguraba el Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones

* cvillegas@us.es

¹ Sobre todo, a raíz del genocidio ruandés y de la caída de Srebrenica. En cuanto al primero, véase el informe presentado por la Comisión Independiente sobre la acción de las Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda (Doc. S/1999/1257, de 16 de diciembre de 1999). Sobre el segundo, *vid.*, el informe sobre la caída de Srebrenica (Doc. A/54/549, de 15 de noviembre de 1999).

de Paz de las Naciones Unidas "la fuerza por sí sola no puede crear la paz, sino que sólo puede ofrecer un espacio para construirla"².

Esta realidad llevaría a la Organización de las Naciones Unidas a replantear su estrategia de acción en el ámbito de la consolidación de la paz después de los conflictos armados, dentro de ella la promoción del Estado de Derecho vendría a ocupar un lugar central.

El objetivo de la presente comunicación es el de analizar, por un lado, la génesis y el desarrollo que la promoción del Estado de Derecho ha experimentado dentro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas en principio como un asunto periférico a las mismas que paulatinamente iría ganando terreno hasta llegar a ser considerada como una condición *sine qua non* para consolidar la paz en el seno de dichas sociedades y, a grandes rasgos, para promover la paz en el ámbito internacional. Por otro lado, trataremos de identificar las principales consecuencias e implicaciones que la promoción de este principio tendría en el seno de las sociedades post conflicto armado en tanto que piedra angular y elemento estructural de la reconstrucción.

II. Génesis y desarrollo de la promoción del Estado de Derecho dentro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas

A pesar de ser común la idea de que la primera experiencia sobre el terreno de una operación de paz adoptada en el seno de las Naciones Unidas estuvo en la creación del Organismo

² En este sentido, véase el parágrafo 3 del informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000.

para la Vigilancia de la Tregua –establecido en 1948 para supervisar la tregua requerida por el Consejo de Seguridad en Palestina–, lo cierto es que, al igual que lo que sucedió con el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para la India y Pakistán, se trataba de operaciones que no estaban bajo el mando y control de las Naciones Unidas, sino de los Estados que aportaban las fuerzas, adoleciendo, por tanto, del carácter integrado que iba a ser la nota más característica de las operaciones para el mantenimiento de la paz.

El punto de inflexión a partir del cual el sistema de operaciones de mantenimiento de paz comenzaría a consolidarse, iba a residir en la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, a partir de 1956, ya que la "FENU" en modo alguno podía ser considerada como un instrumento de seguridad colectiva, pues mientras que el sistema de la Carta se basaba en la unanimidad y en la participación de las Grandes Potencias en el mantenimiento de la paz, la "FENU" representaba un claro testimonio de un sistema cuya preocupación primordial sería mantener apartadas a las Grandes Potencias³.

En esta línea de actuación, el Consejo de Seguridad creó dos años más tarde, a solicitud del Gobierno de Líbano, el Grupo de Observación de las Naciones Unidas en Líbano con la función de vigilar que no hubiera infiltraciones ilegales de personal, armas u otros materiales a través de la frontera libanesa. Tras una nueva parálisis del Consejo de Seguridad por el recrudecimiento de la crisis de Oriente Medio, la Asamblea General, de nuevo convocada en virtud de la Resolución 377 (V), tomaba el mando de esta operación.

³ CARRILLO SALCEDO, J. A.: «Consideraciones sobre el fundamento, naturaleza y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz», en REDI, vol. XVIII, 1965, p. 166.

Años más tarde, en 1960, tuvo lugar la creación de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo, surgida a raíz del conflicto suscitado en ese país por la intervención belga y la guerra de secesión de Kananga. Esta operación fue creada por el Secretario General de las Naciones Unidas en ejecución del mandato recibido por el Consejo de Seguridad de tomar todas las medidas necesarias para proporcionar al gobierno congolés la asistencia militar que fuera necesaria hasta que las fuerzas nacionales de seguridad pudieran cumplir sus funciones⁴. El Consejo de Seguridad iría ampliando el mandato de esta operación a medida que el conflicto se iba agudizando⁵, llegando a ser la primera –y durante muchos años la única– con autorización explícita para usar la fuerza en el cumplimiento de su mandato.

La puesta en práctica de estas primeras acciones, formalmente denominadas operaciones de mantenimiento de paz –en especial la “FENU” y la “ONUC”–, daría paso a una crisis interna en la Organización, atribuida, sobre todo, al reparto de competencias entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en lo relativo al mantenimiento de la paz y a la obligación o no de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas de contribuir para hacer frente al costo de las mismas⁶.

Aunque, en principio, esta situación se presentaba como un problema financiero, más tarde se añadiría la impugnación,

⁴ En este sentido, véase la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 143 (1960), de 14 de julio de 1960.

⁵ Al respecto, véanse las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 146 (1960), de 9 de agosto de 1960, adoptada por 9 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones (Francia e Italia). 169 (1961), de 24 de noviembre de 1961, adoptada por 9 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones (Francia y Reino Unido).

⁶ DÍEZ DE VELASCO, M.: *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª edición, Tecnos, Madrid, 2007, p. 243.

por parte de la Antigua Unión Soviética, de la legalidad de la “FENU” por haber sido creada por la Asamblea General y no por el Consejo de Seguridad.

A pesar de que esta crisis fue planteada desde un punto de vista jurídico y económico, la verdadera justificación de esta toma de posición estaba en el terreno político, pues no puede olvidarse que estas operaciones, o bien habían sido adoptadas sin el consentimiento expreso de alguna de las Grandes Potencias, o bien habían sido originadas por situaciones ideológicamente rechazadas por una Gran Potencia. En todo caso, se había eludido, además, la decisión unánime de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad⁷.

Al final, tendría que ser un compromiso político, negociado en el seno del Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz⁸, el que, a partir de 1965, permitiría encontrar un cause de solución: en virtud de dicho compromiso –que supuso volver a una interpretación más estricta de la Carta y al delicado equilibrio constitucional en ella previsto respecto de la distribución de competencias entre la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Secretario General en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales–, las Naciones Unidas podrían organizar operaciones preventivas para el mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), distintas de la acciones coercitivas reguladas en el Capítulo VII de la Carta (*peace enforcing*); pero el órgano competente para ello sería el Consejo de Seguridad y no la Asamblea General, con lo que el

⁷ ABELLÁN HONRUBIA, V.: *El Sistema Financiero de las Naciones Unidas*, Tecnos, Madrid, 1973, p. 42

⁸ Este Comité Especial fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la Resolución 2006 (XIX), de 18 de febrero de 1965, denominada: Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos.

Secretario General, que había adquirido un protagonismo sin precedentes a lo largo de esta crisis, tendría que actuar en el marco del mandato que le diera el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁹. A partir de este momento, y hasta la conclusión del período de la guerra fría, las operaciones de paz puestas en marcha por las Naciones Unidas tendrían como objetivo primordial evitar confrontaciones entre Estados.

Como regla general, estas misiones fueron desplegadas cuando ya se había implantado el cese del fuego y las partes en el conflicto habían dado su consentimiento. Las tropas de las Naciones Unidas observaban la situación sobre el terreno e informaban imparcialmente sobre el respeto de la cesación del fuego impuesto, el retiro de las tropas u otros elementos del acuerdo de paz.

Sin embargo, a partir de 1988 las operaciones para el mantenimiento de la paz comenzarían a experimentar un cambio significativo. El fin de la guerra fría supuso, asimismo, la extinción de un gran número de conflictos que habían estado alimentados por las dos Grandes Potencias. Además, la parálisis del Consejo de Seguridad —que había estado provocado por la confrontación ideológica entre los dos bloques— había llegado a su fin. Esta situación tuvo un impacto sin precedentes que provocó un aumento estrepitoso de las operaciones de paz adoptadas en el seno de las Naciones Unidas, hasta el punto de que en los cuatro años siguientes al fin de la guerra fría el número de estas operaciones iba a ser más numeroso que el de los últimos cuarenta años¹⁰. Además, el aumento cuantitativo de las opera-

⁹ CARRILLO SALCEDO, J. A.: *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 100.

¹⁰ De acuerdo con las estadísticas que figuran dentro de la base de datos de la Organización de las Naciones Unidas en torno a las operaciones de mantenimiento de la paz, de 1948 a 1988 (esto es, en un periodo de 40 años)

ciones de paz de las Naciones Unidas traería consigo el cambio cualitativo de aquéllas.

Entre 1988 y 1991 se pusieron en marcha once operaciones de mantenimiento de paz, las cuales fueron creadas, principalmente, para hacer frente a dos tipos de contingencias:

De un lado, para intervenir en los conflictos en los que las Grandes Potencias habían estado —directa o indirectamente— implicadas y que, después de la guerra fría, serían esas mismas potencias las que ayudarían a llegar a acuerdos de paz que serían garantizados a través de las operaciones de mantenimiento de paz¹¹. Por otro lado, se encontraba toda una serie de conflictos de orden internacional que, ante la nueva situación internacional, terminarían con un acuerdo entre las partes enfrentadas cuyos términos debían ser garantizados por la Naciones Unidas¹².

El punto de inflexión en la evolución de las operaciones de paz de las Naciones Unidas llegó en 1992. El 31 de enero de ese año, por vez primera —tras la finalización del período de la guerra fría—, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se reuniría a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno para estudiar el tema

la Organización de las Naciones Unidas puso en marcha 13 operaciones de paz, de 1988 a 1992 (es decir, en un periodo de 4 años) se implementaron 14 operaciones de paz.

¹¹ Dentro de esta categoría, se podrían incluir: la Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en el Afganistán y Pakistán, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola, el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición, la Misión preparatoria de las Naciones Unidas en Camboya, y la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya.

¹² En esta otra categoría, encontraríamos: al Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para Irán e Irak, la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental y la Misión de Observación de las Naciones Unidas para Irak y Kuwait.

denominado La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En aquella reunión, los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas encomendaron al entonces Secretario General, Boutros Boutros GHALI, la labor de analizar “los medios para fortalecer y hacer más eficiente, dentro del marco de la Carta y de sus disposiciones, la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”¹³.

Atendiendo la solicitud del Consejo de Seguridad, el Secretario General de las Naciones Unidas presentaría el informe titulado *Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*¹⁴. En dicho informe, el Secretario General además de analizar los tres temas sugeridos por el Consejo de Seguridad: diplomacia preventiva, establecimiento, y mantenimiento de la paz, agregaba el concepto conexo de la consolidación de la paz después de los conflictos armados.

En el contexto de la consolidación de la paz, el Secretario General planteaba la necesidad de un nuevo tipo de asistencia técnica, destinada a transformar las estructuras y los sistemas nacionales deficientes para fortalecer las nuevas instituciones democráticas. De acuerdo con el Secretario General, la autoridad del sistema de las Naciones Unidas para actuar en este rubro estaría basada en el consenso de que la paz social resultaba ser tan importante como la paz estratégica o política¹⁵.

¹³ Véase el doc. S/23500, declaración del Presidente del Consejo, sección titulada Establecimiento y mantenimiento de la paz.

¹⁴ Doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

¹⁵ *Vid.*, parágrafo 59 del doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

Además, afirmaba el funcionario de más alto nivel de la Organización de las Naciones Unidas, existía una relación manifiesta entre las prácticas democráticas –tales como el Estado de Derecho y la transparencia en la adopción de decisiones– y el logro de una paz y una seguridad auténticas. Desde esta perspectiva, el Secretario General invitaba a los Estados miembros de la Organización a promover el Estado de Derecho como elemento de buen gobierno, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

En definitiva, lo que proponía el Secretario General en su informe era un cambio sustancial en la estrategia de actuación de la Organización de las Naciones Unidas en el contexto de las operaciones de paz, en el que la promoción del Estado de Derecho iba a ocupar un lugar destacado.

Sin embargo, los acontecimientos bélicos internos e internacionales que iban a sucederse a lo largo de la década de los noventa, propiciaron que se abandonaran los intentos de modificar los principios funcionales de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, obligando a que dichos principios tuvieran que ser, nuevamente, replanteados.

Esta situación, aunada a los terribles fracasos que las operaciones para el mantenimiento de paz de las Naciones Unidas experimentaron en la década de los noventa¹⁶ llevarían al Secretario General a anunciar, dentro de su *Informe del Milenio*¹⁷, la creación de un grupo de alto nivel que iba a estar encargado de evaluar todos los aspectos relativos a las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas con el propósito de detectar las principales deficiencias del sistema y formu-

¹⁶ Sobre todo, a raíz del genocidio ruandés y de la caída de Srebrenica.

¹⁷ Al respecto, véase *Nosotros los Pueblos: la Función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI*. Doc. A/54/2000, de 27 de marzo de 2000.

lar recomendaciones realistas para su corrección. El informe presentado por el grupo de alto nivel sería conocido como el *Informe Brahimi* (en honor a su presidente el Embajador argentino Lakhdar Brahimi).

III. El *Informe Brahimi* y el nacimiento de una nueva etapa para la promoción del Estado de Derecho en las operaciones de paz de las Naciones Unidas

Tras cinco meses de trabajo, el grupo de alto nivel transmitía al Secretario General de las Naciones Unidas el informe en el que evaluaba las capacidades de la Organización para ejecutar con eficacia las operaciones de paz¹⁸. Este informe marcaría el nacimiento de una nueva etapa en el desarrollo del estudio y de la promoción del Estado de Derecho en la práctica de la Organización relativa a las operaciones de paz.

En dicho estudio, el grupo de alto nivel no se limitaba a analizar las cuestiones políticas y estratégicas de las operaciones de paz, sino que también consideraba los aspectos operativos e institucionales de dichas misiones. Desde esta perspectiva, el grupo de expertos presidido por el Embajador Brahimi efectuaba un análisis profundo de toda esa amplia gama de actividades que, en el ámbito de la paz y la seguridad, se venían desarrollando bajo el paraguas del sistema de las Naciones Unidas.

Para el grupo de alto nivel las operaciones para el mantenimiento de la paz implementadas en el seno de la Organización entrañaban tres actividades principales: prevención de conflictos y establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz.

¹⁸ Doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000.

La prevención atacaba a las causas estructurales del conflicto con el fin de sentar una base sólida para la paz. Cuando esa base se desintegraba, se intentaba reforzarla mediante medidas de prevención del conflicto, que generalmente consistían en iniciativas diplomáticas. Esta acción preventiva era por definición una actividad discreta: cuando resulta, podía pasar totalmente desapercibida¹⁹.

El establecimiento de la paz intentaba poner fin a los conflictos —que estaban— en curso, mediante los instrumentos de la diplomacia y la mediación. En el establecimiento de la paz podían intervenir enviados de gobiernos, grupos de Estados, organizaciones regionales o las Naciones Unidas, o bien grupos extraoficiales y no gubernamentales, como ocurrió, por ejemplo, en las negociaciones que culminaron en un acuerdo de paz para Mozambique. El establecimiento de la paz podía, incluso, ser obra de una personalidad destacada, que actuaba de forma independiente²⁰.

El mantenimiento de la paz era una empresa que, en el último decenio, había evolucionado rápidamente pasando de un modelo tradicional y principalmente militar —como observador de las cesaciones del fuego y de las separaciones de las fuerzas después de guerras entre Estados— a un modelo complejo que incorporaba muchos elementos militares y civiles que cooperaban para establecer la paz en el peligroso período que seguía a las guerras civiles.²¹

La consolidación de la paz era un término relativamente más reciente, hacía referencia a las actividades realizadas al final del conflicto para restablecer las bases de la paz y ofrecer los

¹⁹ Al respecto, véase el párrafo 10 del informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000.

²⁰ *Ídem*, párrafo 11.

²¹ *Ídem*, párrafo 12.

instrumentos para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de guerra. Desde esta perspectiva, la consolidación de la paz incluía, entre otras cosas, la reincorporación de los excombatientes a la sociedad civil, 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), el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos mediante la vigilancia, la educación y la investigación de los atropellos pasados y presentes, la prestación de asistencia técnica para el desarrollo democrático (incluida la asistencia electoral y el apoyo a la libertad de prensa) y la promoción del empleo de técnicas de solución de conflictos y reconciliación²².

En este último contexto, el grupo de alto nivel rescataba la promoción del Estado de Derecho y le otorgaba un papel central, la promoción de este principio, que antaño había sido calificada como un cuestión periférica de las misiones de paz, pasaría a ser considerada como un requisito *sine qua non* para la resolución sostenible de los conflictos, el establecimiento del orden y la seguridad, pero, sobre todo, como un medio para garantizar la consolidación de la paz en el seno de las sociedades que sufrían o habían sufrido un conflicto armado²³.

Este cambio de actitud, sin duda alguna, estuvo propiciado por los terribles fracasos que las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas habían experimentado en la década de los noventa. Durante este período, la Organización pudo comprobar que no era posible consolidar la paz ni a corto, ni a mediano, y mucho menos a largo plazo, en

²² *Ídem*, parágrafo 13.

²³ En este sentido, véanse los parágrafos 35 a 47 del informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 de agosto de 2000

un escenario tan caótico como el de las sociedades que habían sido devastadas por la guerra, en el que la negación de los derechos humanos y la ausencia de instituciones públicas fomentaban la vulnerabilidad de las minorías, de las mujeres, de los niños, de los reclusos, de los detenidos, de los desplazados, de los refugiados y, en fin, de todas las víctimas de la violencia.

En esta nueva etapa, los esfuerzos de las Naciones Unidas iban a quedar centrados en el restablecimiento del Estado de Derecho y en la promoción de la capacidad de las autoridades locales para hacer cumplir la ley²⁴.

V. Implicaciones de la promoción del Estado de Derecho después de un conflicto armado.

Dentro de la práctica de la Organización de las Naciones Unidas, como ha puesto de manifiesto la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos, es posible identificar hasta cuarenta órganos, entidades, oficinas, departamentos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas²⁵ que

²⁴ En este sentido, véase O'CONNOR, V.: *et. al.*, «La Reconstrucción del Estado de Derecho en las Situaciones Post Conflicto y Operaciones de Mantenimiento de la Paz: Aliento y Vida para el Informe Brahimi», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, año XIV, nº 616, 2004, p.2.

²⁵ Esas entidades son: la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Información Pública, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, la Comisión Económica para África, la Comisión Económica para Europa, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Oficina Ejecutiva del Secretario General, la Secretaría de la Corte Internacional de Justicia, la Secretaría del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, la Secretaría del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del Derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991, el Pro-

organizan, dirigen y ejecutan una amplia gama de medidas y acciones concretas destinadas, entre otras cosas, a promover el Estado de Derecho después de un conflicto armado²⁶.

En términos generales, la promoción del Estado de Derecho ha adoptado la forma de asistencia técnica, identificándose distintas áreas de actuación que, por cuestiones metodológicas, hemos agrupado en las dos categorías siguientes:

grama conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, la Oficina de Enlace Jurídico de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, la Oficina de Asuntos de Desarme, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina de Asuntos Jurídicos, la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, el ACNUDH, el ACNUR, la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el proceso de paz del Oriente Medio, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Comisión de Indemnización de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia, el UNIFEM, el PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, la Oficina del Alto Representante para los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, la Universidad de las Naciones Unidas, y, por último, el Programa Mundial de Alimentos.

²⁶ En este sentido, véase el párrafo 8 del informe del Secretario General de las Naciones Unidas *El Estado de Derecho en los planos nacional e internacional: informe relativo a la lista de actividades actuales de los diversos órganos, entidades, oficinas, departamentos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas dedicadas a la promoción del Estado de Derecho* (doc. A/62/261, de 15 de agosto de 2007).

a) actividades relacionadas con el fortalecimiento de las instituciones administrativas y con cuestiones de Derecho público y buen gobierno;

b) actividades relacionadas con la administración de justicia y la aplicación de la ley.

De acuerdo con el informe del Secretario General de las Naciones Unidas titulado *El Estado de Derecho en los planos nacional e internacional*²⁷, en la primera categoría se ubicarían, a su vez, las ocho siguientes subcategorías:

1. actividades relacionadas con la aplicación de programas que combinan la creación de capacidad, la asistencia técnica y la difusión y promoción de las cuestiones relativas al Estado de Derecho²⁸;

2. actividades relativas al fomento de la capacidad orientadas a funcionarios públicos (en órganos legislativos, órganos de derechos humanos, administración pública, etc.) en el área del Estado de Derecho²⁹;

3. actividades relacionadas con el fomento de la capacidad para instituciones no gubernamentales en el área del Estado de Derecho³⁰;

4. actividades relativas al ejercicio con carácter provisional de funciones ejecutivas y administrativas³¹;

5. actividades relativas a la elaboración de leyes modelo, manuales y otros instrumentos que sirvan de directrices generales para la reforma legislativa³²;

²⁷ Doc. A/63/64, de 12 de junio de 2008.

²⁸ En este sentido, véanse los párrafos 332-354 del documento A/63/64, de 12 de junio de 2008.

²⁹ *Ídem*, párrafos 355-376.

³⁰ *Ídem*, párrafos 377-382.

³¹ *Ídem*, párrafo 383.

6. actividades relacionadas con la prestación de asistencia o asesoramiento técnicos a instituciones públicas en la esfera del Estado de Derecho (por ejemplo, reformas legislativas, elecciones, derechos humanos, cuestiones de derecho público – derechos sobre la tierra y derechos de propiedad, inscripciones, identificación de personas a nivel nacional, ciudadanía y apatridia–, corrupción, blanqueo de dinero, cuestiones de género, cuestiones relacionadas con la infancia, protección de las minorías, medio ambiente, etc.)³³;

7. actividades relacionadas con la prestación de asistencia o asesoramiento técnicos a instituciones no gubernamentales en el área del Estado de Derecho³⁴;

8. actividades relacionadas con el fomento y la difusión de cuestiones relativas al Estado de Derecho³⁵;

Dentro de la segunda categoría, actividades relacionadas con la administración de justicia y la aplicación de la ley, encontramos las siguientes seis subcategorías:

1. actividades relacionadas con el fomento de la capacidad en la administración de justicia y la aplicación de la ley³⁶;

2. actividades relacionadas con la prestación de asistencia o asesoramiento técnicos en la administración de justicia y la aplicación de la ley³⁷;

3. actividades relacionadas con la prestación de asistencia material y logística para la administración de justicia y la aplicación de la ley³⁸;

³² *Ídem*, párrafos 384–385.

³³ *Ídem*, párrafos 386–439.

³⁴ *Ídem*, párrafos 440–442.

³⁵ *Ídem*, párrafos 443–452.

³⁶ *Ídem*, párrafos 453–481.

³⁷ *Ídem*, párrafos 482–516.

4. actividades relacionadas con la asistencia para la supervisión de los procesos judiciales y la aplicación de la ley y presentación de informes conexos³⁹;

5. actividades relativas al fortalecimiento del apoyo jurídico, el acceso a la justicia y las garantías para un juicio justo⁴⁰;

6. actividades relacionadas con la promoción de la justicia consuetudinaria, tradicional y de base comunitaria y los mecanismos de solución de controversias⁴¹.

Dentro de estas dos grandes áreas de actuación, podemos localizar toda una amplia gama de medidas y acciones concretas cuya adopción constituye el reflejo de determinadas exigencias impuestas por el Estado de Derecho para garantizar algunos principios afines a dicha institución como, por ejemplo, el principio de la rendición de cuentas, el de equidad en la aplicación de la ley, el de legalidad y el de transparencia procesal y legal.

En el contexto de la rendición de cuentas, de la equidad, de la legalidad y de la transparencia procesal –entre otros–, la existencia de un poder judicial sólido e independiente constituye una exigencia del Estado de Derecho.

Además, la presencia misma del Estado de Derecho determina que, de forma paralela al poder judicial, existan determinadas instituciones igualmente importantes dentro del sector de la justicia como, por ejemplo, los servicios policiales, las asociaciones profesionales –como los colegios de abogados–, las comisiones nacionales de derechos humanos, que actúan de

³⁸ *Ídem*, párrafos 517–520.

³⁹ *Ídem*, párrafos 521–529.

⁴⁰ *Ídem*, párrafos 530–538.

⁴¹ *Ídem*, párrafos 539–542.

forma independiente y desempeñan un papel vital para que haya rendición de cuentas, reparación, solución de controversias, etc⁴².

En definitiva, las acciones y medidas concretas que las autoridades de los Estados deben adoptar para conseguir que el poder judicial sea independiente, tengan las atribuciones necesarias para cumplir su misión, esté debidamente financiado, equipado y capacitado para promover el respeto de los derechos humanos y las garantías fundamentales, constituye una exigencia clara del Estado de Derecho.

VI. La definición del Estado de Derecho en el contexto de las sociedades post conflicto armado

En el contexto de la consolidación de la paz después de los conflictos armados, el principio del Estado de Derecho llegaría a alcanzar un desarrollo tal, que la única definición que existe de este principio en la práctica de la Organización es, precisamente, la que el Secretario General de las Naciones Unidas elaboró para ser aplicada en las sociedades post conflicto armado.

Para el Secretario General, el Estado de Derecho:

«Se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley,

⁴² En este sentido, véase el párrafo 35 del documento S/2004/616 de 3 de agosto de 2004.

separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal»⁴³.

Con esta definición, el Secretario General trató de armonizar las distintas concepciones e interpretaciones de este principio que se habían venido extendiendo en el marco de la práctica internacional de la Organización de las Naciones Unidas —relativa a las operaciones de paz—, toda vez que, como demostraba la experiencia, aún entre sus colaboradores más cercanos existían aproximaciones e interpretaciones muy distintas en torno al Estado de Derecho, lo que dificultaba la consecución de los objetivos planteados por la Organización en dichas operaciones.

Cabe destacar que en su definición, el Secretario General adoptó una postura sustancial o material sobre el Estado de Derecho, en el sentido de que el contenido del ordenamiento jurídico a implementar en aquellas sociedades que habían padecido un conflicto armado, además de cumplir con los elementos formales de la norma, debía ser compatible con una serie de valores y principios jerárquicamente superiores como la protección de los derechos humanos y las garantías fundamentales.

Por otro lado, y más allá de la formulación meramente abstracta del principio, el Secretario General manifestaba que la existencia misma del Estado de Derecho requería la adopción de determinadas acciones y medidas destinadas a garantizar el respeto de algunos principios conexos, como, por ejemplo, la rendición de cuentas, la equidad en la aplicación de la ley, la separación de poderes, la participación en la adopción de decisiones, la legalidad, la no arbitrariedad, la transparencia procesal y legal, entre otros.

⁴³ *Idem.*, párrafo 6.

VI. Conclusiones.

La promoción del Estado de Derecho en el seno de las sociedades que han padecido un conflicto armado, se ha venido abriendo paso dentro de las operaciones de paz promovidas por la Organización de las Naciones Unidas, a pesar de que en un principio fue considerada como una cuestión periférica a las mismas, actualmente, constituye una condición *sine qua non* para garantizar la resolución sostenible de los conflictos y el restablecimiento del orden y la seguridad.

En la práctica internacional de las Naciones Unidas, la promoción del Estado de Derecho adopta la forma de asistencia técnica multifuncional dirigida a reconstruir las instituciones e infraestructuras nacionales devastadas por la guerra y los conflictos civiles, a facilitar la celebración de elecciones “libres e imparciales” para fortalecer la democracia, a promover el respeto irrestricto de los derechos humanos fundamentales, a garantizar la justicia de transición, a resarcir a las víctimas de la violencia.

En definitiva, la promoción del Estado de Derecho en las sociedades post conflicto armado constituye, hoy por hoy, la piedra angular de la reconstrucción.